

Тема 12. Муниципальные системы зарубежных стран

Понятие и теории местного самоуправления

Управление местными делами может осуществляться как на основе самодеятельности населения административно-территориальных единиц (местное самоуправление), так и путем решения этих дел назначаемыми сверху чиновниками государственного аппарата на местах (местное управление). Местное управление и местное самоуправление – это не антиподы, а качественно различные формы проявления единой системы управления страной, не только не исключают, но и совмещающие и дополняющие друг друга. Как показывает опыт, одни вопросы жизнедеятельности на местах целесообразно решать путем их негосударственного самоуправления, а другие – путем государственного управления (Енгибарян, Р. В. Конституционное развитие в современном мире: Основные тенденции / Р. В. Енгибарян. М: Норма, 2007. С. 453–455).

Термин «местное самоуправление» и сходные с ним понятия широко используются в современном законодательстве зарубежных стран. В Германии используется термин «самостоятельное управление» (selbstverwaltung), в Великобритании употребляются (в зависимости от уровня местной власти) понятия «самоуправление» (self government), «местное управление» (local government), «местная администрация» (self administration). Во Франции наряду с местным самоуправлением, избираемым населением, существуют и органы управления, назначаемые центральной властью для осуществления её задач на местном уровне – префекты. Но термин «самоуправление» не используется. Ему соответствует понятие «децентрализация» (decentralization). Под ним понимается процесс наделения местных коллективов правами юридического лица, выборы представителей от населения в местные органы и предоставление им широкого круга полномочий.

Под местным или муниципальным самоуправлением понимается такая система управления местными делами, которая осуществляется специальными выборными органами, непосредственно представляющими население той или иной административно-территориальной единицы государства. Основопологающей концепцией местного самоуправления является то, что местные сообщества представляют собой одни из основных элементов любого демократического режима, а право граждан решать вопросы местного значения является составной частью демократического государства (Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: НОРМА, 2005. С. 415–416). Кроме того, соблюдение принципа местного самоуправления дает возможность гражданам принимать участие в решении общественных дел. Органы местного самоуправления должны не только избираться населением, но и обладать определенным комплексом полномочий.

Идея местного самоуправления получила развитие в научной литературе XVII–XIX вв. Немецкие исследователи Г. Штмпфл и Х. Шоллер связывают появление понятия «местное самоуправление» с событиями Великой французской революции. Активное развитие местного института самоуправления в Великобритании и в ряде стран с англосаксонской традицией права приходится на конец XVIII – нач. XIX в., когда была сформирована система децентрализованного управления местными делами с преобладанием выборных органов власти. Последнее отличало её от модели местного самоуправления, сложившейся во Франции, Испании, Италии и Португалии, где были заложены основы административной опеки над институтами местного самоуправления (Муниципальное право зарубежных стран: (сравнительно-правовой анализ): учеб. пособие для вузов / под ред. В. В. Еремяна. М.: Академический Проект: Фонд «Мир», 2006. С. 3). Российский ученый М. А. Курчинский полагал, что самоуправление на местах представляет собой заведование всеми местными нуждами самим обществом. А. Васильчиков рассматривал местное самоуправление как систему, возлагающую на местных обывателей все тяготы управления с соответствующими правами. В правовой науке выделяются три теории местного самоуправления: теория свободной общины (теория общественного самоуправления),

государственная теория местного самоуправления, теория дуализма местного самоуправления.

Теория свободной общины была разработана и реализована в первой половине XIX в. во Франции, Германии и Бельгии. Эта теория, исходя из идей естественного права, признавала право общины на решение своих дел самостоятельно и независимо от государственной власти. Данная установка базируется на утверждении, что община возникла раньше государства и поэтому оно не создает её, а только признает общину (Дементьев, А. Н. Теории местного самоуправления и их современные и интерпретации / А. Н. Дементьев // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 19). В основе такого подхода лежали взгляды английского философа Дж. Локка – основателя либерализма так называемой естественно-правовой школы, обосновавшего идеи, согласно которым государство создано прежде всего для того, чтобы служить гарантом естественных и неотчуждаемых прав и свобод человека, не будучи вправе посягать на эти права (Муниципальное право / под общ. ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Эксмо, 2005. С. 1043). Теория свободной общины получила свое отражение в ряде законодательных актов 1830–1840-х гг. Так, Конституция Бельгии 1831 г. признавала существование наравне с законодательной, исполнительной и судебной властью власть общинную (муниципальную).

Русские ученые Н. И. Лазаревский, Б. Н. Чичерин, В. П. Безобразов считали теорию свободной общины несостоятельной и нежизнеспособной. По их мнению, община в государстве не может быть абсолютно свободной. Так, Б. Н. Чичерин отмечал, что «независимость вольной общины, впрочем, не безусловная. С идеей государства связано понятие о самостоятельности, ибо здесь существует верховная власть. Всякое подчинение является уклонением от государственных начал, умалением государственного значения союза. Напротив, в природе вольной общины вовсе не заключается понятие о верховной власти. Это частный союз, который становится самостоятельным единственно вследствие отсутствия в обществе государственных начал. Истинная сущность такого союза состоит, напротив, в подчинении его высшему порядку. Поэтому и самостоятельность вольной общины может быть большая или меньшая; это зависит от частных обстоятельств и отношений её к соседним владельцам. Вследствие этого и формы подчинения могут быть самые разнообразные» (Чичерин, Б. Н. Курс государственной науки / Б. Н. Чичерин. М.: Тип. товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1894. Т. I–III. С. 243).

Теория общественного самоуправления признавала свободу самостоятельного решения общиной своих проблем в сфере хозяйственной деятельности, то есть управление делами местного хозяйства. Местное сообщество самостоятельно должно решать свои дела, оставляя государству лишь вопросы государственного значения. Суть этой теории состояла в том, что «самоуправление является такой же самостоятельной, органически единой формой общежития, как и само государство» (Гессен, В. М. Вопросы местного управления / В. М. Гессен. СПб.: Изд. юрид. кн. склада «Право»: Типо-литография А. Е. Ландау, 1904. С. 102). В разделении государственных дел и дел местного значения виделось основание для самостоятельности местного самоуправления. Эта теория получила глубокое обоснование в работах А. И. Васильчикова (Васильчиков, А. И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / А. И. Васильчиков. СПб., 1869–1871. Т. 1–3), В. Н. Лешкова (Лешков, В. Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого / В. Н. Лешков. М., 1865). Нольде Б. Э. писал, что «государственная природа местного самоуправления несомненна. Система местного самоуправления самым тесным образом сплетена с общей государственной системой. Самоуправляющие единицы делают то же дело, что и непосредственные органы государства» (Нольде, Б. Э. Очерки русского государственного права / Б. Э. Нольде. СПб.: Тип. «Правда», 1911. С. 261–262).

Коркунов Н. М. писал, что «общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному сообществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведование одними только государственными

делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами». Но при этом ученый отмечал, что «для того, чтобы задачи, составляющие предмет деятельности местных обществ, нашли себе повсеместное осуществление в государстве... надо, чтобы все части государственной территории входили в состав таких местных обществ. Вот почему государство и не может допустить факультативное существование местных обществ, а обязательно организует их во всех частях государства» (Коркунов, Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов. СПб., 1909. Т. 2. С. 489–490).

«Общественная теория» местного самоуправления не нашла широкого применения на практике. Это было связано с тем, что невозможно разделить дела государственного управления и дела местного значения с целью выделения местных хозяйственных дел. Но современная теория и практика местного самоуправления заимствовала многие её принципиальные положения. Рассматриваемая теория выдвигала следующие основы организации местного самоуправления: выборность органов местного самоуправления; разграничение полномочий между общиной и государством; самостоятельность общин по реализации собственной компетенции; разделение органов государства и общин.

Теория дуализма местного самоуправления подразумевает необходимость решения органами местного самоуправления не только общественно значимых дел, но и вопросов государственной жизни. Одним из вариантов дуалистической теории является юридическая концепция местного самоуправления. Органы самоуправления являются органами государственной власти, но государство уступает им ряд правительственных прав в полном объёме, признавая их независимость и самостоятельность.

Чичерин Б. Н. писал, что местное самоуправление должно согласовываться с центральными органами власти, поскольку государство требует единства действий, прежде всего в ходе внутренних дел. Он признавал, что отдельные местности имеют собственные нужды, которые лучше всего удовлетворяются местным самоуправлением. Но с другой стороны, местные интересы находятся в тесной связи с общими, поэтому самоуправление не может быть исключительным началом местных учреждений (Чичерин, Б. Н. О местном представительстве / Б. Н. Чичерин. М., 1866. С. 755–760). То есть в местном самоуправлении существуют как местные начала, так и государственные.

Сторонники политической теории местного самоуправления (Р. Гнейст, О. Майер) считали, что местное самоуправление должно осуществляться почетными представителями местного населения на безвозмездной основе. Самоуправление рассматривалось не как основной вид деятельности. Н. И. Лазаревский писал: «Основное отличие органов самоуправления от органов общей администрации состоит в том, что личный состав первых не принадлежит к профессиональному чиновничеству. Это достигается тем, что должностные лица органов самоуправления исполняют свои обязанности не по назначению от правительства, а по выбору местного населения, или же тем, что должностные лица, хотя бы и назначенные правительством, несут свою службу безвозмездно». Одним из позитивных моментов данной теории является то, что местное самоуправление должны осуществлять лучшие представители муниципалитетов (Мильшин, Ю. Н. Муниципальное право России / Ю. Н. Мильшин, С. Е. Чаннов. М.: Изд.-торг. корпорация «Дашков и К», 2006. С. 32).

Государственная теория местного самоуправления была разработана немецкими учеными Лоренцом Штейном и Рудольфом Гейстом. В России изучением данной концепции занимались В. П. Градовский, В. П. Безобразов, И. Н. Лазаревский и др. В соответствии с их идеями местное самоуправление должно представлять собой одну из форм организации государственного управления на местах. Органы местного самоуправления, по существу, являются органами государственного управления, и их компетенция определяется и регулируется государством. Распространение государственной теории местного самоуправления было вызвано развитием процессов урбанизации и индустриализации, в связи с чем стала невозможна изолированность и самодостаточность местных общностей.

Безобразов В. П. подчеркивал, что самоуправление не может рассматриваться иначе как в совокупности с общим организмом всего государственного управления, в состав которого оно входит как часть единого целого. Поскольку местные органы наделяются своими полномочиями государством, то, следовательно, категорическое противопоставление государства и местного самоуправления лишено смысла. Отсутствие противостояния государства и местного самоуправления и признание его частью государственного аппарата позволило отразить элементы данной теории в российском законодательстве. По мнению Н. В. Постовой, «государственная теория самоуправления оказалась самой близкой к реальной жизни» (Постовой, Н. В. Местное самоуправление: История, теория, практика / Н. В. Постовой. М., 1995. С. 97).

Господствующие в настоящее время в зарубежных странах теории местного самоуправления, признающие государственное начало в организации и деятельности местного самоуправления, в той или иной степени являются модернизированными вариантами старой государственной теории. Но государственная теория не находит отражения в национальном законодательстве в чистом виде, в котором содержатся признаки и иных теорий местного самоуправления. Так, существующие системы местного самоуправления, в отличие от государственной теории, не признают прямого подчинения органов местного самоуправления государству, оправдывают формы ограниченного надзора государства над деятельностью органов местного самоуправления.

Именно на государственной теории, по мнению В. И. Васильева, базируется определение местного самоуправления, закрепленное в Хартии о местном самоуправлении (Российская юстиция. 1996. № 9. С. 2–5). В ст. 3 Хартии о местном самоуправлении под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. К публичным делам относятся и значительная часть государственных дел (Васильев, В. И. Местное самоуправление: учеб. и науч.-практ. пособие / В. И. Васильев. М.: Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 1999. С. 19–20).

Правовое регулирование местного самоуправления в зарубежных странах

Основу местного самоуправления на международном уровне составляет уже упоминавшаяся Хартия о местном самоуправлении. В её основу положен классический принцип субсидиарности, который разрабатывался в европейской социальной философии с середины XIX в. Суть «субсидиарной» философии заключается в том, что политическая власть может вмешиваться в общественные дела только в строго ограниченных случаях, когда общество само не справляется с поставленными задачами управления. Органы более высокого уровня власти обязаны помогать органам низшего уровня выполнять свои задачи. В самой хартии понятие субсидиарности сформулировано следующим образом: «осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам».

Практика конституционного регулирования местного самоуправления получила развитие со времени появления первых европейских конституций. Особую роль в этом сыграли французские конституции 1791, 1793 гг. и бельгийская Конституция 1831 г. В ст. 7 Конституции Германской империи 1849 г. были закреплены элементы правового статуса общин и определен уровень правового регулирования: «Какие предметы могут отдельные государства облагать налогами на производство и потребление в свою пользу или в пользу отдельных общин, и какие условия и ограничения при этом нужно соблюдать, определяет имперское законодательство».

В настоящее время многие конституции содержат главы либо отдельные статьи, посвященные местному самоуправлению. Обычно такие главы невелики по объёму и содержат отсылочные нормы к текущему законодательству. Например ст. 92 Конституции Японии устанавливает, что «положения в отношении организации и работы местных органов

публичной власти устанавливаются законом в соответствии с принципами местной автономии».

Конституционное регулирование местного самоуправления осуществляется в зарубежных странах в различном объеме, который зависит от формы территориально-политического устройства государства. В странах с федеративным политико-территориальным устройством общенациональные конституции могут устанавливать основные принципы формирования и деятельности местных органов (Германия) и регламентировать местное самоуправление и местное управление весьма подробно (Австралия, Бразилия). В таких странах, как Австралия, Канада, США, Швейцария, регулирование деятельности органов местного самоуправления возлагается на субъекты федерации. Например в США в связи с тем, что организация местного самоуправления относится к компетенции штатов, данный институт в доктрине и законодательстве считается производным от власти штатов (Алебастрова, И. А. Основы американского конституционализма / И. А. Алебастрова. М.: Юриспруденция, 2001. С. 149). Положения, регламентирующие местное самоуправление и местное управление, содержатся в конституциях всех субъектов американской федерации. Следовательно, правовое регулирование управления на местах имеет существенные особенности, что обусловлено федеративной формой государственного устройства. Система местного самоуправления и местного управления в Соединенных Штатах представляет собой третье, нижнее звено управленческого аппарата – после федерального уровня и уровня субъектов федерации.

В австралийской правовой системе, относящейся к англосаксонской правовой семье с федеративным политико-территориальным устройством, статус, структура и полномочия местных органов власти регулируются исключительно конституциями и законодательством штатов. В этом отношении австралийская система местного самоуправления и местного управления обнаруживает сходство с системой местного управления Соединенных Штатов Америки. Австралийские штаты на протяжении последних десятилетий стремятся унифицировать свое законодательство о местном управлении. Например Закон «О местном управлении Нового Южного Уэльса» 1993 г. насчитывает более 600 статей и весьма подробно регулирует организационную деятельность местных властей. При этом Конституция Австралии вообще не упоминает местное самоуправление. Конституции штатов, в отличие от федеральной Конституции, регламентируют организацию местного самоуправления (Муниципальное право зарубежных стран: (сравнительно-правовой анализ): учеб. пособие для вузов. М.: Академический Проект: Фонд «Мир», 2007. С. 50–54).

Правовое положение органов местного самоуправления в Германии определяется как федеративными нормативными актами, так и актами земель. В этих нормативных актах прослеживается идея «сквозного управления», при котором федеральное государство, земли, органы местного самоуправления представляют единую вертикаль, осуществляющую управленческую деятельность. Пункт 2 статьи 28 Основного закона ФРГ устанавливает, что «общинам должно быть представлено право регулировать в рамках закона под собственную ответственность все дела местного сообщества. Общинные союзы также пользуются правом самоуправления в рамках своих установленных законом задач». Данное положение Основного закона фактически ограничивает конституционное регулирование местного самоуправления на федеральном уровне и передает это полномочие субъектам. В ст. 71 Конституции земли Баден-Вюртемберг определяется, что общины на своей территории являются носителями и исполнителями общественных функций, если в интересах общества исполнение определенных функций в законодательном порядке не будет возложено на другие органы (Выдержки из Конституции земли Баден-Вюртемберг // Местное самоуправление в Германии: (На примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг). М.: ДЕ-ЮРЕ, 1996. С. 50).

В унитарных государствах объем конституционного регулирования местного самоуправления и местного управления различается. Во Франции действует единый кодифицированный акт, регулирующий местное самоуправление. С концептуальной точки

зрения сохранившийся в данном нормативном акте принцип децентрализации подразумевает передачу местным органам власти многих полномочий, которые традиционно включаются в государственную компетенцию.

Правовую основу унитарного государства скандинавской системы – Королевства Дания – составляет Конституция 1953 г. и Закон «О местном управлении» 1970 г. В Дании отсутствует практика принятия специальных законов, регулирующих отдельные аспекты функционирования местной власти, поскольку принцип самоуправления местных сообществ закреплен в Конституции Королевства Дания. Основным законом отличается лаконичностью формулировок, посвященных организации местного самоуправления и местного управления. Специфической особенностью муниципальной системы Дании является своеобразный неформализованный способ регулирования местного самоуправления и местного управления путем заключения соглашений между центральным правительством и влиятельными ассоциациями местного управления. Как отмечают некоторые датские юристы, «многие вопросы местного налогообложения, финансов, займов и т. п. регулируются не столько посредством законодательных актов, сколько путем включения соответствующих положений в подобные соглашения».

В конституциях многих государств с унитарной политико-территориальной формой местному управлению отведены специальные разделы и главы. Например отдельные главы о порядке формирования и деятельности органов местной власти содержатся в конституциях Италии (гл. V), Нидерландов (гл. IV), Японии (гл. VIII). Целый раздел посвящен территориальной организации государства, в том числе местному управлению, в Конституции Испании 1978 г.

Модели и полномочия органов местного самоуправления в зарубежных странах

В зарубежных странах накоплен огромный опыт правового регулирования отношений, связанных с местным самоуправлением, реализации различных его моделей. Эти модели существенно отличаются друг от друга по порядку формирования органов местного самоуправления, предметам их ведения, характеру и особенностям взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти. Знание и обобщение зарубежного опыта организации местного самоуправления может помочь отечественным правоведам, специалистам в области местного самоуправления выработать рекомендации по повышению эффективности организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

Объем полномочий местного самоуправления связан с моделью местного самоуправления, которая находит закрепление в законодательстве конкретной страны. В зарубежных странах выделяется несколько моделей местного самоуправления, которые определяют системы организации и функционирования муниципальных учреждений, формы контроля центральной власти за местным самоуправлением. Выделяются следующие основные модели местного самоуправления: англосаксонская, романо-германская (континентальная), иберийская и система советов.

Англосаксонская модель местного самоуправления нашла развитие в Великобритании, США, Канаде, Новой Зеландии и других странах. Для этой модели характерна значительная автономия органов местного самоуправления от государства, выборный характер органов представительной и исполнительной власти на местах. Различаются две формы соотношения между этими органами: «слабый мэр – сильный совет», и «слабый совет – сильный мэр». В первом случае мэр избирается муниципальным советом, ему подотчетен и может быть в любой момент смещен со своей должности. Во втором случае он избирается населением, ему подотчетен и обладает высокой степенью самостоятельности по отношению к муниципальному совету.

Англосаксонская модель подразумевает существование на местном уровне только выборных органов общей компетенции. В графствах и округах Англии, в графствах Уэльса, в округах Шотландии существуют выборные советы, а населением непосредственно могут

избираться некоторые должностные лица. В единицах общинного звена, которые обычно называются приходы, обычно избираются советы, в мелких приходах вопросы местного значения решаются сходами. Советы избирают своих председателей (в городах они называются мэрами), исполнительной деятельностью ведают комиссии (комитеты) совета. Какого-то исполнительного органа общей компетенции не существует (Чиркин, В. Е. Россия и зарубежный опыт / В. Е. Чиркин. М.: Зерцало, 1998. С. 426).

В научной литературе англосаксонскую модель традиционно называют первой муниципальной системой. Основными признаками англосаксонской муниципальной модели являются:

- органы местного самоуправления имеют право предпринимать только те действия, которые прямо разрешены законом. В случае нарушения этого правила акты органов местной власти будут признаны судом не имеющими силы, поскольку изданы с превышением полномочий;

- органы местного самоуправления напрямую не подчинены органам государственной власти;

- в компетенцию органов местного самоуправления входят: управление полицией, социальными службами, пожарная охрана, местные дороги, строительство и эксплуатация жилья, спортивные сооружения, общественный транспорт и др.

Романо-германская (континентальная) модель местного самоуправления применяется в большинстве стран континентальной Европы, франкоязычной Африки, Монголии, на Ближнем Востоке и даже в некоторых странах Латинской Америки. Главное отличие этой модели местного самоуправления от англосаксонской заключается в характере взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. Такая система используется в государствах с традиционно высоким уровнем централизации власти, значительным контролем органов государственной власти за местными органами власти. Она характеризуется определенной подчиненностью нижестоящих звеньев вышестоящим. В Италии подобная иерархическая соподчиненность выражается, в частности, в праве областей осуществлять контроль за законностью актов провинций, коммун и иных местных образований.

В романо-германской модели различаются французская и германская системы местного самоуправления. Французская модель основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления при подчиненности нижестоящих звеньев вышестоящим. Во Франции в каждой коммуне на основе всеобщего прямого избирательного права выбирается совет, который на шесть лет избирает из своего состава главу исполнительной власти – мэра и его заместителей. Мэр и его заместители образуют муниципалитет – исполнительный орган коммуны. Количество членов муниципального совета регулируется законом от 19 ноября 1982 г. «О правах и свободах местных коллективов», согласно которому советы могут насчитывать от девяти (в коммунах с населением менее 100 человек) до 69 членов (в коммунах с населением более 399 тысяч человек). Мэр, с одной стороны, является главой местной исполнительной власти, с другой – представителем центральной власти в коммуне. Хотя совет обладает возможностью влиять на мэра посредством обращения в судебные инстанции, роль государства на местном уровне достаточно высока (Муниципальное право зарубежных стран: (сравнительно-правовой анализ): учеб. пособие для вузов. М.: Академический Проект: Фонд «Мир», 2006. С. 96).

Основной закон ФРГ не содержит подробного регулирования системы местного самоуправления и управления, но при этом закрепляет понятие «самоуправление общин и общинных объединений». Провозглашение права на коммунальное самоуправление на уровне федерального Основного закона имеет двоякое значение. С одной стороны, таким образом создаются определенные «рамки» для федерального законодателя, который в своей законотворческой деятельности обязан учитывать конституционные положения; с другой стороны, тем самым обеспечивается единство принципиального подхода субъектов Федерации к закреплению гарантии коммунального самоуправления, исходя из принципа

приоритета федерального права над правом земель (Гриценко, Е. В. Правовые аспекты обеспечения гарантии местного самоуправления в Федеративной Республике Германии / Е. В. Гриценко // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 97).

В статье 28 Основного закона ФРГ закрепляется, что в общинах и округах на основе всеобщих и прямых выборов при тайном голосовании должны создаваться представительные органы. В связи с этим в Германии сложилось четыре основных типа организационного устройства общин, отличающихся некоторым своеобразием. «Северогерманская модель» существует в коммунах Шлезвинг-Голштейн и Гессен. Собрание депутатов, которое избирает главу администрации и формирует исполнительный комитет, избирается жителями коммуны сроком на четыре года. Исполнительный комитет фактически является местной администрацией и осуществляет подготовку решений представительного органа.

Для южногерманского типа местного самоуправления характерно совмещение должности главы представительного органа и местной администрации. Даная система существует в Баден-Вюртенберге и Баварии. Так, в Баден-Вюртенберге представительным органом является муниципальный совет. Главой исполнительного аппарата и одновременно председателем совета является бургомистр, избираемый непосредственно населением сроком на восемь лет. В качестве председателя муниципального совета бургомистр имеет право возражать против противозаконных или невыгодных для общины решений совета. В качестве руководителя администрации бургомистр ответственен за всё управление общиной, он осуществляет все функции текущего управления, выполняет все распорядительные обязанности (Комментарии к положению об общинах земли Баден-Вюртемберг // Местное самоуправление в Германии: (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг). М.: ДЕ-ЮРЕ, 1996. С. 28–45).

Магистратный тип определяется наличием представительного органа, избираемого населением на основе всеобщего прямого избирательного права, который формирует магистрат. Магистрат, состоящий из бургомистра – председателя магистрата – и его заместителей, концентрирует в своих руках исполнительную власть. При принятии решений бургомистр может обжаловать решение магистрата как противоречащее интересам общины.

Бургомистерский тип общинного самоуправления предусматривает наличие избранного населением представительного органа, который избирает бургомистра. Бургомистр возглавляет представительное сообщество (корпорацию) и местную администрацию, то есть выполняет функции главы общины и главы администрации.

Иберийская система местного самоуправления и управления существует в Бразилии, Португалии, Мексике, других странах Латинской Америке. В соответствии с данной моделью местного самоуправления население административно-территориальной единицы избирает совет и главное должностное лицо (алькадо, мэра, префекта, регидора и др.). Иногда такое должностное лицо избирается советом. Избранное лицо становится председателем совета и одновременно утверждается органами государственной власти (центром) в качестве представителя государственной власти. Мэр общины обладает правом контроля за деятельностью совета. Утвержденный председатель совета сосредотачивает в своих руках значительные полномочия, являясь и исполнительным органом совета, и представителем государства (Чиркин, В. Е. Россия и зарубежный опыт / В. Е. Чиркин. М.: Зерцало, 1998. С. 429).

Советская модель местного самоуправления, или система советов, отличается от уже рассмотренных выше систем местного самоуправления и управления. Она нашла применение в социалистических странах (КНР, Куба). Принцип местного самоуправления в этих государствах не применяется, а совет является органом государственной власти. При этой системе может избираться исполнительный орган местного управления – исполнительный комитет, члены которого являются руководителями отделов и управлений. С помощью своих подчиненных они осуществляют руководство отдельными сферами жизни (образование, промышленность, общественный правопорядок, здоровье и т. д.). К компетенции советов относятся как общественные, так и государственные дела.

Существует точка зрения, что формально эта модель похожа на английскую, поскольку юридически органы местного самоуправления строятся на основе полного самоуправления. На всех уровнях имеются представительные органы, формально осуществляющие формирование исполнительной власти. Особенности данной модели состоят в обязательном подчинении нижестоящих представительных органов вышестоящим и праве вышестоящих органов отменять решения нижестоящих. Но юридические построения не имеют ничего общего с фактическим осуществлением власти, поскольку через механизм партийной дисциплины осуществляется контроль за решениями всех органов местной власти (Маклаков, В. В. Конституционное право зарубежных стран: Общая часть / В. В. Маклаков. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 863).

Несмотря на различные модели местного самоуправления, существующие в зарубежных странах, существуют вопросы, которые всегда относятся к компетенции местного самоуправления. Условно вопросы компетенции можно разделить на несколько групп: первоначальная и вторичная компетенция. К первоначальной компетенции относятся вопросы местного значения: охрана общественного порядка, органы здравоохранения, система дошкольного и школьного образования, забота об обездоленных, престарелых и т. д. Вторичная компетенция включает в себя вопросы, не относящиеся к компетенции органов местного самоуправления, но решаемые ими по поручению органов государственной власти: учет избирателей, призывников, мероприятия оборонного характера.

Для каждой модели местного самоуправления характерен определенный уровень контроля центральной власти за местным самоуправлением. В зарубежных странах существует две формы контроля центральной власти за местным самоуправлением: административная опека и административный надзор. Административная опека предполагает, что решения органов местного самоуправления не могут вступить в силу без одобрения представителя центральной власти. При этом действующие правовые акты местного самоуправления могут быть отменены центральной властью по мотивам незаконности, а возможно, и нецелесообразности. Административный надзор означает, что акты местного самоуправления могут быть оспорены центральной властью или властью более крупной территориальной единицы только в судебном порядке и только по мотивам их незаконности.

Исторически первой формой контроля центра за местным самоуправлением была административная опека. В современных демократических государствах доминирует административный надзор. Сфера применения опеки ограничивается полномочиями, делегированными местному самоуправлению органами государственной власти и вопросами использования субсидий, выделенных центральной властью.

Административно-территориальное устройство: понятие и система

Административно-территориальное устройство – это разделение территории государства или территории субъекта в федеративном государстве на определенные части, в соответствии с которыми строится система местных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Административно-территориальной единицей признается обособленная часть территории государства в виде одного или нескольких поселений с прилегающими землями и установленными границами. Если унитарное государство само делится на административно-территориальные единицы, то в федеральном государстве такое деление имеют субъекты федерации. Каждый субъект определяет систему административно-территориального устройства самостоятельно.

Административно-территориальное устройство в зарубежных странах базируется на ряде принципов. Важнейшим из них является экономический принцип. В соответствии с ним при образовании административно-территориальных единиц должны учитываться особенности хозяйственного профиля, количество и плотность населения, расположение экономических центров. В условиях многонационального государства большое значение

имеет национальный принцип административного устройства субъектов. Он предполагает при создании административно-территориальных единиц учет национального состава населения, что должно способствовать социально-культурному развитию малочисленных наций.

Успешное решение местными органами государственной власти и органов местного самоуправления стоящих перед ними задач зависит от их близости к населению. В связи с этим принципом административно-территориального устройства является необходимость максимального приближения государственного аппарата и органов местного самоуправления к населению.

Исходя из принципов административно-территориального устройства, можно сделать вывод, что основной целью деления государства на административные единицы является поиск наиболее удобной и эффективной системы управления. Функционирование этой системы должно отвечать интересам населения данной административной единицы.

В соответствии с административно-территориальным устройством строится система местного самоуправления и управления административными единицами, которые могут существенно различаться по размерам и населению. Масштабам этих единиц соответствует имеющаяся в них система органов местного управления и самоуправления, которые включают от двух до пяти звеньев. Двухзвенная структура административно-территориального устройства (Дания, Коста-Рика и др.) и трехзвенная (Италия, Индия, и др.) являются наиболее распространенными и удобными с точки зрения местного управления. Четырехзвенная и пятизвенная система административно-территориального деления встречаются значительно реже. При этом, естественно, в различных странах существуют серьезные отличия в характере и роли отдельных видов административно-территориальных единиц (Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: НОРМА, 2005. С. 421).

Например четырехзвенная система административно-территориального устройства существует в США. Основными видами единиц административно-территориального устройства являются графства. Далее идут муниципалитеты – собирательное наименование инкорпорированных поселений (Сити, таун, бороу, виллидж), тауншипы и специальные округа (школьные, судебные и др.) (Алебастрова, И. А. Основы американского конституционализма / И. А. Алебастрова. М.: Юриспруденция, 2001. С. 150).

Пятизвенная система административно-территориального устройства существует во Франции. Низшим звеном административного деления во Франции является коммуна. Население коммуны избирает муниципальный совет – низший орган государственной власти и первичный орган местного самоуправления. Муниципальный совет избирает главу исполнительной власти – мэра. Следующей административно-территориальной единицей является кантон. В кантоне отсутствуют свои органы управления. Кантон удобен для государственного управления, для приближения к населению ряда должностных лиц. На этой единице находятся нотариус, судья, участок жандармерии, доступные для жителей нескольких коммун, находящиеся на территории кантона. На третьем уровне власти – в округе отсутствуют выборные органы. Во главе округа стоит субпрефект – государственный чиновник, назначаемый правительством. На территории округа находится от 100 до 150 коммун.

Четвертым звеном административно-территориального деления Франции является департамент, включающий около 400 коммун, или 35 кантонов. Население департамента выбирают представительный орган местного самоуправления – Генеральный совет: по одному депутату от кантона. Генеральный совет возглавляется префектом, который назначается правительством.

Самой крупной административно-территориальной единицей во Франции является регион, который имеет региональный совет. Самый крупный департамент региона становится административно-территориальным центром региона. Префект этого департамента является префектом региона.