

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАН В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Великобритания

ФРГ

Франция

Швейцария

Швеция

Турция

США

Канада

Бразилия

Российская Федерация

Казахстан

Беларусь

Азербайджан

Украина

Армения

Япония

Китай

Индия

(Научно-практическое пособие)

**ИНСТИТУТ МОНИТОРИНГА ДЕЙСТВУЮЩЕГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНОВ
САМОУПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАН
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

(Научно-практическое пособие)

Ташкент – 2012

Научно-практическое пособие подготовлено в рамках научно-исследовательской Программы «**Организационно-правовые, экономические вопросы расширения инновационной деятельности**» Комитета по координации развития науки и технологий при Кабинете Министров Республики Узбекистан.

Составитель: Огай Дмитрий Алексеевич

Правовые основы органов самоуправления граждан в зарубежных странах // Научно-практическое пособие / Огай Д.А.; Ответственный редактор: д.ю.н., проф. Рузиназаров Ш.Н. издание Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, – Ташкент.: 2012. – 140 с.

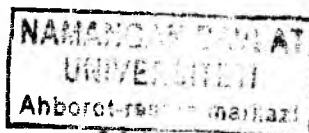
ББК: 67.401

Ответственный редактор: доктор юридических наук, профессор,
Рузиназаров Ш.Н.

Рецензенты: доктор юридических наук
Мамасиддиқов М.М.
доктор юридических наук, профессор
Караходжаева Д.М.

В научно-практическом пособии рассматриваются модели органов самоуправления граждан, их функции, принципы. Большое внимание уделено анализу организации органов самоуправления граждан, в том числе их компетенции и ответственности. Дается общая характеристика органов самоуправления граждан в зарубежных странах таких как Франция, Германия, Великобритания, США, Япония, Республика Корея, Китай, Российская Федерация, Азербайджан, Беларусь.

Пособие предназначено для юристов-практиков, а также всех тех, кто интересуется вопросами самоуправления граждан.



ВВЕДЕНИЕ

Самоуправление граждан как институт государственного и общественного строительства зародилось с появлением потребности в регулировании отношений управления определенной территорией. За свою историю местное самоуправление прошло множество этапов развития и видоизменения. В новейшей истории местное самоуправление становится постоянным объектом теоретического научного осмысления. Это, в частности, проявляется при проведении политических, экономических и правовых реформ.

Как отметил Президент Республики Узбекистан Ислам Каримов, «стройную систему органов местной власти невозможно представить без органов местного самоуправления граждан, основу которых составляют сходы граждан – махалли. Эти органы созданы на основе учета исторических традиций и менталитета народа, где значение махалли как важного общественного органа самоуправления всегда было очень велико»¹.

С учетом исторического развития и становления института местного самоуправления и его современного понимания в литературе и законодательстве разных стран употребляются различные термины такие как «местное управление», «местное самоуправление». При этом, сходства или различия в этих понятиях не выявлено до сегодняшнего дня. Говоря о местном управлении следует понимать управленческую деятельность в местной территориальной единице, осуществляемую центральной властью или администрацией вышестоящего уровня управления. Признаками местного управления являются общегосударственный характер вопросов, входящих в компетенцию местного управления; включение органов местного управления в систему государственного управления; прямое назначение должностных лиц вышестоящим государственным органом.

Местное самоуправление – в соответствии с Европейской Хартией о местном самоуправлении – это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Специфичными особенностями местного самоуправления являются: самостоятельность местного самоуправления; выборность ор-

¹ И.А.Каримов По пути безопасности и стабильного развития: Т.6. –Ташкент.: «Узбекистан», 1998. – С. 128 // Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса.

ганов и должностных лиц местного самоуправления; представительство органов и должностных лиц местного самоуправления от имени населения соответствующей территории.

Анализируя местное самоуправление в различных государствах¹ можно указать на некоторую неоднородность и разнообразие как их функций, сущности и форм их практической реализации.

В настоящее время выделился третий институт как муниципальное управления. Его характерным признаком выступает административно-территориальное устройство государства, в том числе создаваемые преимущественно из административных социально-политических соображений. Основными составляющими данного института являются сочетание приоритетности государственных интересов наряду с местными интересами, например, органы муниципального управления, занимающиеся решением социально-экономических вопросов населения, представляют собой отдельную администрацию, созданную на началах самоуправления.

Хотя во многих современных странах сложилась своя собственная модель местного самоуправления, все же действующие институты местного самоуправления: «местное управление», «местное самоуправление» и «муниципальное управление» имеют свои отличительные особенности: вопросы их внутренней организации, их отношения с государственными органами и объем их компетенции при решении определенного аспекта общественных отношений.

¹ Прим. автора: некоторые материалы использованы из интернет-портала: <http://www.gmu-countries.ru> – местное самоуправление зарубежных стран.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАН

Говоря о самоуправлении граждан понимается как одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей (деление властей по горизонтали), определяет систему управления (деление властей по вертикали).

Другими словами, самоуправление граждан – это право граждан, местного сообщества на самостоятельное заведование местными делами. Во многих государствах управление всеми делами на местах осуществляется специальными органами местного самоуправления, формируемыми на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также специально назначенными из центра органами местного управления. Местное или муниципальное самоуправление – это такая система управления местными делами, которая осуществляется специальными выборными органами, непосредственно представляющими население той или иной административно-территориальной единицы данной страны. Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы 15 октября 1985 года, дает общее определение местного самоуправления, фактически ставшее универсальным и принятое всеми демократическими государствами. Под местным самоуправлением Хартия понимает «право, действительную способность местных сообществ контролировать значительную часть общественных дел, управлять ею в рамках закона под свою ответственность и на благо населения».

Концепция местного самоуправления исходит, прежде всего, из того, что местные сообщества населения представляют собой один из основных элементов любого демократического режима, а право граждан на участие в управлении общественными делами является составной частью демократических принципов построения большинства современных государств.

Принцип местного самоуправления определяет, что участие граждан в управлении общественными делами самым непосредственным образом может быть реализовано именно на местном уровне. При этом совершенно очевидно, что существование местных сообществ, облеченных реальными полномочиями, делает возможным обеспечить такое управление, которое было бы наиболее эффективным и максимально приближенным к нуждам населения.

Компетенция органов местного самоуправления в различных странах отражает степень демократизма существующего политического режима. Эти органы возникли и развивались как прямой противовес абсолютной власти центра. В силу этого они очень часто оказывались в оппозиции центральному правительству, и их взаимоотношения часто характеризовались откровенным противостоянием по вопросам разделения компетенции, финансово-экономическим вопросам и т.д. Первоначально эти органы формировались на основе ограниченного избирательного права состоятельными гражданами общества при наличии цензовых барьеров (грамотности, образования, оседлости, имущественного ценза). Впоследствии система формирования органов местного самоуправления была демократизирована, эти органы превратились в наиболее массовые и наиболее приближенные к населению.

Значение органов местного самоуправления определяется еще и тем, что в повседневной жизни граждане сталкиваются именно с деятельностью этих органов, поскольку они оказывают решающее влияние на создание в соответствующей территориальной единице условий для жизнеобеспечения населения, хотя общее направление социально-экономической и политической деятельности определяется центральными органами государственной власти и управления. Большое значение имеет и то обстоятельство, что органы местного самоуправления связаны организационным единством, имеют полномочия обладать и распоряжаться определенной собственностью, заключать сделки, распоряжаться местным бюджетом и т.д. Поэтому в условиях рыночной экономики необходимость широкого самоуправления на местах, как правило, поддерживается и защищается большинством населения любой страны.

В настоящее время наиболее существенными признаками системы местного самоуправления в зарубежных странах является их универсальная выборность и значительная самостоятельность в решении местных вопросов. Эта самостоятельность опирается на муниципальную собственность, право взимания и распоряжения местными налогами, возможность принятия широкого круга нормативных актов по вопросам местного управления, распоряжение местной полицией и т.д.

Коммунальное самоуправление, например, в Германии, характеризуется следующими принципами, характерными и для многих других развитых демократических государств: самостоятельным независимым от других органов осуществлением местных коммунальных

функций, собственной ответственностью в решении местных общественных задач, при этом субъекты самоуправления являются субъектами публичного права; деятельность служащих в коммунальном представительстве осуществляется на непрофессиональной основе. Органы местного самоуправления наделены правом выборов органов самоуправления; правом принимать собственные нормативные акты; финансовой автономией; независимостью в проведении кадровой политики; независимостью в области коммунального планирования; осуществлением государственного надзора и контроля за деятельностью коммуны. Такие принципы отражают наиболее характерные особенности системы местного самоуправления и в других европейских странах. Вместе с тем, европейская система местного самоуправления оказала серьезное влияние и на общие принципы формирования и функционирования местного самоуправления в других регионах.

Сложившееся, например, в Латинской Америке законодательство о местном управлении было обусловлено рядом факторов, в том числе влиянием испанского колониального законодательства. История возникновения здесь органов местного самоуправления берет начало именно в этот период. Органам власти на местах предоставлялись, с одной стороны, довольно широкие полномочия, а с другой — они находились под жестким контролем со стороны центральных властей. Первые подобные учреждения возникли в Мексике еще в 1519 году, и их деятельность регулировалась специальными ордонасами, принятыми испанским парламентом — Кортесами. Городским муниципалитетам предоставлялось имущество в собственность, право решения местных вопросов, сборов налогов и издания нормативных актов. Однако руководители муниципальных органов — главные алькальды (мэры) или коррехидоры (советники) — считались служащими центральных властей. Так, впервые в Латинской Америке была введена система административной автономии, т.е. значительной самостоятельности местных учреждений в рамках закона, но под жестким контролем со стороны центральных властей через их представителей на местах. Этот принцип, ставший основополагающим в законодательстве о местном самоуправлении, до настоящего времени применяется в Латинской Америке. Так, статья 29 Конституции Венесуэлы 1961 г. прямо закрепляет автономию муниципалитетов как право выбирать органы своей власти, осуществлять свободную деятельность в пределах своей компетенции, создавать собственные источники доходов и собирать денежные поступления.

Бразилия, например, включает в себя свыше 4300 муниципалитетов, которые имеют право самостоятельного управления во всем, что относится к их интересам. Муниципалитеты имеют политическую, административную и финансовую автономию. Вместе с тем, поскольку Федеративная Республика Бразилия построена на принципах значительной централизации, включающей право центральных властей на самое широкое вмешательство в дела субъектов федерации, конституции штатов предусматривают аналогичный институт вмешательства в дела муниципалитетов. Основаниями могут служить нарушения муниципальной автономии, задолженность по федеральным платежам, невыполнение федеральных законов или судебных решений, нарушение прав человека и т.д. Принцип федерального вмешательства имеет конституционную основу, он закреплен статьями федеральной Конституции и конституциями штатов, в состав которых входят муниципалитеты. Принцип федерального вмешательства рассматривается бразильскими исследователями как одна из гарантий сохранения целостности государства и обеспечения нормального функционирования конституционных органов власти, демократического режима и системы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления опираются обычно на разветвленный чиновничий аппарат, от которого прямо зависит эффективность работы этих органов. Органы местного самоуправления непосредственно осуществляют управленческие функции на местах, одновременно выступая в качестве юридически самостоятельного элемента механизма власти. В настоящее время органы местного самоуправления и их исполнительный аппарат представляют собой один из крупнейших по численности элементов управленческой системы.

Юридическая и фактическая самостоятельность органов местного самоуправления в ряде современных государств носит особенный специфический характер. Их самостоятельность иная, чем самостоятельность автономных образований, так как органы местного самоуправления не обладают законодательными полномочиями, поскольку они могут действовать только на основе и в рамках законодательных актов, изданных центральными законодательными органами всей страны или субъекта федерации, если это федеративное государство. В ФРГ, например, выделяют три условия правового регулирования местного самоуправления: федеральное законодательство, законодательство отдельных земель и принимаемые самими общинами правовые установления. Нормами федерального законодательства является

прежде всего Основной закон ФРГ 1949 г., но ведущее место в правовом регулировании местного самоуправления занимает законодательство земель, хотя в различных землях правовое положение коммун имеет свои особенности. Конституции земель, как правило, дублируют положение статьи 28 основного закона ФРГ, а также дополняют и конкретизируют отдельные ее положения. Большая часть вопросов коммунального самоуправления регулируется законами земель, среди которых основное время занимают уставы о коммунах. Уставы о коммунах имеют все земли ФРГ. Третьим звеном правового регулирования местного самоуправления в ФРГ являются правовые акты самих общин. Они имеют право принимать по местным вопросам свои собственные правовые акты. Все земельные уставы о коммунах содержат положения о том, что каждая коммуна имеет возможность принять собственный устав или положение. Эти уставы определяют возможность введения налогов и их взимание, оформление расходов коммуны, осуществление автономии в области планирования, организации коммунального управления и т.д.

На практике принцип местного самоуправления означает передачу тех или иных административных полномочий, имеющих чисто местное значение, в ведение органов, избираемых непосредственно населением данной территориальной единицы. В демократических государствах относительно роли органов местного самоуправления действует доктрина «муниципальная власть – вне политики». Это означает, что органы местного самоуправления не должны решать политические вопросы, поскольку решение политических вопросов затрагивает интересы всего государства, и, следовательно, не может иметь чисто местное значение. Это, конечно, не означает, что органы местного самоуправления не подвержены политическому влиянию, что просто невозможно, т.к. они избираются по партийным спискам региональных общественных организаций.

Местное самоуправление основано на ряде принципов. Принципы местного самоуправления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, закрепленные в нормах права. В Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве закреплены следующие принципы местного самоуправления:

1. Самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения. Этот принцип отражает суть местного самоуправления и, в свою очередь, предполагает: полновластие муниципальных

органов на соответствующей территории в пределах, ограниченных правом; выборность местных органов местным сообществом; самостоятельность и зависимость муниципальных органов, их ответственность за решение вопросов местного значения перед населением. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти (статья 4 Европейской Хартии).

2. Признание местного самоуправления как демократического института, наличие гарантий местного самоуправления.

3. Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством.

4. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.

5. Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам (Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочий, ст. 9 Европейской Хартии о местном самоуправлении).

Важной гарантией реализации рассматриваемого принципа являются конституционные положения о финансировании осуществления отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться законом органы местного самоуправления и о компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

6. Законность. Принцип законности требует, чтобы организация и деятельность местного самоуправления осуществлялась на основе закона и в рамках закона. Государство осуществляет контроль, за соблюдением органами местного самоуправления правовых норм, но не о целесообразности или качестве принимаемых муниципальными органами решений по вопросам местной жизни.

В статье 8 Европейской Хартии о местном самоуправлении устанавливаются основные критерии, предъявляемые к государственному контролю за деятельностью органов местного самоуправления – «Любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как

правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов».

7. Гласность и учет общественного мнения, сотрудничество и взаимодействие местных органов и их должностных лиц с партиями, общественными движениями и объединениями граждан. Гласность — является важным элементом демократической системы управления обществом и государством. При помощи гласности обеспечивается демократизм управленческой деятельности, ее подконтрольность обществу, а также возможность граждан влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы.

Реализация этого принципа означает, прежде всего, открытый характер их деятельности органов местного самоуправления, регулярное информирование о произведенной работе населения, посредством средств массовой информации.

8. Сочетание местных и государственных интересов.

9. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Поскольку права и свободы гражданина реализуются в первую очередь на местном уровне, там, где он живет, осуществляя трудовую, политическую и иную деятельность, то значение принципа соблюдения прав и свобод человека во многом зависит от деятельности органов местного самоуправления.

10. Коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления. Это проявляется в том, что данный орган является коллегиальным органом, численный состав которого определяется уставом муниципального образования, и свои решения принимает в коллегиальном порядке.

Принцип коллегиальности предполагает также создание необходимых условий депутатам представительного органа для их активного и конструктивного участия в подготовке и принятии решений: депутаты должны иметь возможность заблаговременно ознакомиться с проектами решений, получить необходимую информацию, свободно высказывать свое мнение, а также предложения, замечания по обсуждаемому представительным органом вопросу.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что принципы местного самоуправления — это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых ими органов, самостоятельно осуществляющих управление делами.

В принципах местного самоуправления находят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти. Для них характерно следующее:

1. Принципы определяют построение и функционирование муниципальной власти.

2. Принципы помогают уяснить сущность местного самоуправления, его отличительные черты и признаки.

3. Принципы выступают в качестве критерия оценки действующей системы местного самоуправления: насколько она отвечает началам и идеям, выраженным в принципах местного самоуправления.

4. Принципы местного самоуправления, отражая сущностные признаки и черты местного самоуправления, способствуют сохранению преемственности в развитии институтов местного самоуправления.

Принципы местного самоуправления получили свое правовое закрепление в Европейской Хартии о местном самоуправлении, которая служит правовым фундаментом для муниципального законодательства стран – членов Совета Европы.

Таким образом, основными чертами, характеризующими местное самоуправление, являются:

во-первых, местное самоуправление имеет особый субъект, которым является население, граждане;

во-вторых, местное самоуправление занимает особое место в демократическом механизме управления обществом и государством;

в третьих, местное самоуправление имеет особый объект управления, т.е. местные вопросы или вопросы местного значения. К таким, например, можно отнести принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения; комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования; содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений; организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения; охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью и т.д.

1.1. Системы (модели) органов самоуправления граждан в зарубежных странах

В современном мире насчитывается более 190 независимых государств, в каждом из которых действует своя система местного управления. Это значит, что возможно существование такого же количества национальных систем местного управления, в рамках двадцати из которых присутствует около 80 субнациональных систем. Такие субнациональные системы действуют в каждом субъекте федеративного государства.

Большое разнообразие национальных систем местного управления требует их систематизации и, соответственно, объединения в более крупные системы – макросистемы.

Как известно, самыми распространенными правовыми системами мира являются англо-саксонская и романо-германская. По этому же принципу можно объединить и национальные системы местного управления.

Рассматривая их подробнее, охарактеризуем основные их элементы.

Во-первых, звеньевая характеристика. Любая современная система местного самоуправления включает в себя по вертикали от двух до пяти звеньев. Наиболее распространенными являются двухзвенная и трехзвенная структура административно-территориального деления. Четырехзвенная и пятизвенная системы административно-территориального деления встречаются значительно меньше. Но, вместе с этим, имеются специфические особенности в характере и их роли.

Во-вторых, степень подчиненности. В одной группе стран применяется принцип прямого подчинения нижестоящих органов вышестоящим, при этом, такой контроль может осуществляться специальными государственными органами или полномочными представителями правительства, которые осуществляют административный надзор за деятельностью выборных органов местного самоуправления и их исполнительных органов. В других – действует автономная система, не имеющая прямого подчинения по вертикали. В третьих – установлена прямая система соподчиненности, осуществляемая путем координации деятельности нижестоящих органов. В других – не осуществляется прямого централизованного управления местными органами, в частности представитель вышестоящего органа наделяется контрольными функциями и действует наряду с руководителем муниципалитета, избираемым населением или советом.

В третьих, действие акта. В некоторых странах представители центральных органов полномочны осуществить проверку законности актов, принятых органами местного самоуправления и их соответствие действующему законодательству. В других странах – решения органов местного самоуправления не вступают в силу до ознакомления с ними председателя правительства.

В четвертых, организационная форма и зависимость от местных условий (географических, социально-экономических, производственных и т.д.). В некоторых штатах США основными административно-территориальными подразделениями являются графства, которых насчитывается свыше трех тысяч. Они различаются по численности населения и размерам территории. В ряде штатов графства делятся на тауны и тауншипы – т.е. свободный тип компактных городских и сельских поселений. Американские города, как правило относятся к типу муниципальных корпораций, в которых проживает около 2/3 населения всей страны. Административно-территориальная организация в США предлагает и особые подразделения в штатах – специальные округа, которые создаются для управления теми направлениями местной жизни, которые исключены из компетенции местных органов самоуправления. Специальные округа имеют свои органы управления или комиссии, которые или полностью избираются населением, или назначаются штатами или графствами, поэтому они выступают в роли проводников общей политики штата или графства (например, школьные округа). Школьные округа создаются для руководства школами и их финансирования. Кроме того, школьные округа создаются с целью вывести школы из сферы влияния политических партий. Специальные округа создаются и для выполнения самых разнообразных функций: пожарной охраны, жилищного строительства, водоснабжения, транспортных услуг и т.д. такие округа обычно создаются в условиях, когда органы местного самоуправления по тем или иным причинам не в состоянии обеспечить населению определенный вид тех или иных услуг.

В Великобритании территория делится на графства, а графства – на округа, охватывающие как городские, так и сельские поселения. Низовыми территориальными подразделениями в Англии являются приходы, а в Уэльсе и Шотландии – общины. Во всех административно-территориальных единицах, кроме мелких приходов, имеются выборные органы местного управления – советы. В малых приходах

функции органов местного управления осуществляют периодически созываемые собрания избирателей данного прихода.

В ФРГ система административно-территориального деления устанавливается конституциями земель. В соответствии с конституциями земель земли делятся на округа, округа – на районы, а последние делятся на общины. Районы и общины имеют свои выборные органы местного управления – соответствующие советы. В небольших по численности общинах наряду с выборными советами периодически созываются собрания местных избирателей для решения вопросов местного управления. В округах выборные органы местного управления отсутствуют.

В Японии территориальное деление включает в себя префектуры, причем префектуры различаются по численности населения от полумиллиона до двенадцати миллионов. Префектуры включают в себя города (пункты с населением свыше 50 тысяч жителей), поселки и деревни. Крупнейшие города с населением свыше полумиллиона имеют особый статус. Органами местного управления в префектурах, городах, поселках и деревнях являются избираемые населением соответствующие собрания.

Таким образом, существующие национальные системы местного управления можно разделить на пять макросистем местного управления: британская, романская, американская, германская и скандинавская. При этом, до настоящего времени еще не систематизированы системы местного управления стран Латинской Америки, Восточной Европы, Азии и Африки.

Британская макросистема местного самоуправления подразумевает, что население административно-территориальных образований не имеет отдельного обособленного формирования, государственное управление пропагандирует только национальные интересы, назначение должностных лиц местных органов власти центральным органом, возможность регулирования любых вопросов, связанных с местным управлением, законодательными и подзаконными нормативно-правовыми актами.

Романская макросистема местного самоуправления характеризуется тем, что местное самоуправление представляет собой особое социальное образование, вопросы местного значения решаются исходя из интересов населения данной территории, местные сообщества являются юридическими лицами, обладающими собственностью, правами и т.д., выборных лиц принимать решения и распоряжаться бюджетом.

Германская макросистема местного самоуправления устанавливает, что национальные интересы реализуются также через деятельность местных органов власти, в компетенцию местного самоуправления входит решение круга вопросов местного значения, большая часть полномочий делегируется местным властям, которые подотчетны или подчиняются вышестоящим органам власти, назначение выборов и решения органов управления промежуточного уровня имеют обязательный характер.

Американская макросистема местного самоуправления характеризуется тем, что местное сообщество выступает в качестве отдельного социального образования, местные органы власти подотчетны населению и независимым органам контроля, местные интересы исходят из государственных, выборных органов власти со всей полнотой полномочий на местном уровне.

Скандинавская макросистема местного самоуправления устанавливает, что местное управление является территориализацией единого публичного управления, публичное управление осуществляется путем выборности местных органов власти, передача социальных функций государства местным сообществам, государство и граждане контролируют деятельность органов самоуправления.

Отдельное внимание необходимо уделить моделям местного управления. В настоящее время функционируют три такие модели: англосаксонская (английская), континентальная (французская) и «смешанная». Различия данных моделей зависят, прежде всего, от взаимоотношений местных органов между собой и с государственной властью.

Англосаксонская модель распространена в Великобритании, США, Канаде, Австралии и других странах с англосаксонской правовой системой, где местные представительные органы формально выступают автономно в пределах своих полномочий, без прямого подчинения вышестоящим органам. Для этой модели характерно то, что на местах нет уполномоченных центрального правительства, которые бы опекали представительные органы, избираемые населением административно-территориальных единиц. Наряду с представительными органами в этих странах, особенно в США, непосредственно населением избираются и некоторые должностные лица администрации. Большими полномочиями здесь наделяются комиссии (или комитеты) местных представительных органов, играющие значительную роль в подготовке и принятии отдельных решений.

Контроль за деятельностью местных органов управления в этих странах осуществляется через центральные министерства и через суд. По месту и роли местных органов в политической системе этих стран можно сделать вывод, что они фактически являются составной частью государственного механизма. Термин же «местное управление» служит для обозначения организации и деятельности местных органов и обычно указывает лишь на один из критериев их отличия от других государственных органов – на их местный (локальный) характер.

Основными чертами этой модели являются:

высокая степень автономии местного самоуправления, выборность, контроль, прежде всего, со стороны населения; отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления;

отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).

Основной принцип заключается в самостоятельности принятия решений в пределах предоставленных полномочий (в Великобритании полномочия предоставляются парламентом страны, т.е. на центральном уровне, в США – штатами, т.е. на региональном уровне). Выборные органы местного самоуправления в пределах закона, обычая, сложившейся практики, судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства. Государственное регулирование может осуществляться в косвенной форме, например, за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления могут вводить на своей территории с изменениями. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля. Средство влияния – государственные дотации.

Континентальная модель распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки. Ее отличия от англосаксонской базируются на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Эта модель зародилась во Франции.

Основными чертами данной модели являются:

сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня), выборности и назначения; определенная иерархия системы управления, в которой

местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным;

ограниченная автономия местного самоуправления; наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления.

Континентальная модель является иерархической структурой, где происходит сверху передача различных директив, а снизу поступает информация, и где на государственные органы работают представители на местах. Данная модель характеризуется также некоторой подчиненностью нижестоящих местных органов самоуправления вышестоящим по структуре.

В рамках этой модели представительные органы порой создаются только в административно-территориальных единицах, признанных в качестве территориальных коллективов. На отдельных уровнях представительные органы могут вообще отсутствовать (как, например, в районах и кантонах Франции). Субъектом территориального самоуправления на трех основных уровнях во Франции (коммуны, департаменты, регионы) является население, проживающее на данной территории.

Одним из примеров является Франция, где предусмотрено местное самоуправление на уровне коммун, более крупные кантоны и округа являются местными уровнями государственной власти, элементы самоуправления вновь появляются на уровне департамента, чтобы полностью смениться государственной властью на уровне региона. Основным звеном местного самоуправления являются коммуны, каждая коммуна имеет свой представительный орган – совет и мэра, избираемого из числа депутатов совета. Мэр и депутаты муниципального совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет. В то же время мэр является государственным служащим. Деятельность мэра осуществляется под контролем муниципального совета и под административным контролем комиссара республики. Последний также наблюдает за законностью принимаемых коммуной решений и в случае необходимости обращается в суд за их отменой, т.е. в отношении муниципального совета принцип административного контроля уже не действует.

В ряде развивающихся стран, где заимствованная у развитых демократий англосаксонская или континентальная модель местного самоуправления выступает лишь в качестве необходимой «декорации» для, авторитарной по своей сути политической системы, в рамках кото-

рой волеизлияние граждан на выборах имеет во многом несамостоятельный и заранее ориентированный характер, местное самоуправление нельзя рассматривать как составную часть демократии. Местное управление и Австрии, Германии, Японии, и некоторых других странах имеет сходство с обеими моделями, обладая при этом и некоторыми своими специфическими чертами. Это и позволяет выделить его в отдельную — «смешанную» модель местного самоуправления.

Сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, следует иметь в виду, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении некогда весьма отличных муниципальных систем.

Таким образом, в Европе существует множество моделей территориальной организации. Так, в Великобритании, США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и др., сложился тип местного самоуправления, получивший название англосаксонского. Одна из характерных черт — отсутствие на местах полномочных представителей правительства, опекающих местные выборные органы. Однако правительство оказывает влияние на то, каким образом органы местного самоуправления осуществляют свои задачи используя финансовые рычаги — субвенции, дотации и др. Другая характерная черта — муниципальные органы могут делать лишь то, что им прямо разрешил закон. Муниципалитеты рассматриваются как автономные образования, осуществляющие власть, возложенную на них парламентом.

В ряде зарубежных стран действует муниципальная система, которая в своей основе имеет французскую модель местного самоуправления. Для Франции всегда была характерна высокая степень централизации местного управления и самоуправления. Это проявилось в развитии системы административного контроля центральной власти над местными органами, бюрократической субординации в отношениях центра и мест. Ключевую роль в системе местного управления Франции играл префект, являвшийся представителем правительственной власти и определявший все направления местной деятельности. В данной модели — наличие на местном уровне специального уполномоченного правительства, осуществляющего контроль за органами местного самоуправления. Муниципальным органам раз-

решены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов.

Местное (коммунальное) самоуправление Германии предусматривает наряду с представительным городским органом образование коллегиального исполнительного органа – магистрата во главе с бургомистром. Органы местного самоуправления обязаны решать местные дела не только от своего имени, но и по поручению государства. Самоуправление, согласно современной германской доктрине, означает, что государственные задачи решаются юридическими лицами публичного права, т.е. государство делегирует часть своих функций органам самоуправления.

В качестве важнейших признаков права на самоуправление общин в Федеративной Республике Германия конституционный законодатель выделяет следующие: сфера реализации права на самоуправление, сфера деятельности; характер деятельности, т.е. регулирование; способ деятельности; границы деятельности, т.е. в рамках закона.

В Австрии, где каждая земля также принимает свой собственный кодекс о коммунах и свой собственный избирательный закон, также прослеживается тенденция к избранию мэра прямым голосованием. Такая процедура применяется уже в пяти землях из девяти. В Испании между местными территориальными образованиями наблюдаются лишь небольшие различия, хотя по Основному Закону автономные коммуны наделены правом применять свои собственные варианты устройства местных образований с определенными ограничениями. Но в подавляющем большинстве коммуны почти не принимали законов в этой области, если не брать в расчет чисто прикладные вопросы. Большую активность в данном плане проявили Каталония и Страна Басков.

Демократия приводит к прямым выборам, и в настоящее время от непрямых выборов отказались почти повсеместно. В Испании подобная практика сохранена для выборов депутатов от провинций (муниципальные советники входят в избирательную коллегию, которая и избирает из их числа депутатов пропорционально количеству представленных членов). В Венгрии, где непрямые выборы были введены в 1990 г. для избрания в совет графства (comitat), от них также отказались. В Португалии, где коммуны объединяют большие территории, но при этом немногочисленны, советы частично состоят из членов, избранных советами церковных приходов (freguesias), кото-

рые являются территориальными образованиями внутри коммун. В Чешской Республике и в Австрии некоторые города осуществляют определенные управленческие полномочия по отношению к прочим, менее значимым коммуна́м, располагающимся в том же округе.

И, наконец, автономия немыслима без контроля, а потому ее следует организовать таким способом, который гарантировал бы соблюдение законодательства, одновременно гарантируя те права на свободные действия, которыми наделены местные территориальные образования. Но предмет контроля различается в зависимости от того, что именно подлежит контролю: осуществление собственных полномочий или делегированных полномочий. В последнем случае контролю подлежит весь комплекс принимаемых решений, и контрольные функции могут даже уподобляться иерархической дисциплине; в первом варианте контролируется только соответствие принимаемых решений закону.

Концепция и определение полномочий местных территориальных образований являются самыми сложными предметами в данной области. И в самом деле, ситуация, сложившаяся в настоящее время в большинстве стран, является результатом длительного исторического развития, а потому описать все ее аспекты с точки зрения рациональных критериев едва ли удастся. Европейская хартия о местной автономии гласит, что местные территориальные образования должны играть «значительную» роль в общественной деятельности, которая, в свою очередь, должна быть определена таким образом, чтобы они могли осуществлять ее в автономном режиме. Это формулировка весьма общего характера. Действительный объем и природа полномочий местных территориальных образований значительно разнятся между собой в разных странах Европы. Если верить одной из тенденций современной экономической теории, «налоговый федерализм» мог бы дать в наше распоряжение критерий для определения полномочий и ассигнования ресурсов. Однако на самом деле этот критерий позволяет в лучшем случае определить объем собственных ресурсов в зависимости от объема подлежащих финансированию полномочий, но оказывается недостаточным для определения юридических рамок осуществления свободного местного управления.

Обычно описание полномочий местных территориальных образований пытаются дать с помощью понятия о делах местного значения. Таким образом, в область полномочий местных территориальных образований включают все предметы или вопросы, ограниченное

значение которых позволяет признать их делами местного значения. Однако данный критерий совершенно неудовлетворителен: например, местным территориальным органам можно поручить руководство школами, но всякий согласится с тем, что вопрос об образовании никак не может быть отнесен к делам местного значения.

В этой связи, предметом понятия о делах местного значения является в первую очередь идентификация права: за местным территориальным органом признается право самостоятельно решать любой вопрос, используя имеющиеся в его распоряжении средства, интересующий население данной территории, при этом соблюдая законы и не препятствуя осуществлению полномочий прочих органов власти. Местным территориальным органам необходимо законодательное подтверждение их права на инициативу, которое сегодня закреплено в законодательстве всех европейских государств. Данная концепция включена в Европейскую Хартию о местном самоуправлении, к которой в 2000 г. присоединилась Великобритания, еще недавно исключавшая понятие о местном самоуправлении по инерции парламентской монархии.

Все это означает, что понятие о делах местного значения не может быть определено простым перечислением материальных полномочий, предоставляемых по закону различным категориям местных территориальных образований. Конечно, подобная законодательная база необходима, особенно в тех областях деятельности, для которых разрабатываются различные линии государственной политики и в которых существуют разветвленные государственные службы, необходимые для жизни общества. Только в самых исключительных случаях весь комплекс вопросов может быть решен с применением полномочий лишь одной категории государственного органа. Наоборот, чаще всего проведение мероприятий или организация государственной службы требуют участия как государства, так и местных территориальных образований, но на разных уровнях. И тогда закон призван определить материальные полномочия и уровень власти, который необходимо задействовать.

Существующие модели взаимоотношений местного самоуправления и государства условно можно обобщить в три основные концепции.

1. *«Модель партнерства»* рассматривает отношения местных и центральных властей как отношения партнеров и равноправных участников, преследующих общие цели и оказывающих определенные услуги населению. В рамках данной концепции местное самоуправ-

ление понимается в первую очередь как органический элемент самовыражения соответствующего местного сообщества благодаря которому местные жители имеют возможность организовать в своих интересах необходимые им службы.

Модели территориальной организации самоуправления граждан

Модель	Характерная черта	Страны
Англо-саксонская	отсутствие на местах полномочных представителей правительства	США, Канада, Австралия, Новая Зеландия
Французская	высокая степень централизации местного управления и самоуправления	Франция
Германская	государственные задачи решаются юридическими лицами публичного права	Германия, Австрия

2. «Агентская модель» подразумевает, что роль в отношениях между государственными и местными органами принадлежит государству. Органы местного самоуправления рассматривается как агенты центральной власти на территориальном уровне, тем самым, они выступают как естественное продолжение структуры государственного аппарата призванного, тем не менее, решать не только государственные вопросы, но и исходить из определенных интересов, проблем местного населения. Государство в этой связи выступает как определенный гарант эффективности деятельности местных органов и как определенный фактор стабильности политической, социально-экономической жизни того или иного региона.

3. «Концепция взаимосвязи» исходит из базовых моментов, определяющих характер взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления. Во-первых, констатируется тот факт, что каким бы ни был в целом характер деятельности, они, тем не менее, характеризуются определенной степенью самостоятельности и независимости по отношению друг к другу. Во-вторых, с другой стороны, существует определенная взаимозависимость в деятельности как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти. Это определяется наличием властных полномочий у обеих сторон, в частности их финансовыми ресурсами. Это и вынуждает их взаимодействовать друг с другом, находя точки соприкосновения на основе переговоров, достижения компромисса.

1.2. Конституционное (законодательное) закрепление органов самоуправления граждан

Понятие «местное самоуправление» упомянуто во многих современных конституциях стран мира. Например, в них содержатся отдельные главы, регулирующие самоуправление граждан. Это, в частности:

в странах Европы:

глава 11 Конституции Финляндии – «Управление и самоуправление»,
часть 3 Конституции Швейцарии – «Союз, кантоны и общины»,
раздел VIII «О территориальной организации государства» Конституции Испании (глава 3 «Об автономных сообществах»),

часть 6 Конституции Албании – «Местное управление»,

глава 7 Конституции Чехии – «Территориальное самоуправление»,

глава IX Конституции Венгрии – «Органы местного самоуправления»,

глава V Конституции Словении – «Самоуправление»,

глава VI Конституции Хорватии – «Организация местного самоуправления и управления»,

глава 14 Конституции Эстонии – «Местное самоуправление»,

глава 7 Конституции Болгарии – «Местное самоуправление и местная администрация»,

глава V Конституции Македонии – «Местное самоуправление»,

глава X Конституции Литвы – «Местное самоуправление и управление»;

в странах Латинской Америки:

глава III Конституция Венесуэлы – «Муниципалитеты»,

глава III Конституции Аргентины – «Управление провинциями»,

раздел 5 Конституции Мексики – «О штатах федерации»,

раздел 17 Конституции Боливии – «Муниципальное управление»,

часть 18 Конституции Колумбии – «Управление департаментами и муниципалитетами»,

часть XII Конституции Доминиканской Республики – «Управление провинциями»,

часть XI Конституции Гватемалы – (главы I и II «Об управлении департаментами и муниципальными округами» и «Муниципальное управление»),

часть IV Конституции Гаити – «Общины»,

часть X Конституции Гондураса – «Департаментские и муниципальные управления»,

часть IX Конституции Никарагуа – «Управление департаментом, национальным округом, муниципиями и местными советами»,
часть XII Конституции Коста-Рики – «Муниципальное устройство»;
в странах Азии:

глава VIII Конституции Японии – «Местное самоуправление»,
глава VIII Конституции Республики Корея – «Местная автономия»,
раздел 6 Конституции Китая – «Органы самоуправления в районах национальной автономии»,

раздел VI Конституции Индонезии – «Местное управление»,
часть 4 Конституции Монголии – «Административно-территориальные единицы Монголии и их управление»;

в странах СНГ:

раздел 4 Конституции Азербайджана – «Местное самоуправление»,
глава 7 Конституции Армении – «Местное самоуправление»,
раздел V Конституции Беларуси – «Местное управление и самоуправление»,

глава VIII Конституции Российской Федерации – «Местное самоуправление»,

раздел VIII Конституции Казахстана – «Местное государственное управление и самоуправление»,

глава VIII Конституции Кыргызстана – «Местное самоуправление»,

раздел IV Конституции Туркменистана – «Местное самоуправление»,

раздел XI Конституции Украины – «Местное самоуправление»;

а также раздел 7 Конституции ЮАР – «Местное самоуправление».

Как видно, на конституционно-правовом уровне многих государств урегулированы система органов местного самоуправления, принципы их формирования и т.п.

Вместе с этим, действует обширное законодательство, посвященное местному самоуправлению, например, в Швеции – Коммунальный закон 1977 г., в Японии – Закон о местном самоуправлении 1947 г., в Великобритании – по конкретному муниципалитету принимается «частный» парламентский акт, а также адаптивные законы, действие которых распространяется на соответствующие муниципалитеты только по их решению.

В других государствах вопросы местного самоуправления имеют свое место, только отдельной главы в конституции этих стран по регулированию данной области не имеется. В тех странах, где применяются принципы англосаксонского права, вопросы местного само-

управления, как правило, относят, во-первых, не к конституционному, а к административному праву, во-вторых, считается, что это сфера полномочий субъектов федерации и федеральная конституция не должна такие вопросы регулировать. В США действует «правило Диллона» (главного судьи штата Айова), согласно которому местные органы самоуправления получают свои полномочия от штатов, и федеральное законодательство не имеет к ним отношения. Конституции отдельных штатов (например, Алабама, Миссисипи) содержат небольшое число норм, касающихся местного самоуправления, другие – более подробно регулируют данные вопросы.

Попытка, предпринятая в 1988 году в Австралии с целью придать местному самоуправлению конституционный статус на уровне Федерации путем включения соответствующих положений в федеральную Конституцию, не удалась. Она была отвергнута на референдуме во многом из-за боязни, что это приведет к усилению федерального вмешательства в дела субъектов Федерации (штатов), которые рассматривают правовое регулирование местного самоуправления как свою исключительную прерогативу. Правда, и в федерациях, воспринимающих подходы англосаксонской правовой системы, пробивают себе дорогу новые веяния. Несмотря на сопротивление местных элит в Индии в 1992 году, были приняты поправки к Конституции 1949 г., придавшие конституционный статус панчаятам (в селах, административно-территориальных единицах) и муниципалитетам (в городах).

В федерациях, где действуют иные правовые системы, о местном самоуправлении говорится в федеральных конституциях (например, Бразилии 1988 г., Мексики 1917 г.), причем в бразильской Конституции говорится даже об особом рода совместных полномочиях: федерации, штатов (субъектов федерации) и муниципий. Такой подход к совместным полномочиям отражает не стремление к полному разделению полномочий органов государства и местного самоуправления, а констатацию их определенного единства при осуществлении власти народа.

В Конституции Греции имеется отдельная статья 102, посвященная вопросам местного самоуправления, в частности в ней говорится, что управление местными делами входит в компетенцию органов местного самоуправления, первой ступенью которых являются муниципалитеты и общины. Органы местного самоуправления пользуются административной самостоятельностью.

Конституция Исландии также содержит статьи (76 и 78), регулирующие вопросы местного самоуправления – органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют управление местными делами в соответствии с законом.

Статья 127 Конституции Турции полностью посвящена местному самоуправлению – местные административные органы являются общественными юридическими лицами, образованными для того, чтобы удовлетворять общие местные потребности жителей областей, муниципальных районов и деревень, чьи правомочные органы выбираются избирательным корпусом в соответствии с законом и чьи организационные принципы определены законом.

В статье 120 Конституции Румынии дается характеристика «коммунальным и городским властям», в частности, властями публичной администрации, через которые осуществляется местная автономия в коммунах и в городах, являются при условиях, установленных законом, выборные местные советы и выборные примари.

1.3. Правовые гарантии формирования органов самоуправления граждан

Органы местного самоуправления включают в себя выборные муниципальные советы или комиссии и образуемые ими исполнительные органы. Общий порядок формирования муниципальных советов и исполнительных органов регулируется специальными избирательными законами и законами о муниципалитетах. В федеративных государствах издание законов о выборах в органы местного самоуправления находятся в компетенции субъектов федерации. В большинстве демократических стран выборы в органы местного самоуправления осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Пассивное избирательное право обычно устанавливается в рамках 18-25 лет. Одновременно устанавливается и целый ряд цензовых требований – ценз оседлости, несовместимость занятия других постов на государственной службе или в выборных органах, в суде и т.д.

Виды органов самоуправления граждан

Общинные органы самоуправления

староста (аксакал), избираемый на сходе граждан открытым голосованием;

сельский сход, собираемый в селе группе деревень для решения основных вопросов местной жизни;

совет (муниципалитет), обладающий, в основном, правами юридического лица;

глава муниципального образования – мэр, бургомистр;

территориальные органы общественного самоуправления;

местные референдумы, правотворческая инициатива.

Региональные органы самоуправления

назначенные чиновники – губернаторы, управители;

избранные советы и назначенные представители центральной власти;

избранные советы, их коллегиальные исполнительные органы, а также назначаемый правительственный комиссар, не имеющий управленческих функций;

избранные советы и избранные главами местных советов представители государственной власти;

избранные советы и формируемые ими исполнительные комитеты.

В ряде стран Латинской Америки, для того чтобы быть избранным алькальдом (мэром) или советником муниципалитета, по закону о муниципалитетах необходимо обладать избирательным правом, быть рожденным в соответствующем муниципалитете или проживать там не менее двух лет, предшествующим выборам, быть внесенным в избирательный регистр граждан или в избирательный регистр для иностранцев, не быть осужденным уголовным судом.

В выборах муниципалитетов в Великобритании могут участвовать все британские граждане (в том числе пэры), живущие в стране и достигшие 18 лет. Кандидатов в депутаты может выдвигаться каждый гражданин достигший 21 года и проживающий на территории данного муниципалитета, работающий там или имеющий, либо арендующий там не менее года землю, предприятия, дом, квартиру. Не могут быть избраны пэры, священнослужители, кадровые военные, гражданские служащие, умалишенные. На муниципальных выборах могут применяться и некоторые требования морального характера. Еще одна особенность – ряд зарубежных стран предоставляет право участия в выборах органов местного самоуправления иностранцам, постоянно проживающим на территории данного муниципалитета.

Порядок выдвижения кандидатов в выборные органы местного самоуправления предусматривает различные способы реализации этих субъективных прав избирателей – чаще всего путем подачи петиции с подписями установленного законом числа жителей данного избирательного округа, обладающих полным объемом избирательных прав, в поддержку кандидата на должность члена муниципального совета. Кандидаты в муниципальные органы могут баллотироваться по партийным спискам, опираясь на поддержку определенной политической партии, или выступать как независимые кандидаты. Выборы осуществляются как по одномандатным округам, так и по многомандатным округам. Для определения результатов голосования используются как пропорциональная, так и мажоритарная избирательные системы. Мажоритарная система может предполагать и проведение выборов в два тура. На выборах в муниципальные органы запрещено введение императивного мандата. Депутаты муниципальных органов не связаны никакими наказаниями избирателей и не обязаны отчитываться перед избравшими их гражданами.

Муниципальные советы избираются в назначенные сроки. В США, например, органы местного самоуправления в зависимости от уровня избираются на 2-4 года, В Великобритании – на 4 года, при-

чем состав муниципалитетов может обновляться по частям или переизбираться полностью. Численный состав органов местного самоуправления также различен, как правило, от нескольких депутатов до нескольких десятков. В муниципальные советы столиц государств, как правило, избирается более ста советников. Выборные муниципальные советы юридически возглавляют муниципальный аппарат управления, который осуществляет оперативную работу по руководству всей деятельностью муниципалитета. Срок полномочий депутатского корпуса органов местного самоуправления различен. В ряде кантонов Швейцарии он составляет 3-4 года, Швеции, Норвегии, Португалии, Испании, Великобритании, Дании, Голландии, ФРГ (ряд земель) — 4 года, в Ирландии, Турции, Италии, на Кипре — 5 лет, в ряде земель ФРГ, Австрии — 5-6 лет, в Бельгии, Франции, Люксембурге — 6 лет.

Законодательством ряда стран предусмотрены особые требования к лицам, намеревающимся занять должности в органах местного самоуправления: годность к военной службе, обязательное проживание или место работы в пределах территории органа местного самоуправления, уплата местных налогов и т.д. В латиноамериканских странах в соответствии с местным законодательством не могут быть избранными алькальдами и муниципальными советниками члены любых законодательных органов, министры правительства, государственные служащие, служащие в вооруженных силах и полицейских формированиях, служащие муниципалитетов, члены судебной власти, нотариусы их помощники, члены избирательных комиссий и другие лица. Важно отметить, что в ряде зарубежных стран законодательством предусмотрен порядок досрочного отзыва депутатов местных представительных органов посредством голосования избирателей. А характерной особенностью муниципального самоуправления Мексики, например, является то, что председатели и советники муниципалитетов, избранные прямым народным голосованием, не могут быть переизбраны на непосредственно следующий срок. Должностные лица органов местного самоуправления, назначенные на должность независимо от ее наименования, не могут быть избраны непосредственно на следующий срок даже на другую должность в данном муниципалитете.

По-разному регулируется вопрос о совмещении депутатских мандатов: от решения совмещать сразу несколько мандатов (в Дании — на местном, региональном и парламентском уровне), а также системы двойного мандата на местном и региональном уровне (Норвегия, Шве-

ция, Дания, Великобритания, Ирландия, Голландия, ФРГ), до одного депутатского мандата (Австрия, Бельгия, Франция). Австрия в виде исключения допускает совмещение мандата самого нижнего уровня с самым верхним (парламентским). В Италии не допускается совмещение мандатов на одном уровне (региональном, провинциальном и муниципальном), а также с мандатом члена парламента. В Люксембурге член местного органа самоуправления может одновременно быть членом национального парламента и Европарламента и т.д.

Очень часто численный состав органов местного самоуправления может определяться в минимальном и максимальном исчислении, а постоянный состав определяется численностью населения данного района. В Республике Перу, например, прямо установлено, что в муниципалитетах с численностью до 500 человек избирается алькальд и 5 муниципальных советников, от 500 до 1000 человек избирается алькальд и 8 советников и т.д. такая регламентация численного состава местных представительных органов предохраняет от чрезмерного увеличения их состава, и, следовательно, увеличения расходов на выборы.

На выборах в органы местного самоуправления обычно довольно высок процент абсентеистов, т.е. не участвующих в голосовании (в США, например, до 1/3 всех зарегистрированных избирателей). В странах, где введен обязательный вотум, этот процент, разумеется, достаточно высок.

По структуре органы местного самоуправления, как правило, однопалатные. Двухпалатное построение этих органов чрезвычайно редко (муниципальный совет Нью-Йорка, например). Структура муниципального органа, как и его численный состав, определяются размерами территории и численностью населения. Основной формой деятельности органов местного самоуправления являются сессии, проведение которых регулируется местным законодательством. В низовых территориальных подразделениях эти сессии проводятся довольно часто (в США — один-два раза в месяц, в Великобритании — ежемесячно). Сессии вышестоящих органов проводятся 1 раз в квартал или полугодие. Могут проводиться и внеочередные или чрезвычайные сессии по требованию определенного числа членов представительного органа или по требованию местных исполнительных органов (мэр, исполнительный совет и т.д.). Обычно чрезвычайные сессии собираются для решения только строго определенных вопросов и решение других вопросов не должно иметь юридической силы.

В пределах своей компетенции органы местного самоуправления принимают решения, дают заключения, высказывают пожелания и рекомендации. Общий принцип заключается в том, что местные сообщества и выражающие их волю избираемые населением органы местного самоуправления обладают в рамках закона полной свободой действий при осуществлении своей деятельности по любым вопросам, которые не исключены из их компетенции или не переданы в установленном порядке какому-либо другому органу власти. Сами полномочия могут быть поставлены под сомнение или ограничены другим органом власти, центральным или региональным, только в рамках закона.

Конституция Испании 1978 года, например, в специальной главе «О местной администрации» гарантирует автономию муниципалитетов, которые обладают всей полнотой прав юридического лица. По конституции руководство и управление муниципалитетами осуществляется соответствующими муниципальными советами, которые состоят из алькальдов и советников. Советники избираются жителями муниципалитета путем всеобщего равного, свободного и тайного голосования в соответствии со специальным законом.

Алькальд (председатель совета) избирается или советниками или непосредственно самими жителями муниципалитета.

Решения органов местного самоуправления могут быть оспорены в судебном порядке. Законодательством ряда стран (например, Италии) предусмотрена возможность роспуска местных выборных органов в случае совершения ими действий, противоречащих конституции, а также серьезных нарушений действующих законов, отказа выполнять постановление центрального правительства и т.д. Законодательством предусмотрена возможность роспуска исполнительного органа местного самоуправления и отправка в отставку его председателя, совершившего незаконные действия.

Роспуск органа местного самоуправления может быть осуществлен в случае массовых отставок депутатов или полной неэффективности работы органа местного самоуправления вследствие отсутствия устойчивого большинства, а также по соображениям национальной безопасности. В Италии, например, такое решение принимается мотивированным декретом президента республики после заслушивания доклада специальной комиссии центрального парламента, которая образуется специально для этого. Декретом о роспуске областного совета президентом страны назначается временная комиссия в соста-

ве трех человек, обладающих полным объемом избирательных прав. Комиссия назначает выборы нового областного совета в трехмесячный срок и занимается обычной административной деятельностью, входящей в компетенцию исполнительного органа (джунты). Комиссия принимает решения, которые не могут быть отменены никаким другим органом и которые должны впоследствии представлены на утверждение вновь избранного областного совета.

Характерные черты органов самоуправления граждан

Англо-саксонская система

совет (правление), состоящий из 3-7 членов. Мэры избираются либо населением, либо этим советом;

избираются некоторые должностные лица (шерифы, атторней), при них создаются комиссии и комитеты по отраслям управления;

все местные вопросы находятся в ведении советов, при этом чиновники из центра для контроля не назначаются.

Романо-германская система

в административных объединениях (коммунах) существуют только выборные органы (мэр, совет, бургомистр);

в искусственных административных единицах применяется несколько вариантов формирования местных органов: в районных и областных единицах, не рассматриваемых как территориальные коллективы, все местные органы состоят из назначаемых органами государственной власти чиновников.

Иберийская система

население территории избирает совет и главное должностное лицо, либо коллегия должностных лиц;

выборный глава администрации обладает большим объемом полномочий, в том числе в области контроля за деятельностью выборного совета; назначаемые чиновники являются представителями министерств, целью которых является решение вопросов общегосударственного значения на местном уровне.

1.4. Компетенция органов самоуправления граждан

Основной объем полномочий органов местного самоуправления определяется национальным законодательством и может различаться даже в рамках одной страны. Общее правило, касающееся полномочий местных сообществ, заключается в том, что эти полномочия должны быть целостными и всеобъемлющими во всем, что касается местных дел. Фактически они обладают полномочиями решать только местные дела. Например, Конституция Баварии относит к вопросам, имеющим местное значение и входящим в компетенцию общины, следующие: управление собственностью общины и муниципальными предприятиями, местный общественный транспорт, местное дорожное строительство, обеспечение населения водой, газом, светом, питанием; местное планирование; строительство жилья и надзора за его эксплуатацией, местная полиция, пожарная охрана; развитие культуры и поддержание учреждений культуры; медицина, семейные консультации и защита материнства; школьная гигиена и забота о молодежи; общественные бассейны, погребение умерших; сохранение местных памятников и строений.

Американская структура местного самоуправления определяется специальной хартией, принимаемой законодательным органом штата. Хартия обычно устанавливает границы муниципалитетов, их функции, организационную структуру, методы финансирования, систему назначения и выборов должностных лиц городских органов местного самоуправления. Городские хартии закрепляют право граждан на проведение референдумов по наиболее важным проблемам жизнедеятельности населения, в том числе по налогообложению, изменению самой хартии и т.д. Решение о проведении референдума может быть инициировано требуемым по закону числом граждан путем подачи петиции в муниципальный совет. Как правило, органы местного самоуправления не могут принимать решения или совершать действия, носящие чисто политический характер и затрагивающие политические интересы страны в целом. Однако на практике можно отметить факт принятия именно таких решений. В частности, несколько муниципалитетов Японии принимали решения об объявлении своей территории безъядерными зонами и протестовали против американских военных баз на территории своих муниципалитетов.

Компетенция органов местного самоуправления распространяется прежде всего на руководство и развитие коммунального хозяй-

ства, охрану окружающей среды, планирование размещения и строительства населенных пунктов, общий надзор за градостроительством, развитие системы местного транспорта и установление порядка регулирования его движения, местное дорожное строительство, канализацию, водо- и газоснабжение, энергообеспечение, очистку улиц, борьбу с загрязнением водоемов и т.д.

Значительны полномочия органов местного самоуправления в социальной сфере. Это полномочие по оказанию социальной помощи малоимущим за счет муниципальных доходов. Они включают в себя строительство и содержание домов для престарелых, ночлежек, строительство дешевого жилья, муниципальных школ, больниц, родильных домов и т.д.

Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Они осуществляют деятельность в сфере местного хозяйства (выдача разрешений на право открытия магазинов, зрелищных предприятий, установление правил застройки городов и т.д.).

Полномочия в области охраны общественного порядка, защиты прав и свобод граждан включают в себя установление правил поведения в общественных местах, дачу разрешений или наложение запрета на проведение митингов, собраний, шествий, демонстраций, пикетов и других форм общественно-политической деятельности населения данного муниципального образования, издание предписаний по осуществлению санитарного надзора, медицинского обслуживания населения и т.д.

В ряде стран (США, Канада, Франция и другие) в ведении органов местного самоуправления находятся полицейские силы, на которые возлагается несение патрульной и охранной службы и другие виды полицейской деятельности.

Важнейшие полномочия органов местного самоуправления представлены в бюджетно-финансовой сфере. В соответствии с Европейской Хартией о местном самоуправлении местные сообщества имеют право в рамках экономической политики государства на собственные достаточные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. При этом финансовые ресурсы местных сообществ должны быть совершены полномочия, предусмотренным конституцией или специальным законодательством.

Конституция Испании, например, прямо закрепляет положение о том, что местные финансы должны быть достаточными для выпол-

нения функций, возлагаемых законов на соответствующие органы самоуправления, для чего используются преимущественно местные налоги, а также участия в налоговых сборах государства и региональных автономных объединений.

При определении финансовых взаимоотношений центрального правительства и органов местного самоуправления в большинстве стран принят принцип финансовой автономии местных самоуправляющихся единиц. Это означает, что муниципальные образования являются независимыми в финансовом отношении, но они не могут расходовать больше средств, чем это позволяет местный бюджет. При определенных условиях, когда муниципальное образование оказывается не в состоянии управлять своими финансами, государство обычно представляет ему дополнительные субсидии, гарантирующие платежеспособность муниципального образования.

Мексиканские муниципии, например, самостоятельно распоряжаются своими доходами, полученными то принадлежащего им имущества, а также от налогов и других поступлений, которые устанавливаются в их пользу законодательным органом штата. В обязательном порядке они получают налоги, включая дополнительные сборы, установленные штатами на недвижимое имущество в связи с его дроблением, разделом и т.д., а также налоги, которые устанавливаются при изменении цен на недвижимость, а также федеральные поступления, которые предоставляет муниципиям федерация в размерах и в сроки, ежегодно устанавливаемые законодательными органами штатов, и поступления, полученные от находящихся в их ведении общественных служб.

В свою очередь, законодательные органы мексиканских штатов имеют право в соответствии со специальным законом о доходах муниципий проверять их годовые финансовые отчеты, обращая особое внимание на соответствие расходов муниципии находящимися в ее распоряжении доходам.

Муниципальные образования для стабилизации своего финансового положения обычно стараются привлечь средства частных кредиторов. Финансовые вложения в строительство и ремонт местных дорог и возведение социального жилья являются для муниципальных образований достаточно легким источником получения финансовых средств, потому что это приносит значительную прибыль вкладчикам капитала. Самой большой угрозой для финансовой деятельности муниципальных образований является необходимость выплатить из

собственного бюджета значительные суммы на социальные нужды, особенно в связи с растущим уровнем безработицы, увеличением числа бездомных, больных, инвалидов и т.д.

Составление и утверждение бюджета является прерогативой местного представительного органа, который, таким образом, регулирует свои полномочия в финансовой сфере и может определить финансово-экономическую политику. Проект бюджета обычно готовит исполнительный орган муниципалитета с учетом возможного роста затрат на непредвиденные расходы. Помимо ежегодного бюджета обычно готовится и долгосрочный бюджет, рассчитанный на несколько лет, и несколько дополнений к нему, содержащих информацию о расходах на содержание кадров, капитальные затраты, ссуды, субсидии и т.д.

Действующими законами о муниципалитетах обычно предусмотрен перечень обязательных расходов, которые должно понести муниципальное образование и которые поэтому должны включаться в расходную часть местного бюджета. В этот перечень обычно входят расходы на образование, жалование представителям исполнительной власти (мэру, местному правительству и т.д.), расходы на эксплуатацию дорог, расходы на содержание пожарной, полицейской, медицинской и других служб, проценты и выплаты по ссудам, эпизодические расходы. Исходным ориентиром при составлении ежегодного и перспективного бюджетов является текущая политика и экономическое положение как страны в целом, так и конкретного муниципального сообщества. При этом должен учитываться возможный рост цен и повышение заработной платы, а также рост и сокращение числа населения. Любые другие непредвиденные расходы проходят, как правило, по статье эпизодических расходов. Основная цель ежегодного бюджета — показать соотношение доходов и расходов данного муниципального сообщества. Но бюджет имеет и другое важное предназначение. Ежегодный бюджет является основным предписанием для исполнительной муниципальной власти, определяющим расходы по каждой статье. При расходовании средств исполнительная власть должна строго придерживаться установленных бюджетом сумм и не выходить за рамки утвержденных расходов по каждой статье бюджета. В ежегодном бюджете должно быть продумано соотношение различных статей доходной и расходной частей, учтены возможные и ожидаемые доходы и расходы (например, увеличение налогов, рост безработицы и т.д.). Через год ежегодный бюджет используется для

отчетности и для сравнения его с бюджетом других муниципалитетов, что дает основание улучшать проект нового ежегодного бюджета.

Долгосрочный бюджет, как правило, имеет основной целью создание запасов денежных средств для развития различных сторон последующей деятельности муниципального сообщества. Этот бюджет позволяет предусмотреть возможности экономии финансовых средств для осуществления новых видов деятельности. Долгосрочный бюджет выступает в роли документа перспективного планирования, определения приоритетных сфер деятельности муниципального образования, позволяя определить настоящее финансово-экономическое положение муниципалитета от его будущего положения. Долгосрочный бюджет опирается на такие показатели, как количественный рост населения, рост жилищного строительства, изменение индекса цен и рост процентной ставки, изменение расходов на содержание персонала, различные эксплуатационные расходы, смету налогов и расходов, увеличение новых видов деятельности в соответствии с избирательными программами депутатов муниципальных представительных органов.

Для муниципальных образований существуют, как правило, два вида источников доходов. Первый – это местные источники: налоги, компенсации и пошлины, штрафные санкции и прибыли от муниципальных предприятий. Второй – центральные источники: субсидии из муниципальных фондов, выделяемые центральным правительством или его структурами (министерствами), как общие субсидии, идущие на поддержку муниципалитетов, так и специальные, имеющие целевым назначением образование, социальное благосостояние, жилищное строительство

Муниципальные власти имеют право устанавливать свои собственные налоги на недвижимость, доходы с капитала, строительство, туристическую деятельность, рекламную деятельность, на владельцев собак и т.д. Большинство местных налогов установлено в соответствии с законами о муниципалитетах. Норма этих законов запрещает муниципалитетам вводить не предусмотренные законом налоги. Наиболее важным среди перечисленных налогов является налог на недвижимую собственность, плательщиками которого являются пользователи недвижимой собственности, как физические, так и юридические лица. Основой для начисления налога на недвижимую собственность является ее рыночная стоимость. Налог на прибыль взимается с физических и юридических лиц, получаемых прибыль благодаря муниципалитету.

Большое значение имеют для доходов муниципалитетов местные источники доходов, такие, как компенсации за предоставленные услуги муниципалитетам. Сюда входит плата за водоснабжение и канализацию, рыночные пошлины, плата за парковку машин, выдачу дорожных документов и т.д. К числу местных муниципальных доходов относятся пошлины за пользование спортивными сооружениями, плата за право пользования музеями, плата за предоставленный сервис и т.д.

Исполнительная власть (мэр и его правительство) несет ответственность за поступление доходов, а также за расходование бюджетных средств. Иногда это входит в понятие «политическая ответственность» местного правительства, так как оно проводит финансово-экономическую политику, разработанную и утвержденную местным представительным органом и заложенную в ежегодном бюджете. В конце бюджетного года мэр должен представить отчет представителю органа об исполнении ежегодного бюджета. Как при осуществлении финансово-экономической политики, так и при подготовке отчета мэр обычно получает помощь от центральных органов управления, в частности, от департамента финансов.

В органах местного самоуправления ряда зарубежных стран избираются или назначаются специальные категории должностных лиц со своей четко определенной компетенцией.

В американских графствах, например, существует большое число выборных должностных лиц, таких, как казначей, инспектор, ассессор, регистратор, клерк, прокурор, шериф и др., полномочия которых определяются законодательством соответствующего штата и которые входят в структуру местного самоуправления. Казначей организует сбор налогов, хранение средств графства, выдачу средств, ассигнованных на различные местные нужды, контролирует расходование этих средств. Инспектор или инженер графства несет ответственность за проектирование дорог, мостов, установление границ, землеустройство и т.д. Ассессор занимается выявлением и оценкой всех видов собственности, подлежащей налогообложению. Регистратор занимается регистрацией покупок, продаж, разделов, закладов и иных действий в отношении имущества, а также завещаний, свидетельств о браке, разводе и т.д. Клерк отвечает за надлежащее хранение и оформление документов графства, организацию регистрации избирателей, проведение голосования и подсчет поданных голосов. Шериф возглавляет полицию графства, управляет тюрьмой графства, осуществляет аре-

сты. Прокурор преследует судебном порядке лиц, обвиненных в совершении преступлений, представляет графство в суде, консультирует совет графства и должностных лиц по юридическим вопросам.

Неотъемлемой частью структуры органов местного самоуправления являются различные отделы и организации, аккумулирующие в себе различные сферы деятельности. Наиболее распространены – отделы здравоохранения, полиции, финансов, пожарной охраны, общественных работ, социальных служб, рабочей силы, транспорта, коммунальных услуг, отдыха населения, по делам потребителей и т.д. Обычно вопросами трудоустройства и занятости населения ведает отдел рабочей силы и отдел общественных работ, которые занимаются подбором и предоставлением постоянного места работы, оценкой трудоспособности граждан, их профессиональной подготовки и т.д. Отдел социальных служб занимается оказанием финансовой и продовольственной помощи семьям с низкими доходами, бездомным. Отдел по делам потребителей расследует жалобы на качество товаров и услуг, разрабатывает систему местных правил по защите прав потребителей, инспектирует применение торговли предприятиями измерительных приборов следит за качеством упаковки товаров, выдает лицензии на мелкую розничную торговлю, на эксплуатацию такси, регулирует деятельность кабельного телевидения на территории округа и т.д. Отдел здравоохранения расследует случаи инфекционных заболеваний, осуществление программы медицинской помощи школам, проверяет санитарное состояние окружающей среды.

Компетенция органов самоуправления граждан в зарубежных странах

Обязательные полномочия

формирование, утверждение, исполнение бюджета и контроль за его исполнением; поддержание общественного порядка;

обеспечение деятельности образовательных учреждений общего образования (школ); содержание и строительство

Необязательные полномочия

организация и обеспечение деятельности муниципальных учреждений культуры и досуга; муниципальное жилищное строительство;

организация медицинского обслуживания населения муниципальными учреждениями здравоохранения;

автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

организация деятельности противопожарной службы в муниципальном образовании;

установление, сбор местных налогов.

организация коммунального обслуживания населения;

участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения;

обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;

организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения.

Учитывая, что местное самоуправление принимает самостоятельное решение вопросов местного значения, то соответственно реализует задачи по:

1. Обеспечению участия населения в решении вопросов местных дел. Поскольку население должно активно принимать участие в решении вопросов местных дел, для этого участия граждан должны быть созданы необходимые условия. Прежде всего, это должно быть выражено в существовании выборных органов местного самоуправления; использовании прямой демократии; и что немало важно,

должна существовать материально-финансовой базы для решения вопросов местных дел.

2. Управлению муниципальной собственностью, финансовых средств муниципального управления. Местное самоуправление, принимает на себя ответственность за надлежащим управлением муниципальным имуществом и местными финансами. Органы местного самоуправления, которые осуществляют права собственника в отношении имущества и местных финансов, входящих в состав муниципальной собственности, вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, а также отчуждать в установленном порядке.

3. Обеспечению развития территории муниципального образования. Развитие муниципального образования, конечно же, направлено на решение всех тех задач, которые существуют в жизни населения (социально-культурных, экологических задач, использование природных и других местных ресурсов, создание необходимых условий жизни и отдыха граждан).

4. Обеспечению потребности населения в социально культурно, коммунально-бытовых и др. жизненно важных услугах.

5. Охране общественного порядка, обеспечению режима законности. Обеспечение охраны общественного порядка обеспечивается местной милицией, принимают участие комиссии, функционирующие при местной администрации: административные, по делам несовершеннолетних, наблюдательные, возможно и участие населения в реализации данной функции путем создания народных дружин, использования других форм общественной самодеятельности граждан.

6. Защите интересов и прав местного самоуправления, гарантированных законодательством.

7. Самоорганизации граждан путем использования форм территориального общественного самоуправления.

1.5. Ответственность органов самоуправления граждан

Основной формой реализации ответственности органов местного самоуправления является применение конкретных санкций. Такими санкциями являются роспуск муниципалитетов в установленных случаях и передача их функций органам, назначаемым правительством, а также принудительная отставка муниципальных служащих, лишение субсидий и т.п. Возможность роспуска советов предусмотрена в законодательстве Франции, Италии, Японии, Португалии, Венгрии, Индии и др. Право роспуска представительного органа общины имеют и правительства ряда германских земель (Северный Рейн-Вестфалия, Рейнланд-Пфальц и др.). В других же землях Германии (например, Шлезвиг-Гольштейн) министр внутренних дел может лишь существенно сократить или вообще прекратить финансирование той или иной общины.

Во Франции в случае конфликта между мэром и советом, когда он наносит чувствительный урон местным делам, в этот конфликт вмешивается комиссар республики. Если и подобная мера не дает результата, комиссар вправе внести предложение о роспуске Совета, которое вступает в силу после соответствующего акта Совета Министров. В таких случаях, крайне редко, комиссар назначает специальную делегацию, уполномоченную взять на себя административные функции, которые сводятся к поддержанию — до проведения новых выборов — управления районом и решению каких-либо срочных вопросов. Выборы производятся не позднее двух месяцев с момента роспуска Совета. В Японии центральное правительство, а в США — правительство штатов могут изымать из ведения муниципалитетов и поручать своим чиновникам дела, с которыми муниципалитет, по мнению вышестоящих властей, не справляется.

В Великобритании мерой наказания местного представительного органа за неисполнение тех или иных обязанностей является лишь передача его определенных полномочий и служб соответствующему министерству и назначаемым им чиновникам, а в качестве предварительной стадии — издание самим министром распоряжений, не сделанных муниципалитетом.

В Ирландии министр по охране окружающей среды может распустить местный совет в следующих случаях:

1. если после проведения соответствующего расследования он посчитает, что местный совет не осуществляет свои функции надлежащим образом;

2. если местный совет отказывается действовать в соответствии с распоряжением суда;

3. если местный совет действует вразрез с недвусмысленно выраженными требованиями того или иного закона;

4. если местный совет отказывается предоставить свои счета для аудиторской проверки;

5. если количество членов совета стало меньше кворума, необходимого для ведения его заседаний.

В Латвии муниципальный совет может быть распущен парламентом в случае, если он нарушает Конституцию, законы, постановления правительства и решения суда или же пытается совершать действия, относящиеся к юрисдикции центрального правительства. Кроме того, латвийский местный совет может быть распущен и в случае, если он оказывается неспособным набрать рабочий кворум на трех заседаниях подряд.

В Польше в случае явной неспособности органов гмины (местной общины) надлежащим образом осуществлять возложенные на них функции, председатель Совета министров по предложению соответствующего воеводы вправе приостановить деятельность органов гмины и установить правление правительственного комиссара сроком до двух лет. Подобному шагу, однако, должны предшествовать предварительные замечания и предложения о разработке органами гмины программы, направленной на улучшение ситуации в гмине.

Еще одной формой осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления в зарубежных странах является судебный контроль. Он связывается с определенными основаниями, субъектами осуществления, особой процедурой осуществления, но, и в том числе и специфическими санкциями, применяемыми как результат этого контроля.

В ряде государств осуществляется достаточно жесткий судебный контроль за деятельностью местных властей, законностью принимаемых ими решений. Наиболее развит такой контроль в Великобритании и других странах с англосаксонской системой местного самоуправления, важнейшим источником муниципального права которых выступает судебный прецедент. Суды, однако, не могут рассматривать решения местных властей по собственной инициативе. Соот-

ветствующая просьба (жалоба) должна поступить в суд от лиц или же органов, интересы которых были затронуты конкретным действием (или бездействием) местных властей. В ходе рассмотрения таких дел суды вправе толковать акты местных органов и объявлять их незаконными.

Судебные санкции против местных властей могут включать отмену решений последних, признание их ничтожными, а также иные меры принудительного свойства. Суд, в частности, вправе издавать предписание (mandamus – приказ), обычно предусматривающее осуществление определенных активных действий органом или должностным лицом местного управления, которому оно адресовано. Mandamus, таким образом, чаще всего представляет собой требование к органу или должностному лицу о выполнении предусмотренных законом, но невыполненных обязанностей, которые не могут быть осуществлены в принудительном порядке каким-либо иным предусмотренным законом способом. В Великобритании данная форма защиты прав используется не так уж часто, поскольку большинство актов публичного права предусматривает санкции за невыполнение своих предписаний, т.е. предписывает конкретные средства защиты.

ГЛАВА 2. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРА В ОБЛАСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАН

В современном мире одна из основных задач, которая стоит перед местным самоуправлением, – это потребность поддерживать и развивать доверие граждан к местным органам власти. Местные органы власти играют важнейшую роль в создании стабильных и лояльных местных сообществ, в которых качественные, рентабельные, с точки зрения себестоимости, и согласованные между собой территориальные структуры и учреждения способствуют стабильному экономическому процветанию и социальной справедливости в области исполнения общегосударственной, региональной и местной политики.

В настоящее время предоставление качественных публичных услуг населению органами местного самоуправления находится в стадии становления. Не в полной мере реализовано обеспечение прав граждан на объективную информацию о деятельности органов местного самоуправления и на возможность участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Потребности и ожидания населения могут сильно различаться, но необходимость в повышении эффективности управленческой деятельности местных органов власти ощущается повсеместно. Потребность местной власти сегодня требует разумного управления различными процессами и ресурсами, доступными местным органам управления, для согласованной и результативной деятельности в форме единой системы местного самоуправления.

Одним из способов построения эффективной системы местного самоуправления можно рассматривать систему управления качеством, благодаря которой местные органы власти смогут эффективно и результативно управлять своей деятельностью, постоянно повышая качество своих услуг, с целью удовлетворения потребностей и ожиданий местного населения.

Приоритетными направлениями и средствами формирования эффективной системы местного самоуправления являются:

В первую очередь, это создание в соответствии с действующим законодательством децентрализованной скоординированной системы, находящейся под непосредственным контролем общества и поощряющей конкурентные механизмы внутри системы.

Расширение возможности участия населения в осуществлении местного самоуправления посредством проведения публичных слу-

паний, собраний граждан, конференций граждан, форумов по вопросам жизнедеятельности территориальных образований – это направление особенно актуально в плане развития гражданских инициатив.

Назрела необходимость реализации комплекса мер по информированию населения о развитии местного самоуправления в территориальных образованиях, правах граждан в этой области, а также по развитию системы институциональной и финансовой поддержки инициатив граждан:

– Создание модели административно-правового регулирования, направленной на интеграцию субъектов хозяйственной деятельности с целью производства качественной и конкурентоспособной продукции.

– Создание условий институализации гражданского общества для решения вопросов местного значения.

– Создание модели административно-правового регулирования системы социальной отчетности субъектов экономики, действующих на территории муниципального образования.

– Создание условий для расширения практики применения международных стандартов субъектами хозяйственной деятельности и сертификации их систем менеджмента качества на соответствие международным стандартам.

Сегодня одним из важных международных документов в области деятельности органов местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г.

Она отражает комплексное и многообразное явление, которое, естественно, порождает различные подходы к его исследованию. Так, например:

1. Местное самоуправление можно рассматривать в качестве основополагающего принципа осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с принципом разделения властей определяет систему управления демократического правового государства (в статье 2 устанавливается, что принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны).

Признание местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и осуществления власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных (нежели в условиях централизации и

концентрации власти) основ взаимоотношений центра и мест, центральных местных органов.

2. Местное самоуправление – это и право граждан, местного общества (населения данной территории) на самостоятельное заведение местными делами. Признавая это право, государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, берет на себя обязанность создавать необходимые условия для их осуществления. Данное право, принадлежащее населению городских и сельских поселений и реализуемое им непосредственно, а также через органы местного самоуправления, обеспечивается судебной защитой, иными гарантиями.

3. Местное самоуправление можно охарактеризовать и как форму, способ организации и осуществления населением власти на местах, которая обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни с учетом исторических и иных местных традиций. Данная форма реализации власти на местах означает также, что граждане и формируемые ими органы местного самоуправления берут на себя ответственность за управление местными делами.

Таким образом, местное самоуправление – это система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное (под свою ответственность) решение населением вопросов местного значения, управление собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории.

Эта система представляет собой совокупность организационных форм и институтов прямого самоуправления, посредством которых реализуются принципы и функции местного самоуправления.

Принципы местного самоуправления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.

Выделим некоторые из них:

1. Самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения – население самостоятельно решает местные вопросы, реализуя полномочия, закрепляемые за местным самоуправлением, непосредственно (через формы прямого волеизъявления), а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

2. Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством – государство признает ме-

стное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти.

Европейская хартия о местном самоуправлении была принята в 1985 году Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы и является самым важным многосторонним документом, определяющим фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления.

Хартия является международным договором, следовательно, она имеет приоритет по отношению к национальному законодательству каждого из государств, ее подписавших и ратифицировавших.

Европейская хартия местного самоуправления была открыта для подписания государствами-членами Совета Европы 15 октября 1985 г. и вступила в законную силу 1 сентября 1988 г. 44 из 47 стран-участниц Совета Европы подписали и ратифицировали Хартию (все, кроме Андорры, Сан-Марино и Монако).

Хартия обязывает государства закрепить во внутреннем законодательстве и применять на практике совокупность юридических норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость муниципальных образований. Она также устанавливает необходимость конституционного регулирования автономии местного самоуправления. Кроме того, Хартия является первым юридическим документом, гарантирующим соблюдение принципа субсидиарности государствами-членами Совета Европы. Таким образом, местные власти должны осуществлять управление и контролировать значительную часть публичных обязательств в интересах местного населения и под свою ответственность. В соответствии с принципом субсидиарности, Хартия закрепляет, что публичные обязательства должны реализовываться на наиболее близком населению уровне, и должны относиться к более высокому административному уровню только в том случае, если решение таких задач силами местных администраций неэффективно или невозможно. Принципы Хартии применимы ко всем видам органов местного самоуправления.

В 2009 г. принят дополнительный протокол к Хартии, но еще не вступивший в силу. Он предусматривает право голоса на местных выборах в каждой стране-участнице протокола для граждан всех остальных стран-участниц протокола.

Хартия состоит из Преамбулы и трех частей.

• Преамбула закрепляет фундаментальные принципы Хартии, которыми являются: роль местного самоуправления в обеспечении

демократии, эффективного управления и децентрализации власти; роль муниципальных образований в развитии Европы; необходимость для муниципалитетов иметь широкую автономию.

- Первая часть содержит основополагающие положения относительно местной автономии. В частности, закрепляется необходимость конституционного и законодательного регулирования местного самоуправления (ст. 2), определяется понятие местного самоуправления (ст. 3), устанавливаются принципы организации и деятельности органов местного самоуправления (ст. 4), например, наличие предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления, позволяющих последним эффективно решать вопросы местного значения.

Другие статьи первой части фиксируют необходимость четкого муниципального деления (ст.5), самостоятельного определения органами местного самоуправления своей структуры, право нанимать муниципальных служащих для обеспечения деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления (ст.6,7). Целями еще двух важных статей являются ограничение административного контроля за нормотворчеством органов местного самоуправления (ст.8) и необходимость обеспечения наполняемости местных бюджетов (ст.9). Статья 10 закрепляет право органов местного самоуправления сотрудничать между собой и создавать межмуниципальные ассоциации, а статья 11 – возможность судебной защиты местной автономии.

- Вторая часть содержит различные положения относительно обязательств государств, подписавших и ратифицировавших Хартию. Исходя из намерения обеспечить баланс между нормами Хартии и институционально-юридическими особенностями государств, Хартия предоставляет государствам право не включать во внутреннее законодательство некоторые положения Хартии при наличии правового обоснования (ст. 12). Указанная статья также закрепляет, что принципы местного самоуправления обязательные для всех государств. Таким образом, речь идет о компромиссе между необходимостью соблюдения фундаментальных принципов местного самоуправления и гибкостью в отношении внутреннего права каждого из государств.

- Третья часть регулирует процедурные вопросы, содержание которых, как правило, стандартно и наличествует во всех конвенциях Совета Европы: подписание, ратификация и вступление в силу (ст. 15), территориальная сфера действия (ст.16), денонсация и нотифицирование (ст.17, 18).

Хартия обязывает Договаривающиеся Стороны применять базовые принципы, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость органов местного самоуправления. Она предусматривает признание принципа местного самоуправления во внутреннем законодательстве и там, где это практически целесообразно, в конституции государства. Органы местного самоуправления должны избираться путем всеобщего голосования.

Органы местного самоуправления, действуя в рамках закона, должны иметь возможность управлять публичными делами, за которые они отвечают, в интересах местного населения. Соответственно, Хартия гласит, что публичная власть должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину. Предоставление полномочий органу более высокого уровня должно производиться только тогда, когда требования координации и объема поставленной задачи, а также требования эффективности и экономии не позволяют решить ее на более низком уровне. В этих целях Хартия определяет принципы, касающиеся защиты территориальной сферы полномочий органов местного самоуправления, наличия административных структур и ресурсов, соответствующих задачам органов местного самоуправления, условий осуществления полномочий на местном уровне, административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, их источников финансирования и правовой защиты местного самоуправления.

Заложенные в Хартии принципы местного самоуправления относятся ко всем видам органов местного самоуправления. Каждая Договаривающаяся Сторона обязуется соблюдать по меньшей мере двадцать пунктов Части I Хартии, при этом по меньшей мере десять должны быть выбраны среди т.н. «сердцевинных пунктов».

В дополнение принят Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления на право участвовать в делах местной власти (СДСЕ № 207) (Утрехт, 16 ноября 2009 года).

Этот Дополнительный Протокол добавляет новое измерение к Европейской хартии местного самоуправления (СДЕ № 122), благодаря предоставлению международной юридической гарантии в отношении права участвовать в делах местного органа управления. Право на участие в делах местного органа власти означает право стремиться определять характер осуществления полномочий и ответственности местного органа власти или влиять на это. От Сторон в этом Протоколе требуется принимать юридические и другие меры по содейст-

вию осуществлению этого права и его обеспечению. Протокол также требует принимать меры, которые необходимы для обеспечения того, чтобы выполнение права на участие не наносило ущерба этической честности и транспарентности при осуществлении полномочий и ответственности местных властей.

Таким образом, на сегодняшний день имеется международно-правовая основа в области регулирования деятельности органов местного самоуправления, при этом каждое государство самостоятельно и независимо от других государств вправе решать вопросы их деятельности. Отметим, что Узбекистан добился значительного прогресса в достижении долгосрочных и стратегических задач – неуклонное и последовательное продвижение по избранному народом пути демократического развития усиления роли и значения законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти и формирования сильного гражданского общества, углубления рыночных реформ, а также укрепления демократических ценностей в сознании людей. Все это сопровождается поэтапным и целенаправленным развитием и совершенствованием законодательной базы проводимых в стране общественно-политических и социально-экономических реформ, в частности законодательства в сфере деятельности органов местного самоуправления граждан.

ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ
местного самоуправления
(ETS № 122)
Страсбург, 15 октября 1985 г.

ПРЕАМБУЛА

Государства-члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию,

считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием,

считая, что одним из средств, служащих достижению этой цели, является заключение соглашений в области управления,

считая, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя,

считая, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами-членами Совета Европы,

будучи убеждены в том, что это право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне,

будучи убеждены, что существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление,

сознавая, что защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах является значительным вкладом в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти,

утверждая, что это предполагает существование органов местного самоуправления, которые наделены демократически созданными органами и которые пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций,

договорились о нижеследующем:

Статья 1.

Стороны обязуются соблюдать следующие статьи в том порядке и объеме, как это предусмотрено статьей 12 настоящей Хартии.

ЧАСТЬ I.

Статья 2. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления

Принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства.

Статья 3. Понятие местного самоуправления

1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

Статья 4. Сфера компетенции местного самоуправления

1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Тем не менее это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий для выполнения конкретных задач.

2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.

3. Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому ор-

гану власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.

4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом.

5. При делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.

6. Необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

Статья 5. Защита границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом.

Статья 6. Соответствие структур и административных средств задачам органов местного самоуправления

1. Местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

2. Статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе.

Статья 7. Условия осуществления полномочий на местном уровне

1. Статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата.

2. Статус местных выборных лиц должен предусматривать надлежащую денежную компенсацию расходов в связи с осуществлением ими своего мандата, а также, при необходимости, денежную компенсацию за упущенный заработок или вознаграждения за проделанную работу и соответствующее социальное обеспечение.

3. Функции и деятельность, не совместимые с мандатом местного выборного лица, могут устанавливаться только законом или основополагающими правовыми принципами.

Статья 8. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления

1. Любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом.

2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления.

3. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

Статья 9. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

2. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

3. По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.

5. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

8. Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов.

Статья 10. Право местных органов самоуправления на ассоциацию

1. Органы местного самоуправления имеют право, при осуществлении своих полномочий, сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес.

2. В каждом государстве должно быть признано право органов местного самоуправления вступать в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления.

3. Органы местного самоуправления могут сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.

Статья 11. Правовая защита местного самоуправления

Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

ЧАСТЬ II. ПРОЧИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 12. Обязательства

1. Каждая Сторона обязуется считать себя связанной по меньшей мере двадцатью пунктами части I Хартии, из которых по меньшей мере десять должны быть из числа следующих пунктов:

- статья 2
- статья 3, пункты 1 и 2
- статья 4, пункты 1, 2 и 4
- статья 5
- статья 7, пункт 1
- статья 8, пункт 2
- статья 9, пункты 1, 2 и 3
- статья 10, пункт 1
- статья 11.

2. В момент сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении Хартии каждое Договаривающееся государство уведомляет Генерального секретаря Совета Европы о пунктах, выбранных в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи.

3. Впоследствии любая Сторона может в любое время уведомить Генерального секретаря о том, что она обязуется соблюдать любой другой пункт настоящей Хартии, который она еще не приняла в соот-

вместии с положениями пункта 1 настоящей статьи. Такие обязательства, принятые позднее, рассматриваются как составная часть ратификации, принятия или одобрения уведомляющей Стороны и вступают в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 13. Органы самоуправления, на которые распространяется действие Хартии

Принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, распространяются на все существующие на территории Стороны категории органов местного самоуправления. Вместе с тем при сдаче на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении каждая Сторона может указать категории органов местного или регионального самоуправления, которыми она намерена ограничить применение настоящей Хартии, или те категории, которые она намерена исключить из сферы применения Хартии. Сторона может также путем последующего уведомления Генерального секретаря Совета Европы распространить действие Хартии на другие категории органов местного или регионального самоуправления.

Статья 14. Предоставление информации

Каждая Сторона направляет Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных мерах, принятых ею для обеспечения соблюдения положений настоящей Хартии.

ЧАСТЬ III.

Статья 15. Подписание, ратификация и вступление в силу

1. Настоящая Хартия открыта для подписания государствами - членами Совета Европы. Хартия подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты или документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Настоящая Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты заявления четырьмя государствами-членами Совета Европы о своем согласии соблюдать Хартию в соответствии с положениями предыдущего пункта.

3. Для любого государства - члена Совета Европы, впоследствии выразившего согласие быть связанным Хартией, она вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении Хартии.

Статья 16. Территориальная оговорка

1. В момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии, одобрении или присоединении к Хартии любое государство может указать территорию или территории, в отношении которых будет применяться настоящая Хартия.

2. Каждое государство может впоследствии в любой момент путем заявления, направленного Генеральному секретарю Совета Европы, распространить применение настоящей Хартии на любую другую территорию, указанную в заявлении. В отношении этой территории Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты получения такого заявления Генеральным секретарем.

3. Любое заявление, сделанное в соответствии с двумя предыдущими пунктами, может быть отозвано в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, путем направления уведомления Генеральному секретарю. Такой отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении шести месяцев, считая с даты получения такого уведомления Генеральным секретарем.

Статья 17. Денонсация

1. Любая из Сторон может денонсировать настоящую Хартию в любое время по истечении пяти лет, считая с даты ее вступления в силу для данной Стороны. За шесть месяцев Генеральному секретарю Совета Европы направляется предварительное уведомление. Такая денонсация не влияет на действие Хартии для других Сторон, при условии, что их число никогда не будет меньше четырех.

2. Согласно положениям предыдущего пункта каждая из Сторон может денонсировать любой ранее принятый ею пункт части I Хартии при том условии, что число и категории пунктов, которые должна соблюдать эта Сторона, соответствуют положениям пункта 1 статьи 12. Каждая Сторона, которая после денонсации одного из пунктов более не удовлетворяет требованиям пункта 1 статьи 12, будет рассматриваться как денонсировавшая также Хартию в целом.

Статья 18. Уведомления

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства - члены Совета Европы:

- a) о любом подписании;
- b) о сдаче на хранение любой ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении;
- c) о любой дате вступления настоящей Хартии в силу в соответствии с положениями статьи 15;
- d) о любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 12;
- e) о любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями статьи 13;
- f) о любом другом акте, уведомлении или сообщении, относящемся к настоящей Хартии.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Хартию.

Совершено в Страсбурге 15. октября 1985 года на английском и на французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который хранится в архиве Совета Европы.

Генеральный секретарь Совета Европы направляет должным образом заверенную копию каждому из государств-членов Совета Европы.

ГЛАВА 3. ПРАВОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАН В НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В современном мире мировая практика дает огромное разнообразие организационных и экономических решений в области местного самоуправления.

Сущностные черты для всех муниципальных систем, развивающихся в условиях демократии, – сохранение и развитие разнообразия форм местного самоуправления. Это справедливо и для тех стран, которые уделяют особое внимание соблюдению единых стандартов уровня жизни для жителей разных территорий. Например, в Германии, где коммунальное право – исключительная компетенция земель, существует множество различий между земельными Коммунальными конституциями. В стране действуют четыре модели организации местного самоуправления:

- «сильный мэр», занимающийся и местными вопросами, и исполнением государственных полномочий (французская);
- «сильный магистрат», избираемый Собранием депутатов и коллегиально осуществляющий исполнительную власть (северогерманская);
- «сильный директор» – глава исполнительной власти, избираемый коммунальным советом при том, что бургомистр несет в основном представительские функции (англосаксонская);
- «сильный совет», являющийся высшим органом власти общины, бургомистр является председателем совета и одновременно главой исполнительной власти (германская).

В целом в Европе отношение к местному самоуправлению варьируется по оси «север» – «юг». Скандинавские страны отличаются высокой степенью автономии местного самоуправления, страны Южной Европы – низкой.

Зарубежный опыт предлагает множество вариантов решения задач, выходящих за рамки возможностей одного небольшого муниципального образования (например, организация межмуниципального транспорта или переработки отходов).

Для этого необязательно создание надмуниципальных образований. Практикуются следующие варианты:

- покупка услуг «большого» муниципалитета несколькими «маленькими» муниципалитетами (типичными услугами, по которым за-

включаются соглашения такого рода, являются приюты и кризисные центры);

- создание организаций, в управляющие органы которых входят представители нескольких муниципалитетов (типичными примерами являются компании по обеспечению транспортными услугами);
- партнерство между несколькими муниципалитетами в реализации крупных проектов (примером является строительство станции по переработке отходов) и другие.

Например, в Финляндии существуют 262 совместных муниципальных совета, которые сотрудничают по вопросам электро- и водоснабжения, профессионального образования, защите детей. Советы по оказанию помощи инвалидам охватили всю страну. Советы по другим вопросам могут объединять лишь несколько близлежащих муниципалитетов. В юридическом смысле межмуниципальные советы являются самостоятельными финансовыми и административными органами. Они не обладают правом устанавливать собственные налоги и формируют свой бюджет из государственных грантов и муниципальных взносов, размер которых определяется муниципалитетами-участниками.

В Дании два муниципалитета Холстебро и Струер организовали товарищество для создания и эксплуатации аэропорта. Капитал товарищества формировался из взносов партнеров и взятых в кредит средств. Другие четыре муниципалитета создали товарищество для строительства и эксплуатации фабрики по утилизации бытовых и промышленных отходов в Хьерринге.

Первичной ячейкой местного самоуправления в зарубежных странах выступают, как правило, городские и сельские коммуны, которые могут именоваться по-разному (в Дании, например, это муниципалитеты), а также значительно отличаться друг от друга размерами территории, численностью населения. В некоторых странах создаются небольшие самоуправляющиеся территориальные ячейки, которые не имеют статуса муниципалитетов. Например, в Испании насчитывается более 3670 местных общин, размер которых меньше размера коммуны. Инициатива их создания исходит от заинтересованного населения или от муниципалитета, мнение которого в любом случае должно быть принято во внимание.

Повсеместным для послевоенной Европы было укрупнение муниципальных образований, введение в ряде стран ограничений по размеру муниципалитетов.

Опыт укрупнения был и позитивным, и негативным. Попытки «командного слияния» муниципалитетов заканчивались неудачей даже в таких высокоцентрализованных странах, как Франция. Напротив, успех достигался при объединении муниципалитетов на добровольной основе. Даже если новые границы надмуниципальных образований проводились «сверху», это делалось на основе длительного опыта межмуниципальной кооперации и дорогостоящих исследований, обеспечивших всесторонний учет хозяйственных, исторических и культурных связей муниципалитетов.

Примерами могут служить Швеция и Дания. В Швеции сотрудничающие муниципалитеты объединились вокруг городов на основе освоения межселенных территорий. Окончательное муниципальное деление закрепило сложившуюся систему блоков.

В Дании для определения границ округов было проведено исследование, которое представило сложившиеся торговые зоны (44 зоны), зоны концентрации трудовых ресурсов (123 «центра притяжения») и многие другие сферы взаимовлияния, вплоть до границ продажи и доставки местных газет, и дало полную картину взаимозависимостей. Был проведен детальный учет «эффекта масштаба» для оказания разных типов общественных услуг, который показал, например, что дома для престарелых требуют населения в 3500-5000 чел, а система помощи на дому – населения в 4000-5000 чел. Законом были утверждены принципы изменения муниципального деления (округа охватывают сельские муниципалитеты и города; один город – один муниципалитет, что подразумевало обеспеченность города территорией для промышленного и другого развития). Руководствуясь этими принципами и используя результаты детальных исследований, датская Комиссия по реформе местного самоуправления разработала предложения о создании округов, которые были направлены для обсуждения в муниципалитеты и утверждены центральной властью только после согласования с теми, кому предстояло объединиться.

Процессы укрупнения муниципалитетов и административно-территориальной реформы в целом были непосредственно связаны с децентрализацией управления и передачей на местный уровень все больших полномочий. Как известно, муниципальные учреждения исторически восходят к тем временам, когда общественные службы вследствие слабой экономики и примитивных транспортных условий обеспечивались маленькими общинами. Эти обстоятельства изменились под воздействием разнообразных властно-политических, эконо-

мических и социальных условий. При проведении муниципальных реформ проявилось желание сохранить существующие муниципальные задачи, и прежде всего школы для детей, социальные услуги и больницы. Муниципальные органы не могли обеспечить расширение этой сферы, однако оно становилось необходимым следствием технического и финансового развития. Поэтому необходимо было увеличить размеры муниципалитетов, прежде всего и сельской местности.

Польские законодатели еще в 1990 году закрепили основные положения Европейской хартии о местном самоуправлении в национальных актах. С января 1990 года в Польше вступил в силу закон о местном самоуправлении, в соответствии с которым местное самоуправление должно осуществляться на основе принципов subsidiarity и приоритета прав граждан. В качестве базовой основы осуществления местного самоуправления была выбрана гмина (община). Управленческая деятельность местного сообщества осуществляется через органы гминного (местного) самоуправления, основная задача которых, равно как и органов государственной власти в Польше, — оказывать услуги жителям.

Таким образом, анализируя вышеуказанный опыт деятельности местного самоуправления граждан в некоторых зарубежных государствах, можно сделать следующие выводы: во-первых, система местного самоуправления, как правило, затрагивает широкие слои общества, поэтому ее реформирование не должно быть таким резким и кардинальным; во-вторых, именно при реформировании системы организации местных властей следует большее внимание уделять имеющемуся положительному опыту, который должен быть положен в основу новой системы; в-третьих, для осуществления на практике реформы местного самоуправления необходима достаточно многочисленная прослойка квалифицированных специалистов в области коммунального права, управления и финансов.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Территориальная организация системы государственного управления современной Великобританией в самом общем виде определяется делением страны на несколько составляющих частей: Англию, Шотландию, Уэльс, Северную Ирландию и ряд мелких островов (Норманнские острова, Мэн, Арран и др.), а также «заморские» владения (Гибралтар, Фолклендские острова, остров Святой Елены).

С принятием Акта о Шотландии от 1998 года в Шотландии появляется собственный парламент и правительство (исполнительный совет). Шотландский парламент состоит из 129 членов, избираемых на четыре года по смешанной избирательной системе (73 – по мажоритарной избирательной системе, 56 – по пропорциональной). Парламент обладает законодательными полномочиями по вопросам экономического развития, налогов, жилищного, сельского и лесного хозяйства, рыболовства, окружающей среды, здравоохранения, образования и социального обеспечения. В 1998 году британский парламент также принял Акт «Об управлении Уэльсом», в соответствии с которым была учреждена Национальная ассамблея Уэльса, состоящая из 60 депутатов (40 депутатов избираются по мажоритарной избирательной системе, 20 – по пропорциональной). Национальная ассамблея Уэльса не наделена законодательными полномочиями и имеет лишь право расширительного толкования и конкретизации законов, принятых британским парламентом, исходя из особенностей регионального развития Уэльса по вопросам здравоохранения, жилищного строительства, образования, культуры и спорта. Исполнительную власть в Уэльсе осуществляет кабинет, члены которого именуются секретарями Ассамблеи. Северная Ирландия также обладает собственным представительным органом (Стормунт), состоящим из 108 депутатов и собственным правительством (исполнительным советом). При этом сохраняются существенные прерогативы центральных органов власти, имеющих право приостанавливать деятельность органов власти Северной Ирландии и устанавливать прямое управление данным регионом.

Вся территория Великобритании разделена на графства, унитарные образования и округа. Англия состоит из 34 графств, 47 унитарных образований и Большого Лондона (создан в 1965 году как от-

дельное административное образование). Графства подразделяются на округа (238), которые в свою очередь делятся на приходы. Некоторые округа именуется городами (boroughs), что можно рассматривать как дань историческому прошлому. После реформы местного самоуправления в 1996 году вся территория Уэльса делится на 22 унитарных образования, которые называются графствами или городскими графствами и управляются унитарными советами. Шотландия подразделяется на 32 унитарных образования, в рамках которых функционируют унитарные советы. Северная Ирландия поделена на 6 административных районов, разделенных в свою очередь на 26 округов, советы которых обладают весьма ограниченным набором полномочий.

Низовыми ячейками местного самоуправления в сельской местности являются приходы. В Уэльсе и Шотландии они называются общинами, причем в Шотландии общины не рассматриваются как самостоятельный уровень управления. В настоящее время в Англии функционируют 10376 приходов, в Уэльсе и Шотландии – 867 и 1200 общин соответственно.

В Великобритании местная власть представлена органами местного самоуправления, к которым относятся советы, избираемые населением путем прямого голосования сроком на четыре года (в Шотландии – на три года). Закон о местном самоуправлении 2000 года установил, что советы могут: 1) обновляться полностью каждые четыре года; 2) обновляться наполовину каждые два года; 3) обновляться на 1/3 каждый год (за исключением каждого третьего года соответствующего четырехлетнего цикла). Выбор того или иного варианта конкретным советом должен быть утвержден соответствующим министром, отвечающим за вопросы местного самоуправления.

Члены местных советов осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе и в сочетании с основной профессиональной деятельностью. При этом они имеют право на освобождение от работы на определенный срок при выполнении своих депутатских обязанностей. Работодатель обязан не только предоставлять советнику такую возможность, но и оплачивать это время по средней ставке заработной платы. Совет избирает из числа советников председателя и формирует комитеты, в состав которых могут входить наряду с советниками и другие лица. Основная форма работы совета – сессия, на которой рассматриваются наиболее важные вопросы местного самоуправления.

Закон о местном самоуправлении 2000 года устанавливает три основных модели организации местной исполнительной власти. Модель «мэр и исполнительный кабинет» предполагает прямые выборы мэра, который руководит исполнительной властью и назначает двух или более своих помощников, образующих так называемый кабинет. Модель «лидер – кабинет» предусматривает избрание главы исполнительной власти («лидер») из состава совета, тогда как помощников («кабинет») может назначить либо лидер, либо совет. Модель «мэр и управляющий от совета» избранные населением мэр делит полномочия исполнительной власти с управляющим, которого нанимает совет из числа профессиональных менеджеров. При этом по согласованию с министром, отвечающим за вопросы местного самоуправления, возможны и иные варианты организации исполнительной власти на местах, например, сохранить традиционную модель.

Полномочия органов местного уровня управления в Великобритании регулируются как общенормативными актами, так и частными парламентскими актами. Общенормативные акты подразделяются на две основные группы, – к первой группе относятся акты, посвященные исключительно вопросам местного управления, ко второй группе относятся акты об управлении различными отраслями государственной деятельности, имеющие лишь частичное отношение к вопросам местного управления и устанавливающие отдельные полномочия местных властей. Частные парламентские акты адресуются конкретным муниципалитетам и обычно принимаются по инициативе заинтересованного местного органа власти. Кроме того, полномочия местных органов власти в Великобритании могут регулироваться так называемыми адаптивными законами, которые вводятся в действие отношении тех или иных муниципалитетов не автоматически, а лишь по просьбе их советов, путем принятия соответствующей резолюции. Компетенции местного управления могут корректироваться актами правительства, министерств и департаментов, издаваемыми в рамках делегированного законодательства, в форме различных приказов, инструкций и правил.

К наиболее важным полномочиям местных органов власти относятся такие вопросы, как поддержание общественного порядка и безопасности, организация дошкольного и школьного образования (включая содержание школьных зданий, детских садов, специализированных учреждений для детей-инвалидов), территориальное планирование, управление землепользованием, противопожарная охрана,

водоснабжение, канализация, сброс сточных вод, утилизация коммунальных отходов, контроль за загрязнением окружающей среды, здравоохранение, эксплуатация санитарных учреждений, обеспечение населения электричеством, газом и теплом, освещение и уборка улиц, регулировка уличного движения, содержание дорог, коммунальных кладбищ, организация ритуальных услуг, развитие торговли и рынков и т.д. Законодательство определяет компетенцию органов местного самоуправления каждого уровня административно-территориального деления. Советы графств занимаются вопросами транспортного развития, дорожного движения, охраны порядка (полиции), образования, социального обслуживания и пожарной безопасности. Советы округов занимаются здравоохранением, местным планированием, жилищным строительством. Советы приходов или общие собрания избирателей (в тех приходах, где население насчитывает менее 150 избирателей, советы создаваться не могут) решают все те вопросы, которые не входят в компетенцию вышестоящих органов. Ответственность за положение дел в области образования, здравоохранения и охраны порядка делится между центральными и местными органами власти.

ФЕДЕРАТИВНАЯ РЕСПУБЛИКА ГЕРМАНИЯ

Кроме классического разделения властей по горизонтали – на законодательную, исполнительную и судебную, власть в ФРГ разделена «по вертикали» – существуют федеральные органы управления, органы управления 16 федеральных земель, органы власти районов (в ФРГ их представляют крупные административно-территориальные единицы, где проживают до 500 тыс. человек) и властные структуры самоуправляющихся коммунальных корпораций (общин, городов).

Каждая федеральная земля Германии вправе решать местный вопрос по-своему, а федеральный центр не вправе вмешиваться в вопросы организации местного самоуправления. Таким образом, правовая база для функционирования местного самоуправления – это законы федеральных земель. Единственный законодательный акт федерального уровня – это 28 статья Основного закона, которая гласит, что община имеет право на самоуправление, а государство обязано это право предоставить.

Несмотря на широкие законодательные возможности для разнообразия организации местного самоуправления, почти во всех федеральных землях местное самоуправление организовано одинаково. Оно осуществляется на уровне отдельных общин, поселений, на уровне муниципальных районов. Существует также ряд крупных городов, в которых управление самостоятельное. В немецкой терминологии такая модель называется двухуровневой.

На местном уровне коммунальное самоуправление гарантирует гражданам право самостоятельно принимать решения относительно актуальных вопросов данной территориальной единицы. Государство обязано помогать меньшим и нижестоящим административным образованиям (землям, районам и общинам), но не может вмешиваться в их внутренние дела. Государство предоставляет общинам кадровый, организационный, плановый (строительство), правотворческий, финансовый и налоговый суверенитет. Финансовая база общин формируется за счет платежей и налогов (с земли, имущества, промыслов, на автотранспортные средства, за содержание собак, от развлекательных мероприятий), целевых сборов, разовых взносов, федеральных и земельных дотаций, кредитов.

Союз немецких городов образован в 1905 году и включает 5600 общин. 150 его сотрудников занимаются разработкой рекомендаций, проектов разного рода инструкций, положений, прогнозированием

законодательных актов на основе изучения накопленного опыта органов самоуправления.

Общины имеют собственные и делегированные сверху (в том числе обязательные и добровольные) полномочия. К собственным полномочиям относятся: снабжение граждан водой, электроэнергией, отоплением и газом; канализация, очистка сточных вод, вывоз мусора; планировка территории; строительство и содержание местных дорог, лечебных и образовательных учреждений, спортивных сооружений, домов престарелых, парков, кладбищ; пожарная охрана; обновление и содержание местного транспорта; развитие коммунального хозяйства.

К делегированным полномочиям относятся такие сферы деятельности, как общая безопасность; вопросы гражданства (паспортное дело), прописки; запись актов гражданского состояния; промыслы; строительство; дорожное движение, регистрация транспорта и сбор налогов с него; проведение выборов; социальная сфера; работа с молодежью; статистика; охрана памятников; лесное и рыбное хозяйство; культура земледелия.

Существует четкое разграничение полномочий между общиной, районом, землей. Так, общины (малые города) не ведут учета пенсионеров, учителей, полицейских и не занимаются их проблемами, ибо работа с пенсионерами – обязанность района, а работа с учителями и полицейскими – обязанность земли.

Административная реформа, инициированная в 70-е годы, заняла около 8-10 лет. В результате реформы 24000 муниципальных образований осталось около 10000. Процесс укрупнения общин продолжается. Предполагается иметь всего 7000 муниципальных образований. После объединения Германии в 1990 году перед новыми федеральными землями встала задача проведения реформы местного самоуправления, которая заняла около 5 лет.

Что касается структуры органов местного самоуправления, то германскую систему местного самоуправления характеризует стабильность структурных подразделений администраций и чиновников. Чиновники всех уровней назначаются пожизненно, структура аппаратов мэрий и других органов власти без изменений функционирует десятилетиями. С приходом нового мэра или бургомистра могут меняться только его советник, помощник, секретарь, т.е. всего 2-3 чиновника.

Долгое время, до конца 1999 года, в Германии существовала вся палитра теоретически возможных моделей организационной структу-

ры местного самоуправления (южно-германская модель, северо-германская модель, модель магистрата, модель бургомистра, назначаемого советом). Максимально эффективной для Германии оказалась южно-германская модель, при которой бургомистр избирается прямыми выборами и одновременно возглавляет два органа власти – представительный и исполнительный. Несмотря на бурные дискуссии, в ходе которой противники данной модели не без оснований указывали на увеличивающуюся авторитарность власти и принижение значения представительного органа, данная модель на практике доказала свою целесообразность и эффективность и к концу 1999 года стала преобладающей на территории всей Германии.

Данная модель обеспечивает отсутствие разногласий между местной администрацией и депутатами местного представительного органа. Депутатский корпус на уровне общин, даже крупных городов считает себя не самостоятельной ветвью местной власти, а главным подразделением администрации, призванным устанавливать правила «игры», утверждать инструкции и положения, принимать бюджет и следить за его исполнением, особенно его доходной части.

Государственный надзор по отношению к муниципальным образованиям осуществляют субъекты федерации. Система государственного надзора в данной сфере шлифовалась годами. На сегодняшний день до 99 % мер, принимаемых в рамках госнадзора, носит превентивный, а не карающий характер, что, несомненно, свидетельствует как о его грамотном и профессиональном осуществлении, так и об эффективности германской системы местного самоуправления.

ФРАНЦИЯ

Франция – страна с давней традицией сильной центральной власти, которая сочетается с деконцентрацией и децентрализацией, то есть перенесением части тяжести государственного управления на периферийные государственные органы и расширением прав местных органов власти. Радикальные реформы местного управления были осуществлены в 80-х годах прошлого века.

Франция обладает довольно сложной административно-территориальной структурой. Традиционно в качестве ее составных частей выступают (снизу вверх): коммуна, кантон, округ, департамент и регион. Из этих пяти образований два – кантон и округ – по сути дела не обладают органами общей администрации и, скорее, выступают как территориальные пределы деятельности некоторых специальных административных органов. Кроме них во Франции существует целый ряд других специальных округов – это военные, судебные, школьные и другие округа, границы которых не всегда совпадают с границами административно-территориальных единиц. В современной Франции только коммуны, департаменты и регионы располагают органами самоуправления и служат территориальной основой деятельности самоуправляющихся территориальных коллективов.

Основные административно-территориальные единицы Франции – департамент и коммуна – были созданы еще учредительным собранием в 1790 году. Что касается департаментов, то главным критерием их формирования служила возможность каждого жителя совершить путешествие из любого населенного пункта данного департамента в административный центр и обратно в течение дня. С этим связаны и размеры департаментов во Франции, и их сравнительно большое количество (свыше 90 только на территории метрополии). Коммуны создавались на базе церковных приходов, и поскольку в те времена абсолютное большинство составляли мелкие сельские приходы, это предопределило возникновение большого числа мелких коммун. Однако статус коммун был распространен и на городские центры. Это привело к тому, что во Франции можно встретить вплоть до настоящего времени коммуны, насчитывающие несколько десятков жителей, и коммуны крупных городских центров, которые насчитывают миллионы жителей, потребности социально-экономического развития которых привели к возникновению таких крупных административно-территориальных единиц как регионы. Их создание в каче-

стве объединения отдельных департаментов начинается в 1961 году. Однако попытка конституционно оформить разделение всей страны на регионы путем вынесения соответствующего законопроекта на референдум в 1969 году не получила поддержки у большинства населения. Несмотря на неодобрение проекта создания регионов на референдуме, уже несколько лет спустя, в 1972 году, был принят закон, придавший регионам статус юридического лица. В то же время вопрос об их статусе как административно-территориальных единиц оставался открытым. И только 2 марта 1982 года, с принятием Закона «О правах и свободах коммун, департаментов и регионов» регион получил статус территориального коллектива, а вся территория страны была разделена на регионы.

В соответствии с Законом 1982 года были радикально пересмотрены положения, касающиеся административного контроля над органами местного самоуправления. Представители Правительства на местах перестали осуществлять функции местных исполнительных органов, и они перешли к выборным представительным собраниям и создаваемым ими органам. Определенные изменения были внесены также в статус коммун, что затронуло прежде всего правовое положение крупных городских центров (Парижа, Лиона, Марселя). Специальным статусом был наделен остров Корсика, несколько отличающийся по своему этническому составу от остальной территории Франции-метрополии. Вопросы разграничения компетенции между государством и самоуправляющимися коллективами были урегулированы законодательными актами, принятыми в 1983 году. В соответствии с этими актами была значительно расширена сфера компетенции самоуправляющихся коллективов и сформулированы некоторые общие принципы, определяющие, какие именно материальные ресурсы и финансовые средства передаются в ведение органов местного самоуправления. В последующие годы был принят ряд других частных, или специальных законодательных актов, которые уточнили отдельные вопросы разграничения компетенции между государством и самоуправляющимися коллективами.

Вся территория Французской Республики делится на 20 регионов, каждый из которых является одновременно самоуправляющимся территориальным коллективом. Цели создания регионов и их статус определены Законом от 2 марта 1982 года. В соответствии с этим Законом главным назначением региона является обеспечение социально-экономического, культурного и научного развития, развитие здра-

охранения и принятие необходимых мер по обустройству территорий и защите самобытности каждого региона. Практически, именно регион становится той основной территориальной единицей, в рамках которой осуществляются важнейшие социально-экономические программы развития. Регионы обладают собственным бюджетом, разрабатывают собственные планы социально-экономического развития, связанные с обустройством территории и развитием инфраструктуры. Особенно важными полномочиями регион наделяется в таких сферах, как проблема занятости, профессиональной подготовки, жилищного строительства и т.п. Закон 1982 года наделил региональные территориальные коллективы полномочиями по установлению отношений с регионами соседних зарубежных государств. Всю деятельность региона надлежит осуществлять в рамках соответствующего национального законодательства. Она не должна противоречить политике Правительства, не должна наносить ущерб государственному единству и территориальной целостности. С созданием регионов были уточнены и его взаимоотношения с другими территориальными коллективами, — департаментами и коммунами. Закон 1983 года, относящийся к децентрализации, прямо устанавливает, что передача полномочий самоуправляющимся территориальным коллективам в лице коммун, департаментов и регионов «не дает право одному из названных коллективов устанавливать или осуществлять в любой форме опеку по отношению к любому другому коллективу». Тем не менее, в ряде вопросов позиции региона имеют доминирующий характер, особенно если учесть, что именно на уровне региона решаются вопросы предоставления финансовых дотаций другим территориальным коллективам, входящим в состав региона.

Главным представительным органом региона является региональный совет. Первоначально региональные советы избирались путем косвенных выборов, особыми коллегиями выборщиков, включавшими в себя парламентариев от данного региона и представителей генеральных советов департаментов и муниципальных советов коммун. С марта 1986 года члены региональных советов избираются путем всеобщих и прямых выборов. Выборы проводятся по департаментам, число избираемых представителей пропорционально количеству населения, но в любом случае от департамента избирается не менее трех представителей. Применяется пропорциональная система выборов. Каждый департамент образует многомандатный округ. В распределении мест участвуют только те списки, которые набрали

не менее 5% голосов избирателей. Применяется принцип наивысшей средней. Мандат члена регионального совета совместим не более чем с одним другим выборным мандатом — депутата, сенатора, муниципального советника, мера и т.п. Региональный совет работает в сессионном порядке, его собрания должны проводиться не реже одного раза в квартал. В период между сессиями регионального совета его функции может частично осуществлять бюро, избираемое членами совета и состоящее из председателя совета и его заместителей. Региональный совет вправе принимать обязательные решения по всем вопросам, отнесенным к ведению региона.

Функции органа исполнительной власти осуществляет председатель регионального совета. До 1982 года эти функции выполнял назначаемый Правительством чиновник — префект региона. В настоящее время префект, который именуется региональным комиссаром Республики, сохраняет полномочие по контролю за законностью решения регионального совета. Он может на этом основании опротестовать любое решение органов территориального самоуправления, но не пользуется правом их самостоятельной отмены. В случае несогласия с решением территориального коллектива он может обратиться в органы административной юстиции, которые и выносят путем применения судебной процедуры окончательное решение. Тем не менее, влияние регионального комиссара остается весьма значительным. Прежде всего, он выступает в качестве представителя центральной власти в регионе. В его ведении находятся административные службы, являющиеся представительством тех или иных центральных министерств и ведомств. Именно региональный комиссар занимается осуществлением политики Правительства в сфере социально-экономического развития и обустройства соответствующего региона. Региональный комиссар обладает собственными службами управления.

Кроме того, на уровне региона существует еще один орган управления, который отсутствует у других территориальных коллективов — экономический и социальный комитет региона. Получение его заключения в соответствующих областях является обязательным для регионального совета, хотя само заключение обязательной силы не имеет.

В рамках департамента действует орган общей администрации в лице префекта, назначаемого Президентом Республики в Совете министров по представлению министра внутренних дел. Официально он

именуется комиссаром Республики, однако чаще используется его прежнее наименование.

Департамент образует самоуправляющийся территориальный коллектив, и в результате политики децентрализации в его статусе произошли значительные изменения, — прежде всего, в заметном расширении полномочий. В компетенцию органов департамента переданы такие вопросы, как дорожное строительство и организация транспорта (за исключением городского), ряд вопросов социального обеспечения, организация здравоохранения. Департамент создает и обеспечивает работу местных медицинских и социальных служб. Он в определенной степени отвечает за решение экологических проблем. Действующее законодательство по вопросам распределения компетенции в сфере образования предусматривает, например, что территориальные коллективы трех уровней соответственно занимаются: коммуна — начальным образованием, департамент — колледжами, регион — лицеями. Департамент призван координировать деятельность органов самоуправления коммун. Он, в частности, может создавать публичные агентства, призванные оказывать материальную, финансовую, юридическую и иную помощь органам местного самоуправления в коммунах. Департаменту принадлежит важная прерогатива — распределение финансовых субсидий между коммунами.

Представительный орган департамента именуется генеральным советом, он вправе принимать решения по всем вопросам, отнесенным к ведению департамента. Члены генерального совета (генеральные советники) избираются путем всеобщего прямого и тайного голосования на кантональных выборах (избирательным округом является кантон) по мажоритарной системе в два тура. Генеральные советники избираются сроком на шесть лет, состав совета обновляется наполовину каждые три года.

До проведения реформы местного самоуправления исполнительная власть на уровне департамента была представлена префектом (комиссаром Республики). В настоящее время эти функции переданы председателю генерального совета. В ведении председателя генерального совета находятся все местные административные службы, содержащиеся за счет департаментского бюджета. В ведении префекта департамента остается контроль за законностью решений и действий выборных органов и должностных лиц департамента. Он руководит работой всех местных должностных лиц, управлений и агентств, которые представляют Правительство. Префекту подчинены некото-

рые службы охраны порядка, а также аппарат самой префектуры. Под началом префекта находятся супрефекты, которые действуют в пределах округов, не обладающих органами самоуправления, и осуществляют опеку в отношении коммун.

Коммуна является базовой административно-территориальной единицей Французской Республики и самоуправляющимся территориальным коллективом со сравнительно широкими полномочиями. Главной особенностью правового статуса коммун заключается в том, что в их пределах никогда не было органа общей администрации в лице назначаемого Правительством чиновника. Функции представителя Правительства в коммуне осуществляет мэр коммуны, который избирается муниципальным советом.

То обстоятельство, что коммуна обладает сравнительно широкими полномочиями в решении местных вопросов, а также самостоятельно решает вопрос о формировании исполнительных органов на местах в определенной мере «компенсируется» сохранением сравнительно жесткого административного контроля за деятельностью органов самоуправления коммуны. Правительство в лице своих представителей на местах – префекта департамента и супрефекта – может приостановить исполнение решений муниципального совета в случае, если находит, что они противоречат законам Французской Республики. Кроме того, действующее законодательство предусматривает возможность досрочного роспуска муниципального совета при соблюдении двух условий, - единственным основанием для досрочного роспуска муниципального совета является его неспособность осуществлять управление местными делами, соответствующее решение должно быть оформлено изданием нормативно-правового акта за подписью Президента Республики.

Представительный орган коммуны – муниципальный совет. Число членов муниципального совета и порядок его избрания в решающей степени зависят от численности населения. В коммунах с населением менее 100 жителей избирается 9 членов муниципального совета, в коммунах с населением от 100 000 до 149 999 жителей – 55 членов муниципального совета, в коммунах от 300 000 жителей – 69 муниципальных советников. Особый статус имеют крупнейшие города Франции: в Париже избирается 163 муниципальных советника, в Марселе – 101, в Лионе – 73. Число членов муниципального совета должно быть обязательно нечетным во избежание возможного разделения голосов поровну, особенно при проведении выборов. Муници-

пальный совет избирает из своего состава большинством голосов мэра и его заместителей. Срок полномочий муниципальных советов — шесть лет. Советы обновляются полностью.

Муниципальные советники избираются путем всеобщего прямого голосования избирателями, которые внесены в избирательные списки коммун. Ими могут являться, в том числе постоянно проживающие иностранцы и граждане Европейского Союза. Обычно голосование происходит в какой-либо воскресный день в марте, конкретно определяемый декретом Президента Республики. В коммунах с населением менее 3500 человек используется мажоритарная система выборов в два тура. В коммунах с большим числом жителей используется комбинированная избирательная система голосования в два тура, но при сочетании мажоритарной системы с принципом пропорционального представительства. В случае, если выдвинутый список получает в первом туре абсолютное большинство голосов, он практически получает все места в муниципальном совете. Если ни один из списков не соберет необходимого большинства, проводится второй тур голосования, в результате которого места распределяются на основе пропорционального представительства при условии участия в распределении мандатов партий, собравших не менее 5% голосов.

Таким образом, можно констатировать наличие в системе местного самоуправления Французской Республики двух особенностей — во-первых, сложность структуры административно-территориального деления; во-вторых, субсидиарность и децентрализованность в осуществлении управления.

ШВЕЙЦАРИЯ

Политическая жизнь в Швейцарии проходит на трех уровнях: конфедерация, кантоны и общины. Исходя из принципа субсидиарности, именно общины Швейцарии издавна понимаются как первоначальные ячейки политического сообщества. Швейцарец рассматривает себя, прежде всего, как члена общины, затем уже как гражданина кантона и, соответственно, Швейцарии.

Большая значимость местного самоуправления имеет два важных следствия. Во-первых, гражданство Швейцарии предоставляется на местном уровне. То есть, чтобы стать гражданином страны, нужно стать членом общины, и вопрос о принятии новых членов решается местными властями. Во-вторых, политические деятели всегда начинают свою карьеру на местном уровне, переходя затем на кантональный, и позднее на федеральный уровень.

Для Швейцарии характерно многообразие форм местного самоуправления (гетерогенность). Каждый кантон самостоятельно определяет вопросы организации местного самоуправления, поэтому практически в каждом кантоне своя система и свои особенности. Всего в Швейцарии около 2900 общин с самым разным статусом. В некоторых кантонах муниципалитеты большие и влиятельные, в других кантонах это местные объединения, не имеющие никакой власти. Самый большой муниципалитет – город Цюрих (более 300.000 жителей), в самом маленьком муниципалитете Ларгарио (кантон Тессин) проживает 10 жителей. Получается, что в некоторых общинах проживает намного больше жителей, чем в маленьких кантонах; в других же население не превышает 100 или 200 человек. Больше половины общин насчитывает в среднем до 1000 жителей. Большие города с населением в 10 000 жителей составляют лишь 4 % от общего числа общин. В этих городах сконцентрировано около половины всего населения Швейцарии. Размеры территории общин варьируются от 0,3 кв.км до 282 кв.км. По сравнению с другими европейскими странами, исключая Францию, Грецию и Исландию, среднестатистический размер территории швейцарских общин является самым маленьким.

Автономия общин считается государственно-правовым принципом на уровне Конституции, и нарушение ее может вызвать со стороны соответствующей общины обращение с государственно-правовым иском в федеральный суд. Однако принцип автономии общин был внесен в Федеральную Конституцию только в 2000 году.

Фактически общины – это образования с ограниченной автономией. Они подчиняются законодательству соответствующего кантона и федерации. На общины возлагаются все те задачи, которые по всеобщим причинам не относятся к компетенции более крупных политических единиц.

То, какие конкретно задачи относятся к компетенции общины, определяется кантональным правом. В общем же и целом эти задачи лежат, как правило, в следующих сферах:

- учет населения (регистрация рождений, смертей, браков; регистрация миграции);

- организация народной школы. Община не может устанавливать учебную программу в целом, но она вольна в выборе учителей, установлении расписания уроков, заработной платы, а также в строительстве школьных учреждений;

- взимание налогов (федеральных, кантональных и местных коммунальных). Община взыскивает налоги, определяемые вышестоящей политической единицей, и имеет право взимать местный коммунальный налог. Это означает, что в зависимости от положения, численности населения и имущественной структуры общины налогообложение для конкретных жителей Конфедерации может быть весьма различно. Это означает также, что власти общины должны отчитываться перед жителями этой общины (которых – особенно в сельской местности – они часто знают лично), куда пошли деньги, полученные в результате взимания налогов;

- организация выборов и голосований. Община несет ответственность, к примеру, за предоставление подходящего помещения для избирательного участка, помощников при проведении выборов и т.п.

- социальное обеспечение. Забота о бедных, попечение о малолетних и несовершеннолетних и т.п.;

- регулирование определенных областей строительной деятельности, в частности, строительный надзор и благоустройство местности;

- выполнение «повседневных задач», таких, как служба местной полиции, водоснабжение, пожарная охрана, удаление сточных вод, вывоз мусора, устройство мест для переработки особых отходов, организация общественного транспорта, решение проблем частного транспорта, устройство мест для проведения досуга (например, спортивных сооружений).

Правовая организация общин различна и зависит от географического положения и размера территории. Постоянно действует прав-

ление общины – исполнительный орган, состав которого может варьироваться от 3 до 9 человек. Законодательная же власть может быть представлена собранием жителей либо парламентом общины, который избирается путем тайного голосования. И законодательное собрание, и правление избираются сроком на четыре года.

Общинная автономия в Швейцарии не означает полной самостоятельности общин. За общинами осуществляется наблюдение и со стороны государства, и со стороны кантонов. Контроль производится за законностью актов, целесообразностью или своевременностью принятия тех или иных мер. Иногда контроль ведет к ограничению общинной автономии, в этом случае проверяющие органы исходят из интереса кантона или всего государства. Существуют оговоренные законом механизмы прямого вмешательства в дела общины со стороны кантона и государства, вплоть до отмены принятых общиной актов.

Кантон контролирует деятельность общинного самоуправления через префектов или свой департамент по делам общин. Должность префекта, существующая в большинстве кантонов, является организующим звеном, обеспечивающим координацию в деятельности кантональных органов и местного самоуправления.

Для выполнения задач, которые лучше решать сообща, несколько общин часто создают объединения целевого назначения (например, по вопросам водоснабжения, строительства домов для престарелых, госпиталей, очистных сооружений).

Общее количество общин в Швейцарии постепенно сокращается вследствие слияния маленьких общин с большими. На сегодняшний день насчитывается около 2900 общин. Идея укрупнения общин в некоторых случаях воспринимается в штыки. Особенно это имеет место в богатых общинах с низкими налоговыми ставками. По их мнению, присоединение «бедных» общин может повлечь нежелательные последствия, например, богатые налогоплательщики предпочтут в качестве места жительства другие общины с более низкими налоговыми ставками. Но есть и такие случаи, когда идея укрупнения общин была воспринята с энтузиазмом. Так, в 2006 г. все население кантона Гларус проголосовало за сокращение количества общин – с 25 до 3, что даже превзошло инициативу кантонального правительства, предложившего сокращение общин до 10.

Сегодня перед муниципалитетами Швейцарии стоят непростые задачи. Они должны адаптироваться к современным условиям и глобализации, что требует повышения эффективности управления. В ча-

стности, швейцарской прессой обсуждаются такие темы как разделение полномочий между муниципалитетами и кантонами, финансовое выравнивание между богатыми и бедными муниципалитетами, проблемы больших городов и их пригородов.

ШВЕЦИЯ

Швеция обладает богатым опытом организации местного самоуправления, накопленным еще с древних времен. Уже в средние века в городах и селах этого государства сформировалась целостная самоуправляющаяся система. С этого времени государство законодательно гарантировало личную и хозяйственную свободу крестьян, а также их право влиять на разрешение вопросов общегосударственного значения. Далее постепенно местное самоуправление проникло не только в светскую, но и в церковно-религиозную сферу шведского общества. Существенное влияние на развитие местного самоуправления Швеции оказали коммунальные реформы 1862 года. В результате них было разграничено церковное и светское самоуправление, а также были образованы ландстинги.

В настоящее время административно-территориальное деление Швеции трехступенчатое: государственный уровень, региональный и местный, соответственно (24 лена-23 ландстинга-288 коммун).

На общегосударственном уровне проблемами местного самоуправления занимаются Риксдаг, Кабинет Министров, министерства и специализированные государственные агентства. На региональном уровне параллельно функционируют губернатор, возглавляющий Административный Совет (представитель государства в лене) с одной стороны, и Региональное собрание, формирующее свой Исполнительный Комитет, с другой стороны, а также администрации и службы государства. На первичном уровне параллельно Муниципальному собранию функционируют местные органы исполнительной власти.

Основной объем проблем местного значения возложен на коммуны.

Можно выделить следующие принципы местного самоуправления Швеции:

- обеспечение свободного выражения воли граждан и всеобщего избирательного права;
- право на принятие всех решений в коммуне принадлежит собранию избранных ее представителей (совету);
- все вопросы принципиального и общего значения разрешаются муниципальным собранием;
- каждый представительный орган самоуправления должен иметь свой же формируемый им исполнительный орган;
- органам местного самоуправления разрешено самостоятельно взимать с плательщиков собственные налоги.

Что касается разграничения полномочий между центром и местной властью, то в Швеции закон определяет (и тем самым ограничивает) только полномочия органов государственной власти. Так, на государственном уровне решаются вопросы строительства дорог, железных дорог, организация центров занятости, охрана общественного порядка. Все остальные вопросы попадают под сферу ответственности местных органов власти. В этом состоит коренное отличие от российской системы, где законодательство устанавливает перечень вопросов, решение которых относится к полномочиям органов местной власти, оставляя, таким образом, большую сферу ответственности государственной власти.

Подобный подход в законодательстве предопределяет, таким образом, широкие полномочия шведского муниципалитета. В то же время шведское законодательство ограничивает поле для злоупотреблений.

Во-первых, коммуны не обладают правом свободно продавать муниципальную собственность для обеспечения текущих расходов, или брать займы для финансирования административно-производственных затрат.

Во-вторых, хотя муниципальный бюджет включает точно подсчитанный итог, баланс и анализ финансирования, поправок к которым больше быть не может. Одновременно с бюджетом принимается решение о размере муниципального налога. Кроме того, к бюджету обязательно прилагается план экономического развития на трехлетний период и план деятельности коммун.

В-третьих, муниципальная собственность не может быть отдана под залог, из-за чего, в частности, шведская коммуна по определению не может быть банкротом.

В-четвертых, контрольно-ревизионная деятельность является инструментом внутреннего демократического контроля. Ее осуществляют не профессионалы, а выборные представители, в помощь которым назначаются профессиональные аудиторы.

В-пятых, по итогам ежегодного отчета собрание имеет право освободить отдельных избранных представителей или комитет в целом от выполнения обязанностей.

Довольно проста структура органов местного самоуправления. Ее составляют муниципальные собрания, которые избираются населением, при этом количество депутатов зависит от численности населения. Минимальное число депутатов устанавливается законом о местном самоуправлении.

Муниципальное собрание формирует из своего состава исполнительный комитет, а также профильные комитеты. Обязательным является наличие в структуре контрольного органа, который создается из депутатов совета и ему подчиняется.

Государственное регулирование местного самоуправления осуществляется посредством законодательства. Проводится наблюдение со стороны государственных отраслевых ведомств. Замечания этих органов имеют рекомендательный характер, то есть муниципальный совет вправе не учитывать их. Решения муниципального собрания могут быть отменены административным судом только на основании обращения жителей.

В Швеции значительную роль имеет межмуниципальное сотрудничество. Все муниципалитеты объединены в ассоциацию. Основная задача ассоциаций – отстаивание интересов местного самоуправления. Это достигается путем участия в подготовке принимаемых государством решений. Важным направлением деятельности является оказание работающими в ассоциации специалистами консультативной помощи муниципальным образованиям.

Доходы муниципальных образований формируются в основном за счет подоходного налога, который составляет 65 % бюджета. Указанный налог устанавливается и в муниципалитетах, и в ландстингах. В государственный бюджет налог взимается только в том случае, когда годовой доход гражданина превышает 300 000 крон.

Примерно 15 % доходов муниципальных образований составляют государственные трансферты. Существуют общие дотации, направленные на финансовое выравнивание, которое осуществляется в соответствии с законодательством. Основными критериями, в соответствии с которыми проводится процесс выравнивания, являются налоговый потенциал муниципального образования и разница в затратах муниципального образования на каждого жителя в зависимости от географических, социальных, демографических факторов. При определении указанной разницы просчитывается каждое направление деятельности муниципального образования. В ходе финансового выравнивания определяется средний уровень финансовой обеспеченности муниципальных образований, затем из доходов муниципальных образований, имеющих уровень выше среднего, изымается часть средств, которая используется для дотаций муниципальным образованиям, имеющим уровень ниже среднего. Помимо общих дотаций муниципальным образованиям предоставляются целевые дотации.

Кроме того, у местных органов власти есть право обращаться в Министерство финансов для оказания экстренной помощи. Данная система финансового выравнивания является одной из форм государственной поддержки местного самоуправления.

ТУРЦИЯ

Конституция 1982 года определяет административную систему Турции как централизованную. В административно-территориальном отношении Турция делится на 81 иль (провинцию). Наиболее крупные города (центры провинций) с населением свыше 1 млн. чел.: Стамбул, Анкара, Измир, Бурса, Адана, Конья, Анталья, Антакья, Газиантеп, Шанлы Урфа, Самсун.

Провинции Турции: Адана, Адияман, Афьен, Агры, Аксарай, Амасья, Анкара, Анталья, Ардахан, Артвин, Айдын, Балыкесир, Бартын, Батман, Байбурт, Биледжик, Бингель, Битлис, Болу, Бурдур, Бурса, Ван, Газиантеп, Гиресун, Гюмюшхане, Денизли, Диярбакыр, Дюздже, Зонгулдак, Ичель, Игдир, Испарта, Истанбул, Измир, Йозгат, Кахраманмараш, Карабюк, Караман, Карс, Кастамону, Кайсери, Килис, Кырыккале, Кыркларели, Киршехир, Каджаэли, Конья, Кютахья, Малатья, Маниса, Мардин, Мугла, Муш, Невшехир, Нигде, Орду, Османийе, Ризе, Сакрья, Самсун, Сиирт, Синоп, Шанлы, Урфа, Ширнак, Сивас, Текирдаг, Токат, Трабзон, Тунджели, Ушак, Хаккари, Хатай, Чанаккале, Чанкыры, Эдирне, Элязыг, Эрзинджан, Эрзурум, Эскишехир, Ялова.

Во главе каждой провинции стоит губернатор (вали), назначаемый Советом Министров с одобрения Президента. Губернатор является главным представителем центрального правительства в своей провинции и подотчетен непосредственно министру внутренних дел. В число основных функций вали входит проведение политической линии государства, выполнение постановлений и решений правительства.

Конституция наделяет губернатора почти неограниченной властью в случае объявления чрезвычайного положения. Важной функцией губернатора как представителя центральной власти является осуществление надзора за деятельностью местных выборных органов с целью обеспечения эффективности управления на местном уровне и защиты интересов граждан. Министр внутренних дел может смещать с должности чиновников местного уровня, если они находятся под следствием или обвиняются в правонарушениях, связанных с их службой.

В начале 1995 года Турция была разделена на 76 провинций (vilayetlar). Каждая провинция подразделяется в среднем на 8 районов (kazalar), а каждый район, в свою очередь примерно на 493 округа (bucaklar). Столицы провинций, районные центры и все города с ко-

личеством жителей более 2000 имеют статус муниципалитетов и управляются выборными мэрами.

На уровне провинций центральное правительство ответственно за осуществление национальных программ в области здравоохранения и социальной помощи, общественной деятельности, культуры и образования, сельского хозяйства и животноводства, экономических вопросов.

В качестве главы исполнительной власти провинции и главного представителя центрального правительства каждый губернатор организует и проверяет деятельность других чиновников, ответственных за осуществление правительственных программ и представляющих соответствующие министерства на уровне провинции. Государственные гражданские служащие возглавляют местные учреждения национального правительства, занимающиеся вопросами образования, финансов, здравоохранения и сельского хозяйства. В каждой провинции эти чиновники образуют Административный совет провинции (*vilayet genel meclisi*), который, под председательством губернатора, принимает важнейшие административные решения и, в случае необходимости, назначает дисциплинарные взыскания чиновникам провинции.

Губернатор также возглавляет Собрание провинции и некоторые органы, занимающиеся местной торговлей и промышленностью. Собрание провинции, работающее в тесном сотрудничестве с Административным советом, выбирается на 5 лет и собирается ежегодно для принятия бюджета провинции и выборов членов Административной комиссии провинции (по одному представителю от каждого района). Административная комиссия также возглавляется губернатором и собирается раз в неделю для совместных консультаций. Провинциальный бюджет складывается из арендных платежей, платежей за услуги, штрафов и 1 % доли национальных налоговых поступлений. В большинстве провинций главными статьями расходов являются сельскохозяйственные программы, строительство ирригационных сооружений и школ.

Каждый район имеет свою администрацию, находящуюся в районном центре. Районная администрация состоит из главы района (*каутакам*), представителей центрального правительства и Административного совета района. Главы районов (более 500 во всей Турции) назначаются президентом по представлению министра внутренних дел. Каждый глава района подчиняется губернатору и следит за должным исполнением обязанностей правительственными чиновниками в своем районе.

Главы округов (*bucak mudur*) назначаются министром внутренних дел по представлению губернатора. Их около 40 тысяч и они отвечают за исполнение законов в своих сельских поселениях. Им помогают чиновники, отвечающие за землепользование, статистику жизни и смерти, местные школы, почту, телефонную и телеграфную связь.

Муниципальные правительства существуют в каждом провинциальном и районном центре, а также во всех общинах с численностью населения более 2000 человек. Муниципальные правительства ответственны за осуществление национальных программ в области здравоохранения и социальной помощи, общественной деятельности, образования и транспорта. Каждый муниципалитет (*belediye*) возглавляется мэром (*belediye reisi*), избираемым гражданами на 5 лет. Ему помогают заместители, директора соответствующих отделов. Муниципальные советы, также избираемые на 5 лет, отличаются количественным составом в зависимости от численности населения муниципалитета. Муниципальные советы собираются три раза в год и принимают решения относительно бюджета, планов реконструкции, хозяйственных вопросов, уровня налогов и платежей за коммунальные услуги. Разнообразные муниципальные комитеты, назначаемые мэром и главами отделов муниципалитета из своего состава, занимаются финансовыми вопросами и принимают решения по кадровым вопросам.

Самой маленькой единицей местного самоуправления являются деревни – поселения с численностью населения менее 2000 человек. Главным лицом, наделенным властными полномочиями, является староста, который выбирается собранием взрослых жителей поселения. Это неформальное собрание также может принимать решения, касающиеся непосредственно данного поселения, и выбирает Совет старейшин, куда входят учителя местной школы и глава местной религиозной общины – имам. Староста наблюдает за планированием и осуществлением коммунальных проектов и услуг, проводит в жизнь решения вышестоящих органов власти, принимает делегации, следит за соблюдением порядка, собирает налоги и председательствует на гражданских церемониях. Совет контролирует финансы, выкупает или экспроприирует землю для строительства школ и других общественных зданий, принимает решения о денежных взносах граждан и трудовом вкладе в строительство дорог и другие мероприятия по улучшению жизни в деревне. Совет также разбирает споры между жителями и назначает наказания тем, кто провинился перед общиной.

Правительство Турции считает необходимой реформу местного самоуправления. Пакет реформ, предложенный правительством, основан на положениях Европейской хартии местного самоуправления. Главной целью реформ является постановка местных органов власти на прочную финансовую основу и предоставление им большей независимости. Согласно планам реформы, граждане будут платить больше за местные услуги, возможно, оплата за освещение улиц будет возложена на местных жителей. Реформа также призвана побудить крупные муниципалитеты и их более мелких соседей не дублировать полномочия и услуги, а распределить их.

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

Система местного самоуправления и управления в штатах строится на основе административно-территориального деления, которое входит в компетенцию штатов. Законы штатов о местном самоуправлении обычно содержат схемы-рекомендации. В Массачусетсе предлагается пять вариантов, в Нью-Джерси — 14. Поэтому системы местного самоуправления в разных штатах различны и регулируются хартиями самоуправления и местными кодексами самоуправления.

В настоящее время в штатах США существует до шести видов административно-территориальных единиц со своими органами местного управления: графства; города; бороу; виллиджи; тауны и тауншипы. Сегодня только в штате Нью-Джерси имеются все перечисленные муниципальные звенья; остальные штаты отказались от того или иного вида.

Большинство штатов (кроме Коннектикута и Род-Айленда) делятся на графства, которых насчитывается 3042. В каждом графстве население избирает совет графства, который ведает сбором налогов, определяет местные расходы, выдает лицензии на открытие торговых заведений, решает вопросы санитарии и т. д. В одних графствах численный состав советов очень мал (3-5 членов), в других — более многочисленный (до 30-50 членов). В некоторых графствах совет графства не избирается непосредственно населением, а формируется из должностных лиц сельских районов. В части штатов совет графства имеет право назначать часть должностных лиц графства, а также определять размер выплачиваемого им жалования.

Отличительной чертой управления графствами в большинстве штатов США является отсутствие единого исполнительного органа власти, когда наряду с советами графств местное население избирает целый ряд должностных лиц, формально независимых в своей деятельности от советов. В разных штатах число этих выборных должностей различно, но наиболее типичными являются должности шерифа, атторнея, казначея, клерка суда, коронера, ассессора, аудитора, клерка графства, регистратора, суперинтенданта школ, землемера графства. Большим авторитетом в графстве пользуется фигура шерифа, который обычно избирается населением на два — четыре года. Шериф возглавляет полицию графства, производит аресты, вызов в суд и т.п. Надзор за соблюдением законов составляет главную обязанность атторнея графства, который чаще всего избирается местным

населением, но иногда назначается атторнеем штата или даже губернатором. Атторней занимается расследованием преступлений, представляет интересы графства в суде. Расследование дел об убийстве проводит коронер, обычно также избираемый местным населением. Ассессор графства занимается определением размеров налогов и регулирует практически все вопросы сбора налогов, а аудитор в графстве наблюдает за правильностью расходования денежных средств и осуществляет контрольно-ревизионные функции. Если казначей графства выполняет функции руководителя финансовой службы графства, то на клерка графства возложены функции секретаря совета графства.

В последнее время под влиянием Национальной муниципальной лиги все больше графств стали использовать на своей территории (по аналогии с городами) форму управления «совет-менеджер», которая имеет свои разновидности в зависимости от характера взаимоотношений менеджера с советом, способа замещения должности менеджера и круга его полномочий. Менеджер назначается советом графства, который устанавливает оклад менеджера и может уволить его по своему усмотрению. В ряде штатов предусмотрено право жителей графства отзывать членов совета графства отказывающихся уволить менеджера, против которого проголосовала большая часть населения графства.

Графства подразделяются на тауны и тауншипы. Эти названия сложились исторически, и, по существу, разницы между ними нет, хотя иногда таунами называют мелкие города с прилегающими окрестностями, а тауншипами – группу примерно однородных поселков. В мелких административно-территориальных единицах проводятся собрания жителей (таун-митинги), на которых решаются общие вопросы и избирается исполнительный комитет (совет из трех-пяти человек). В более крупных единицах собрания жителей проводятся по поселкам. Наряду с решением общих вопросов и избранием исполнительного комитета собрания граждан выбирают также некоторых должностных лиц: казначея, констебля – ответственного за общественный порядок, надзирателя за бедными и др. Есть местные омбудсмены (главным образом в городах). Одна из их задач – защита бедняков, безработных, иммигрантов, потребителей. Контроль за местным самоуправлением осуществляют департаменты местного самоуправления при губернаторах штатов. Специалисты по государственному управлению в США считают форму тауншипов устаревшей, неудобной, неэффективной, обреченной на постепенное исчезновение.

Более чем в половине городов США система органов власти построена на основе модели «совет-мэр». Совет является выборным органом; избирается путем всеобщих прямых выборов жителями города. Модель «совет-мэр» – старейшая форма городского управления, отражающая традиционное стремление американцев к разделению властей на всех уровнях. Прямые выборы мэра способствуют тому, что он чувствует себя независимым от совета, и это в определенной степени позволяет ему определять местную политику. Мэр избирается чаще всего сроком на четыре – пять лет. Практически каждая муниципальная хартия устанавливает ряд требований, которым обязан удовлетворять кандидат на пост мэра: обычно не моложе 30 лет и постоянно проживать на территории соответствующего муниципалитета (в ряде штатов устанавливается срок не менее трех лет).

Мэр традиционно имеет право обращаться с посланиями к муниципальному совету, определяя содержание местного нормотворчества. Он вправе присутствовать на заседаниях совета и выдвигать свои предложения по решению тех или иных проблем. Большинство мэров обладает правом вето, которое является весьма эффективным средством проведения определенной политики. Большинство муниципальных хартий предусматривает, что вето мэра может быть преодолено 2/3 голосов членов совета при повторном голосовании в совете. Кроме того, во многих хартиях специально оговаривается, что к функциям мэра относится обеспечение законности и правопорядка, контроль за деятельностью местной полиции.

Разновидность системы «совет-мэр» с так называемым «слабым» мэром, преобладавшая вплоть до начала XX в., характеризуется сосредоточением в ведении муниципального совета не только полномочий в сфере регулирования, общего руководства и контроля за деятельностью исполнительной власти, но и большего объема прав в области оперативного управления, особенно в вопросах назначения на различные должности, хозяйственных и финансовых делах. За мэром, избираемым советом, закрепляются в основном представительские и оперативно-исполнительные функции. К компетенции «сильного совета» относится назначение им руководителей ряда функциональных и отраслевых подразделений муниципального административного аппарата, осуществление других назначений мэром с согласия совета, ограничение прав мэра по координации и контролю деятельности городских исполнительных органов власти. В настоящее время модель «совет – слабый мэр» существует в первоначальном виде в основном

■ небольших поселениях – примерно в двух третях городов США с населением от 5 до 10 тыс. человек.

Другая, более распространенная сегодня разновидность модели «совет-мэр», при которой мэр юридически возглавляет исполнительную власть муниципалитета («сильный» мэр), начала приобретать в США популярность с 80-х гг. XIX в. «Сильный» мэр сам назначает и увольняет руководителей отраслевых и функциональных подразделений муниципального административного аппарата, не нуждаясь для этого в одобрении совета. Мэр отвечает за составление и исполнение местного бюджета, используя эти полномочия в качестве эффективного средства влияния на муниципалитет. При «сильном» мэре им обычно формируется «команда» помощников – профессионалов, своего рода личный кабинет, где разрабатываются и через который осуществляются планы мэра. Модель «совет – сильный мэр» преобладает в больших городах США.

Комиссионная система управления является наименее популярной моделью местного управления. При этой модели местного управления население избирает обычно на четыре года муниципальный совет, состоящий из трех – пяти человек. Каждый из его членов выступает в двойном качестве: как член местного представительного органа – муниципального совета и как глава одного из управлений и служб в системе исполнительной власти муниципалитета. При такой системе управления пост мэра не предусмотрен, а если и имеется, то мэр выполняет обычно представительские функции.

«Комиссионная» модель управления критикуется американскими специалистами за то, что она не позволяет провести принцип «разделения властей» и поэтому недемократична. Считается, что эта модель может развиваться в самых различных направлениях и принимать непредсказуемые формы, особенно если члены совета, договорившись, не будут вникать в дела других управлений и служб и тем самым «развяжут» друг другу руки.

Значительно большей популярностью по сравнению с «комиссионной» моделью пользуется система местного управления, при которой муниципальный совет назначает – т.е. фактически нанимает – менеджера (управляющего). Модель «совет-менеджер» имеет приоритет главным образом в муниципалитетах, на территории которых проживают обеспеченные люди, согласные хорошо платить компетентному профессионалу – менеджеру. При такой системе управления менеджер возглавляет муниципальный аппарат и во многом оп-

ределяет кадровую политику в отделах и службах исполнительного органа муниципального управления. Менеджер работает на основании контракта, заключаемого с муниципальным советом. В этом случае совет предварительно обсуждает кандидатуры на своем заседании, затем вопрос выносится на голосование. Кроме того, совет может всегда уволить менеджера, если признает его работу неудовлетворительной или же по другой причине, которую совет сочтет убедительной.

Согласно хартиям различных муниципальных образований основные обязанности менеджера можно свести к следующим: координировать и контролировать деятельность всех отделов и управлений, назначать их руководителей; готовить и представлять на утверждение совета годовой бюджет муниципалитета; контролировать исполнение решений совета; представлять совету рекомендации, требующие его решения. Следует отметить, что и при данной модели возможно существование поста мэра, выполняющего церемониальные функции. Чаще всего мэром избирается один из членов совета. Он не имеет права вето, и в очень редких случаях ему предоставлено право решать вопросы по своему усмотрению, например, в случае чрезвычайного положения на территории муниципалитета.

Кроме административно-территориальных единиц в США создано множество специальных округов (школьные, экологические, противопожарные, транспортные и др.). Округа существуют в границах штата, иногда охватывают территорию нескольких графств. В таких округах население избирает либо комитеты (советы), либо должностных лиц, либо орган, создавший округ, назначает сюда чиновников. Но ведают эти органы только вопросами, относящимися к профилю округа.

КАНАДА

Конституция Канады устанавливает, что деятельность органов местного самоуправления регулируется законодательством провинций. Подобный подход дает возможность создать в каждой провинции уникальную систему местного самоуправления и учесть в законодательстве особенности конкретной местности.

Такие факторы, как плотность и специфика национального состава населения провинции, географическое положение, экономическая и политическая ситуация в регионе – все это в совокупности влияет на определение структуры, порядка формирования и функционирование органов местного самоуправления в каждой провинции.

Система местного самоуправления в Канаде определяется также административно-территориальным делением провинции. Например, в провинции Британская Колумбия муниципалитеты подразделяются на четыре типа:

- муниципалитеты крупных городов;
- муниципалитеты небольших городов;
- муниципалитеты деревень;
- муниципалитеты сельских округов.

Организация местного самоуправления

Система местного самоуправления Канады определяется административно-территориальным делением каждой провинции. В административном отношении канадские провинции поделены на графства, которые делятся на тауншипы и приходы.

Городские населенные пункты отличаются большей унифицированностью. В 7 из 10 провинций их существует четыре типа: сити, тауны, виллиджи и сельские муниципалитеты. В этих провинциях законодательно установлены критерии разграничения муниципалитетов по численности проживающего в них населения. Так, для сити минимальная численность населения колеблется от 5 тыс. (Британская Колумбия, Саскачеван) до 15 тыс. человек (Онтарио). Для таунов этот минимум составляет 2 тыс. человек (Онтарио, Квебек) и 500 человек (Саскачеван). Наряду с численностью населения возможными критериями для образования муниципалитетов служат: общий уровень развития соответствующей единицы, ее доход, историческая значимость и т.д.

Своеобразно строится самоуправление такими административно-территориальными единицами, как графства в провинциях Квебек и Онтарио. Графство здесь является как бы вторым, надстроечным

уровнем муниципального управления, на котором координируется деятельность низших муниципальных единиц. Они получаются как бы производными в административном и финансовом отношении от муниципалитетов, расположенных на их территории. Из представителей последних и состоят советы графств. Графства здесь не имеют каких-либо собственных финансовых полномочий, и их бюджеты составляются за счет взносов нижестоящих единиц.

Немаловажной отличительной особенностью канадской системы местного самоуправления является несоответствие между размерами территории и численностью населения, распределением населения по территории государства. На расстоянии свыше 150 км севернее от границы с США плотность населения настолько мала, а удельный вес населения, ведущего подвижный образ жизни (оленоводов, охотников) настолько значителен, что отдельные поселки и города здесь достаточно редкое явление. На этом огромном пространстве (до 40 % территории Канады) функции выборных муниципальных органов выполняют региональные службы федерального министерства по делам индейцев и развитию Севера; а также две контролируемые федеральным правительством территориальных администраций (Юкона и Северо-Западных территорий).

Каждая административно-территориальная единица (муниципалитет) имеет свой орган самоуправления – совет. Муниципальные советы могут быть городскими или сельскими. Полномочия сельских советов в наибольшей степени ограничены. Члены городских советов (мэрий), как правило, избираются от городских районов. Состав и полномочия представительных органов местного самоуправления различны в каждой провинции. В немалой степени различие предопределяется численностью населения самой провинции, поскольку основным источником пополнения муниципальных бюджетов являются местные налоги. Поэтому в провинциях с малочисленным населением – Остров Принца Эдуарда и Ньюфаундленд – управление имеет явно выраженный императивный характер и в значительной степени опирается на провинциальное правительство.

Организация местного самоуправления в Канаде настолько разнообразна и не поддается детальной систематизации, что даже в пределах одного региона, образуемого благодаря относительно одинаковым природным, экономическим и историческим условиям, зачастую невозможно уловить общую закономерность.

В Канаде значительное распространение получили специальные округа. Специальные округа осуществляют руководство в конкретных узких направлениях: школьные округа, специальные округа по управлению полицией, здравоохранением, водоснабжением и т.д.

Специальные округа не имеют самостоятельных источников финансирования, и средства на выполнение своих полномочий получают в виде субсидий от провинциальных и муниципальных органов общей компетенции и, таким образом, попадают под их жесткий административный контроль. Иногда в качестве источника финансирования выступают добровольные пожертвования граждан и организаций или же сборы, взимаемые в обслуживаемой зоне. Это позволяет несколько уменьшить бремя контроля, однако не может служить постоянным источником средств из-за нерегулярности пожертвований и непопулярности сборов как таковых вообще.

Наиболее важным и распространенным видом специальных округов являются школьные округа, которые существуют в той или иной форме во всех провинциях. Их советы, как правило, избираются отдельно и практически независимы от других муниципальных органов. Они напрямую связаны с животрепещущими вопросами профориентации, образования, языка и культуры. В своей деятельности они опираются на избираемые по месту жительства школьные комиссии, школьные советы и другие органы.

Конституционная основа регулирования была заложена федеральной Конституцией в 1867 г., где говорится о том, что законодательный орган каждой провинции пользуется правом издавать законы, касающиеся муниципальных учреждений в провинции. Это означает, что только провинция вправе регулировать эти вопросы, которые не могут быть делегированы федеральному парламенту.

В силу этого, круг полномочий, форма местного управления и административно-территориальное деление определяются законодательством провинций. Поэтому органы местного самоуправления имеют только такие права, какие им предоставит законодательный орган провинции. Причем их статус может быть изменен. Они могут быть упразднены или ограничены в правах.

В силу особенностей Конституции каждая провинция не имеет своей конституции. Подобное положение дает возможность более подробно регламентировать многие вопросы и более оперативно реагировать на потребности текущего момента. Законы канадских провинций регламентируют рамки деятельности местных органов управ-

ления, строго определяют форму и структуру их руководства. Провинциальные власти издают множество обязательных для исполнения местными органами административных постановлений и распоряжений, производят назначения в некоторые коллегиальные органы, действующие на местном уровне (сфере образования, охраны порядка и др.). Именно провинции – инициаторы и проводники реформ структуры местного управления.

Основной формой работы органов местного самоуправления являются сессии. Периодичность их созыва возрастает в низовых единицах. В вышестоящих единицах сессии созываются реже. В случае необходимости могут созываться внеочередные или чрезвычайные сессии по требованию уполномоченного на то должностного лица, определенного числа членов представительного органа или по инициативе исполнительного органа. На внеочередных сессиях, как правило, рассматриваются лишь те вопросы, по поводу которых депутатов созвали.

На уровне городских муниципалитетов существует несколько форм местного управления:

«Мэр-совет». При этой форме муниципальный совет имеет председателя, который осуществляет свою деятельность как генеральный управляющий и наделяется специальными полномочиями. Этот генеральный управляющий (или мэр, как его называют) избирается путем прямых выборов и считается, что он представляет интересы всех жителей города. Остальные члены совета могут представлять интересы отдельных городских административных районов или округов, поскольку избираются, как правило, по одномандатным избирательным округам от этих административных подразделений.

«Совет-управляющий». По этой системе и мэр, и немногочисленный совет избираются населением города и занимаются решением политических вопросов. Повседневной административной работой руководит назначаемый и контролируемый муниципалитетом распорядитель «генеральный управляющий». Такая форма подчеркивает отделение политики (выработкой политических решений занимаются выборные члены совета) от административной деятельности, т.е. реализации решений, выработанных советом. Основной особенностью этого типа является профессиональное управление. Распорядитель осуществляет наем и увольнение руководителей департаментов, разработку кадровой политики, подготовку предложений для совета по бюджету, контроль за предоставлением услуг и т.д.

Данная система охватывает около 150 городов Канады (небольших и средних).

«Комиссионная» форма управления. Она применяется небольшими городами. При этой системе население избирает от трех до семи «совет комиссионеров». Данной системе не свойственно разделение властей.

Совет комиссионеров одновременно является и представительным, и исполнительным органом.

Члены городских советов чаще всего избираются от определенных городских округов. При этом определенный административный район города выступает в качестве одномандатного избирательного округа, хотя достаточно распространенными являются и всеобщие выборы всеми избирателями данного города. Выборы советов графства, сельского муниципалитета или сельского округа, за исключением провинций Онтарио и Квебек, строятся в основном по однотипной модели. Ведущее место среди сельских органов занимает совет графства, он избирается путем прямых выборов; иногда выборы проводятся по многомандатным округам, когда графство представляет единый избирательный округ; иногда – по одномандатным избирательным округам, когда в совет графства избирается по одному члену от конкретного прихода или округа.

В провинциях Онтарио и Квебек прямые выборы членов совета не проводятся. Он формируется из выборных представителей более мелких муниципальных органов, осуществляющих свою деятельность на территории графства. В этих двух провинциях местные муниципалитеты таунов, тауншипов, приходов и виллиджей избирают свои собственные советы, которые выполняют определенные предписанные им функции; совет графства включает по 1-2 представителя (мэр или председатель совета и заместитель председателя) от этих местных муниципалитетов и выполняет различные делегированные ему полномочия.

Во всех провинциях руководитель или старшее должностное лицо совета графства избирается членами совета из своего состава. В отличие от него, в городском муниципалитете мэр обычно избирается непосредственно всеми избирателями города, хотя иногда встречаются и выборы мэра городским советом (например, в Британской Колумбии). Срок полномочий мэра также длится один-два года. Как правило, он ведет заседания совета и вправе вносить на его рассмотрение свои предложения и рекомендации.

У многих политиков и исследователей Канады вызывает тревогу тот факт, что в муниципальных выборах принимает участие зачастую менее 30 % зарегистрированных избирателей, хотя участие в голосовании на провинциальных или федеральных выборах составляет около 70 %.

Одной из причин данного явления определяется то, что, несмотря на большую важность муниципальных дел, большинство населения никогда не включается в их решение. Они кажутся исключенными из важного спектра многоцветной политической мозаики и переносят свою активность на более крупные политические арены. Канадцы кажутся более заинтересованными и более бдительными по отношению к провинциальным или федеральному правительствам.

Муниципальные органы обладают определенной автономией в отношении выборности местных представительных органов и некоторых должностных лиц, наличия муниципальной собственности и собственной компетенции и т.д. Вместе с тем они в конечном итоге функционируют под контролем центральных властей провинций и в значительной степени интегрированы в государственный механизм, выполняя многие функции государственного значения.

Развитие социальной сферы, желание приблизить ее к населению конкретной местности вынудили муниципальные органы к активизации своей деятельности. Как и провинции, несколько ранее, муниципалитеты в течение многих лет перенимали дополнительные обязанности и расширяли уже принадлежавшие им, такие как поддержание дорог, уборка снега и мусора, освещение улиц, помощь нуждающимся, здравоохранение и др. В результате произошла определенная децентрализация управления. Однако эта децентрализация не придала абсолютной самостоятельности местному самоуправлению. Скорее наоборот, органы местного самоуправления попали под двойной контроль провинциальных властей: делегируя муниципалитетам некоторые свои полномочия (например, управление полицией), провинциальное правительство сохраняло за собой контроль над этими видами деятельности и получило возможность создавать свои региональные органы.

В целом же децентрализация способна без прямого административного вмешательства добиться определенной координации и обеспечить относительное единство при значительном разнообразии путей и форм решения конкретных проблем.

Проблемы местного самоуправления Канады невозможно понять без учета районирования страны, национальных отношений и

других факторов. Субъекты федерации именуются провинциями, их всего 10. Кроме них, на Севере располагаются две территории – Юкон и Северо-Западные территории, – на которых проживает значительная часть индейцев, инуитов (эскимосов) и метисов.

Хотя Конституция Канады закрепляет за провинциями исключительное право регулировать деятельность органов местного самоуправления, но значительную часть бюджетов провинций и органов местного самоуправления составляют федеральные субсидии. Считается, что значительное финансовое участие федерального правительства в деятельности органов двух других уровней дает ему право участвовать в политическом регулировании проблем местного самоуправления. В итоге многие важные проблемы на практике решаются за столом переговоров на трехсторонней основе.

Предоставление индейцам полного самоуправления затрудняется большой разбросанностью индейских племен не только на огромных пространствах Севера, но тем, что значительная часть племен проживает в канадских провинциях. Это накладывает на статус самоуправляемых территорий, занимаемых индейскими племенами, определенный отпечаток. Прежде всего, следует отметить несогласованность положений Закона об индейцах с законодательством отдельных провинций.

Так, в соответствии с федеральным законом индейцы имеют право на неограниченное занятие так называемыми традиционными видами деятельности: охотой, рыболовством. Практически же законодательство конкретной провинции устанавливает другой статус использования близлежащих от резервации водоемов, лесов, тундры. Подобная противоречивость законодательства зачастую приводит к конфликтам.

В целом, можно констатировать, что в Канаде создан достаточно гибкий и надежный механизм, обеспечивающий координацию усилий всех уровней власти, позволяющий в случае необходимости учитывать различные местные особенности и условия.

БРАЗИЛИЯ

Для Бразилии характерна Иберийская система местного управления, которая включает в себя своеобразное переплетение элементов государственного управления и местного самоуправления, в рамках которого можно говорить об известном совмещении, а также преобладании роли первых.

При этой системе местного самоуправления население административно-территориальной единицы избирает совет и главное должностное лицо данной административной единицы (префекта, мэра); иногда избирается коллегия должностных лиц. Должностное лицо избирается населением или советом. Оно одновременно является председателем совета, его исполнительным органом и утверждается правительством (президентом, министром внутренних дел) как его представитель в данной административной единице. Он обладает правом контроля за деятельностью совета.

Мэр сосредоточивает в своих руках основные рычаги местного руководства и обладает большой властью. Он одновременно выступает и как исполнительный орган местного самоуправления, и как орган государственного управления в данной административно-территориальной единице, обладающий правом контроля за деятельностью представительного органа местного самоуправления-совета.

Бразильские штаты разделены на муниципалитеты, у которых есть некоторая автономия, а они, в свою очередь, разделены на районы.

Каждый муниципалитет имеет свой законодательный совет и мэра (префекта), которые автономны в своих действиях и иерархически независимы от федерального правительства и от правительства штата. Многие муниципалитеты, в свою очередь, делятся на округа, которые не имеют политической или административной автономии. Группа нескольких муниципалитетов имеет название муниципально-го района – Комарк (Comarca).

В Бразилии насчитывается около 5 тысяч муниципалитетов, которые имеют право самостоятельного управления во всем, что относится к их интересам. Муниципалитеты имеют политическую, административную и финансовую автономию. Вместе с тем, поскольку Федеративная Республика Бразилия построена на принципах значительной централизации, включающей право центральных властей на самое широкое вмешательство в дела субъектов федерации, конституции штатов предусматривают аналогичный институт вмешательств-

ва в дела муниципалитетов. Основаниями могут служить нарушения муниципальной автономии, задолженность по федеральным платежам, невыполнение федеральных законов или судебных решений, нарушение прав человека и т.д. Принцип федерального вмешательства имеет конституционную основу, он закреплен статьями федеральной Конституции и конституциями штатов, в состав которых входят муниципалитеты.

Органы местного самоуправления опираются обычно на разветвленный чиновничий аппарат, от которого прямо зависит эффективность работы этих органов. Органы местного самоуправления непосредственно осуществляют управленческие функции на местах, одновременно выступая в качестве юридически самостоятельного элемента механизма власти. В настоящее время органы местного самоуправления и их исполнительный аппарат представляют собой один из крупнейших по численности элементов управленческой системы.

Главой исполнительной власти муниципалитетов является мэр (префект), избираемый прямым голосованием на 4 года. На законодательном уровне интересы населения муниципалитетов представляют Палаты депутатов муниципального совета, выборы в которые проводятся каждые 4 года одновременно с выборами префектов.

В Бразилии также существуют около 4,5 тысяч муниципальных советов, пользующихся автономией в решении местных вопросов (планировании, принятии решений и проведении политики, ограниченными масштабами муниципалитета и данной местности). Муниципальные советы действуют в рамках, установленных Основным законом о муниципалитетах.

В рамках децентрализации управления расширены полномочия местного самоуправления. Они имеют право непосредственного сбора ряда налогов и получения 47 % поступлений от сбора подоходного налога, а также налога на промышленные предметы торговли.

Муниципалитеты не имеют собственных судов, в необходимых случаях они должны обращаться в органы юстиции штатов или федерации.

Бразильский институт географии и статистики официально выделяет 15 крупных городских агломераций (Regiao Metropolitana), в которых проживает около 32 % населения страны (это 55 из 180 млн. чел.): Сан-Паулу (20 миллионов человек), Рио-де-Жанейро (11,5 миллионов), Белу-Оризонти (5,5 миллионов), Порту-Алегри (4,1 миллиона) и т.д.

ЯПОНИЯ

Япония является унитарным государством, в то же время в ней получили широкое развитие муниципальные институты.

Государственно-политический механизм Японии, существовавший вплоть до капитуляции 1945 г., характеризовался бюрократически-централизованной системой местного управления. С вступлением в силу конституции 1947 г. и Закона о местном самоуправлении 1947 г. обозначилась тенденция децентрализации местного управления. Конституция закрепила принцип «дзити» (местного самоуправления), составивший наряду с принципами народного суверенитета, верховенства парламента основу послевоенного государственного строя Японии.

Закон о местном самоуправлении содержит свыше 300 статей. Наряду с этим законом действуют несколько десятков иных нормативных актов – законов, правительственных указов, актов различных министерств и ведомств.

В основе функционирования местных властей лежит принцип автономии. Принцип местной автономии означает автономию административно-территориальной единицы от государства. Местная община самостоятельно определяет свои цели и достигает их путем независимого функционирования своих органов.

Основной чертой местной автономии в Японии является то, что главные чиновники избираются путем прямого всеобщего голосования. Являясь представителями народа, они контролируют и направляют работу местных государственных служащих и осуществляют деятельность, которая возложена на них по закону или по поручению центрального правительства. На пост губернатора префектуры могут быть избраны люди, достигшие 30 лет и старше. Для кандидатов на посты мэров городов и старост деревень возрастной ценз – не меньше 25 лет. Срок пребывания у власти во всех случаях 4 года.

Вторая характерная черта автономии заключается в том, что значительные властные функции предоставлены местным ассамблеям, которые также избираются путем прямого голосования. Каждая префектура, город или деревня имеют собственную, местную законодательную власть. Ассамблеи принимают решения о принятии и отмене местных указов, одобряют годовые бюджеты и утверждают окончательные суммы расходов и доходов.

Еще одна черта автономии: гражданам предоставлены большие права в подаче жалоб и апелляций в отношении местных руководя-

щих органов. Например, через определенные процедуры каждый человек или группа лиц могут потребовать отмены указов, роспуска ассамблеи или отзыва отдельных ответственных чиновников.

Реальная степень автономии местных общин определяется сложным механизмом их взаимодействия с центром. Координация деятельности центральных и местных органов, а также местных органов между собой возложена на созданное в 1960 году Министерство по делам самоуправления (дзидзисе). В условиях финансовой зависимости местных органов от центрального правительства чиновники этого министерства фактически руководят деятельностью органов местного самоуправления. В соответствии с Законом о местном самоуправлении (ст. 245), руководители центральных министерств и ведомств, в том числе министр по делам местного самоуправления, наделяются правом оказывать «техническое содействие» местным органам и давать им «советы», организуя при этом всестороннюю инспекцию местных органов. В случае делегирования полномочий местным органам контроль центра значительно усиливается.

В Японии сложилась двухзвенная система местного самоуправления (префектуры и муниципалитеты). Префектуры и муниципалитеты представляют собой обычные органы местного самоуправления, наряду с которыми могут создаваться особые органы местного самоуправления – особые столичные районы, корпорации регионального развития, ассоциации органов местного самоуправления, финансово-промышленные округа. Особые органы местного самоуправления создаются специально для решения конкретных задач (например, для реализации совместными усилиями крупномасштабных строительных проектов и т. д.).

Префектуральный уровень именуется «тодофукен» – по названию четырех основных систем местного самоуправления этого уровня. Территория Японии разбита на 43 префектуры «кен», одну специальную городскую префектуру «то» (Токио), две префектуры «фу» (Осака и Киото) и одну префектуру «до» (Хоккайдо). Отличий в правовом статусе этих префектур практически не существует. Терминологические различия объясняются культурно-историческими причинами, физико-географическими и социально-экономическими обстоятельствами. Так, например, название префектуры «то» – китайский синоним японского слова «мяяко», которым обозначается место, где расположен императорский дворец (именно поэтому Токийская префектура и получила наименование «то»).

Префектуры «кен» называют сельскими префектурами. Понятие сельской префектуры в настоящее время представляется в значительной степени условным, поскольку практически во всех этих префектурах сельское хозяйство и рыболовство уже не занимают доминирующего места в структуре занятости населения.

К муниципальному уровню относятся города («си»), поселки («темати») и деревни («сон мура»). Поэтому названный базовый уровень системы местного самоуправления иначе называют «ситесон». Все единицы местного самоуправления муниципального уровня имеют одинаковый правовой статус, несмотря на различия в их размерах.

Особый статус предоставлен так называемым специальным городам «ситэй тош», к числу которых правительственными указами отнесено одиннадцать городов с населением свыше полумиллиона человек (Осака, Нагоя, Саппоро, Киото и др.). Первоначально эти города были выведены из-под юрисдикции префектур, на территории которых они находились. Наряду с муниципальными функциями специальные города осуществляли и ряд важных префектуральных функций (землеустройство, здравоохранение, социальное обеспечение и др.). Так продолжалось до 1956 г., когда в Закон о местном самоуправлении были внесены изменения, фактически уравнивавшие статус специальных и обычных городов. К специальным городам приравнены особые столичные районы.

Японское законодательство устанавливает четкие критерии разграничения городской и сельской местности. По Закону о местном самоуправлении (ст. 8) для получения статуса города населенный пункт должен отвечать следующим требованиям: 1) его население должно превышать 50 тыс. человек; 2) более 60 % жилых строений должны находиться в центральной части населенного пункта; 3) свыше 60 % населения должны быть заняты в промышленности и торговле или других отраслях, типичных для города; 4) населенный пункт должен обладать городскими сооружениями и службами, перечень которых определяется актами органов префектуры.

Объем компетенции местных органов закреплен в Конституции и Законе о местном самоуправлении. В частности, в Конституции закреплено, что местные органы публичной власти имеют право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять административное управление; они могут издавать свои постановления в пределах закона. Общий перечень функций местных органов содержится в ст. 2 Закона о местном самоуправлении и насчитывает свыше 20 направ-

лений. Органы местного самоуправления должны вносить плановое начало в развитие своих территорий, создавать и поддерживать в надлежащем состоянии необходимые для жизнедеятельности инфраструктуры, содействовать местному предпринимательству, прежде всего мелкому и среднему, заниматься вопросами начального и среднего образования, здравоохранения и т.д.

Функции, выполняемые местными органами, могут быть объединены в три основные группы:

1) собственно местные функции;

2) «административные полномочия», под которыми понимаются функции, носящие местный характер, но требующие при их реализации государственного принуждения и санкций в случае их нарушения со стороны граждан;

3) функции, делегированные центральными ведомствами.

Перечень дел, относящихся к компетенции государственных органов, которые поручено исполнять губернаторам, содержит 126 пунктов, мэрам крупнейших городов – 28, главам городов, поселков и деревень – 51.

Осуществление этих дел должно финансироваться из государственного бюджета. Таким образом, губернаторы, мэры и старосты, являясь органами местного самоуправления, одновременно выступают и в качестве органов государства. За выполнение делегируемых функций главы местных администраций отвечают перед соответствующими министрами кабинета.

Разграничение функций местного самоуправления между префектурами и муниципалитетами в самых общих чертах закреплено в ст. 2 Закона о местном самоуправлении. На муниципалитеты возлагается выполнение всех функций местного самоуправления, кроме тех, реализация которых выходит за границы отдельных муниципалитетов. Такие функции относятся к компетенции префектур. На префектуры возлагается и координация деятельности муниципалитетов, находящихся на их территории.

В каждой единице административно-территориального деления непосредственно избирателями формируется префектуральное (городское, поселковое, деревенское) собрание. Местные собрания избираются сроком на 4 года. В Законе о местном самоуправлении допускается для поселкового и деревенского уровня возможность замены местных собраний таким инструментом непосредственной демократии, как общее собрание (сход) жителей поселка или деревни. Од-

нако на практике на этом уровне чаще всего формируются представительные собрания.

Конституция (ст. 93) отводит местным собраниям роль совещательного органа. Основными полномочиями таких собраний являются (ст.ст. 96-100 Закона о местном самоуправлении):

- 1) принятие нормативных актов;
- 2) утверждение местных бюджетов;
- 3) учреждение местных налогов, штрафов;
- 4) заключение хозяйственных договоров;
- 5) принципиальные вопросы управления муниципальными предприятиями;
- 6) проведение расследования деятельности местных исполнительных органов и др.

Состав местного собрания зависит от численности населения: префектуральные собрания насчитывают от 40 до 120 членов, городские собрания – от 30 до 100, поселковые и деревенские – от 12 до 30.

Главой местной администрации в префектуре является губернатор, в городах и поселках – мэр, в деревнях – староста. Все эти должностные лица избираются непосредственно населением, проживающим в данной административно-территориальной единице, сроком на 4 года. Глава местной администрации помимо исполнительно-распорядительных полномочий имеет право вносить на рассмотрение местного собрания проекты решений общего характера, налагать относительное вето на решения собрания (это вето преодолевается, если собрание вторично принимает решение большинством в 2/3 голосов), досрочно распускать собрание. Он наделяется правом приостанавливать или не выполнять действия центральных ведомств на своей территории. К другим полномочиям главы местной администрации относятся: общее руководство и контроль за всеми общественными организациями неполитического характера, находящимися на территории местной общины; назначение части исполнительного и вспомогательного персонала (вице-губернатора, вице- мэра, главного казначея и др.).

Местные налоги составляют около 35% доходов префектуральных и муниципальных администраций. Так как этого недостаточно для выполнения их функций, государство оказывает им финансовую помощь, в частности в форме перераспределения доходов от общегосударственных налогов и принятия на себя расходов по порученным работам. Финансовые вливания государства зависят от количества населения, экономического развития каждой из префектур и муниципалитетов.

КИТАЙ

Органы местного управления – народные правительства – формируются собраниями народных представителей во всех единицах административного деления КНР, которыми являются провинции, автономные районы (области), города центрального подчинения, автономные округа, уезды, автономные уезды, города, городские районы, волости, национальные волости и поселки. В районах национальной автономии – автономных областях, автономных округах, автономных уездах – они называются органами самоуправления. Кроме того, местные административные органы существуют в «промежуточных» территориальных единицах, не предусмотренных Конституцией, но зафиксированных в законе, регулирующем организацию местных органов власти и управления. Этими единицами являются административные округа в провинциях и автономных областях, районы в некоторых уездах и городские кварталы (микрорайоны). В них не созываются собраниями народных представителей, а управляющие ими административные органы назначаются вышестоящими народными правительствами и именуются делегированными (посланными) органами. Ими являются окружные административные управления, районные управы и квартальные канцелярии.

Местные народные правительства являются органами управления общей компетенции и имеют двойное подчинение. Они несут ответственность перед образующими их собраниями народных представителей и им подотчетны. В то же время они подчиняются вышестоящим государственным административным органам, т.е. народным правительствам или Госсовету. В период между сессиями собрания народных представителей народные правительства несут ответственность за свою работу перед Постоянными комитетами собраний народных представителей соответствующих ступеней. Вся система местных народных правительств различных ступеней находится под централизованным руководством Госсовета КНР.

Состав народных правительств различных ступеней определяется законом по единообразной схеме на провинциальном и уездном уровне. Кроме глав правительств (губернаторов, начальников уездов) в них входят их заместители, начальник секретариата (главный секретарь), руководители структурных подразделений (департаментов, управлений, комиссий – в провинциальном звене, бюро и отделов – в уездном звене). В состав народных правительств волостей, нацио-

нальных волостей и поселков входят главы правительств (волостные и поселковые старосты) и их заместители.

Объем полномочий народных правительств провинциального и уездного звена, с одной стороны, и низового звена – с другой, различен. Уездный и вышестоящие местные народные правительства руководят работой не только своих функциональных подразделений, но и народных правительств нижестоящей ступени. Они правомочны изменять либо отменять ненадлежащие постановления и распоряжения нижестоящих народных правительств. Таких полномочий, естественно, лишены низовые органы государственного управления.

Закон предоставляет право народным правительствам провинций, автономных областей (районов), городов центрального подчинения, городов – административных центров провинций, а также (с разрешения Госсовета) сравнительно крупных городов разрабатывать самостоятельные административные установления, однако при условии их соответствия положениям законов и административно-правовых актов Госсовета.

Как уже отмечалось, Закон об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств закрепил сложившуюся ранее систему делегированных органов. Окружные административные управления, образуемые с санкции Госсовета правительствами провинций и автономных областей, служат промежуточной ступенью государственного управления между провинциальным и уездным звеньями. Народными правительствами уездов и автономных уездов с согласия народных правительств провинциального уровня образуются районные управы в качестве промежуточного звена между уездными и низовыми уровнями. Подобным же образом народные правительства городских районов и городов без районного деления могут учреждать в качестве делегированных ими органов квартальные канцелярии. Последние также являются промежуточным звеном, но не между административными органами различных ступеней, а между районными и городскими правительствами и комитетами городского населения – массовыми самостоятельными организациями жителей городов. Деятельность комитетов населения как в городе, так и в деревне тесно увязывается с работой государственного административного аппарата, играющего фактически ведущую роль в системе всех органов государства.

Первые попытки реформирования местных административных органов были предприняты еще в начале 80-х годов. Эта реформа,

однако, не затронула существа административной системы, хотя в ходе ее проведения сократился численный состав руководящих работников, снизился их средний возраст. Так, общее число губернаторов и вице-губернаторов, мэров и вице-мэров городов, председателей автономных областей уменьшилось на 34 %, их средний возраст снизился на 7 лет, а доля лиц с высшим образованием увеличилось с 20 до 43 %. Таким образом, при реорганизации местной администрации на первый план была выдвинута задача не изменения функций и даже не перестройки структуры, а обновления кадрового состава. Одновременно был поставлен вопрос о разграничении функций партийных и административных органов. На практике это свелось к уходу с административных постов ряда руководителей местных парторганов (1982-1984 гг.).

В настоящее время, после перестройки административного аппарата на местах на уровне волостей и уездов с одновременным реформированием аппарата на уровне провинций, городов и округов, создан современный облик органов местного самоуправления.

ИНДИЯ

Республика Индия представляет собой союз (федерацию), состоящий из 28 штатов и 7 союзных территорий. Число муниципалитетов составляет около 645 тысяч. В сельской местности эти территориальные единицы называются панчаятами, для городов это могут быть муниципальные корпорации, муниципалитеты и «наджар панчаяты».

Индия имеет давнюю традицию панчаятов – сельских советов, которые управляют делами деревни. Органы городского самоуправления также имеют долгую историю своего существования в Индии. Первая муниципальная корпорация появилась в Мадрасе еще в 1688 году, а затем такие корпорации были образованы в Бомбее и Калькутте в 1726 году.

Когда Индия обрела независимость в 1947 году, Конституция Индии определила организационные основы панчаятов – 40 статья гласит, что государство предоставляет панчаятам полномочия и власть, необходимые для их функционирования как органов местного самоуправления. Однако Конституцией не были прописаны какие-либо определенные полномочия местных городских властей.

До 1993 года проводилось много экспериментов в системе местного самоуправления в сельской местности, а затем 73 и 74 поправки к Конституции придали конституционный статус сельским и городским советам и создали общенациональную систему местного самоуправления с фиксированным пятилетним сроком функционирования советов, регулярными выборами и контролирующим их работу органом – Государственной Финансовой Комиссией.

В большинстве штатов панчаяты имеют трехступенчатую иерархию: деревня, блок (группа деревень) и округ, большие и малые города являются отдельными муниципальными образованиями. В число членов местных советов обязательно входят женщины (33,3 %) и представители каст, племен, национальных меньшинств (в соответствии с их процентным соотношением в численности населения данной территориальной единицы).

Согласно Конституции Индии, органы местного самоуправления городов подчинялись властям штатов и потому управлялись их законодательными собраниями, а в случае союзных территорий – их парламентами. Регулирование деятельности органов городского самоуправления со стороны федерального правительства впервые имело место в 74 поправке к Конституции, принятой в 1992 году. Поправка была принята парламен-

том страны с целью определения общих рамок работы местных городских властей и повышения эффективности их функционирования как демократических образований самоуправления.

В современной Индии растет понимание необходимости и важности местного самоуправления, как механизма демократии и института предоставления услуг территориальным сообществам граждан. В настоящее время имеются два ярко выраженных типа местного самоуправления: городской и сельский.

Конституция классифицирует муниципальные органы на панчаяты – органы местного самоуправления в сельской местности, наджар панчаяты (Nagar Panchayats) – для областей, которые находятся в процессе перехода от сельской местности к городскому устройству, муниципальные советы – для небольших городских территорий, муниципальные корпорации – для больших городских территорий, а также определяется их структура. Конституцией также обозначены назначение выборных комиссий штата, назначение финансовых комиссий, структура комитетов по городскому планированию и срок полномочий муниципальных властей.

Функции местных органов подразделяются на обязательные и дискреционные, т.е. функции, предоставленные или выполняемые на собственное усмотрение.

Обязательные функции включают: водоснабжение, строительство и содержание улиц, освещение и полив улиц, поддержание чистоты улиц и общественных мест, содержание или поддержка государственных больниц, основание и содержание начальных школ, регистрация рождений и смертей, наименование улиц и нумерация домов, и др.

Дискреционные функции: благоустройство территорий; сооружение и содержание общественных парков, садов, библиотек, музеев, домов отдыха, лепрозориев, детских домов, учреждений для женщин, скрывающихся от домашнего насилия; помощь социально незащищенным группам населения; проведение исследований; организация общественных приемов, выставок, развлекательных мероприятий; обеспечение транспортного сообщения внутри муниципального образования; забота о благосостоянии муниципальных служащих.

За последние несколько лет в Индии предприняты активные действия по модернизации системы местного самоуправления. Тем не менее, необходимо принятие дополнительных реформ, которые создадут адекватную систему мониторинга и механизмы контроля над деятельностью местных властей.

ГЛАВА 4. ПРАВОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАН В СТРАНАХ СНГ

Историческое возникновение, становление и развитие местного самоуправления является моделью современных устройств местного самоуправления. В каждом территориальном регионе имеются свои особенности и специфика деятельности, которые в настоящее время закреплены на уровне внутреннего законодательства каждого государства. Хотя страны могут находиться по соседству, при этом организация местного самоуправления может быть совсем различной, не иметь схожих черт.

Процедура формирования и деятельность органов местного самоуправления определяется на законодательном уровне: Закон Республики Армения «О выборах народных депутатов Армении» от 13 февраля 1990 г.; Закон Республики Грузия «О выборах местных органов власти» от 29 января 1991 г.; Закон Туркменистана «О выборах членов генгешы» от 12 апреля 1993 г. В Беларуси и Таджикистане приняты законы о местном самоуправлении и местном хозяйстве; в Казахстане – о местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан от 10 декабря 1993 г.; в Туркменистане – «О генгешы» от 12 апреля 1992 г.; на Украине – о местных Советах и местном самоуправлении; в Кыргызстане – о местном самоуправлении. Законы о местном самоуправлении в зарубежных странах Содружества подкрепляются специальными актами о бюджетных правах местных представительных органов, местных налогах и сборах, муниципальной собственности. Составной частью законодательства о местном самоуправлении являются законы о выборах глав администрации, о самоуправлении в национально-территориальных образованиях.

Проводя анализ национальных законодательств стран СНГ в первую очередь необходимо дать определение понятию «местное самоуправление»:

в Республике Армения – это гарантированное Конституцией и настоящим Законом право органов местного самоуправления, действующих самостоятельно, и возможности муниципалитета решать муниципальные задачи и распоряжаться собственностью муниципалитета под свою ответственность и в рамках закона в целях повышения благосостояния населения (ст. 3 Закона Республики Армения от 5 июня 2002 года № ЗР-337 «О местном самоуправлении»);

в Республике Беларусь – форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств (ст. 2 Закона Украины от 15 марта 2001 года № 2/282 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»);

на Украине – понимается гарантированное государством право и реальная способность территориальной общины – жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сел, поселки, города – самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопрос местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Местное самоуправление осуществляется территориальными общинами сел, поселков, городов как непосредственно, так и через сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы, а также через районные и областные советы, которые представляют общие интересы территориальных общин сел, поселков, городов (ст. 2 Закона Украины от 21 мая 1997 года № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине»).

В целом система местного самоуправления также имеет различия, например:

в Республике Беларусь – система местного самоуправления включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, в том числе единоличные) (ст. 3 Закона Украины от 15 марта 2001 года № 2/282 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»);

на Украине – система местного самоуправления включает: территориальную общину; сельский, поселковый, городской совет; сельского, поселкового, городского председателя; исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета; районные и областные советы, которые представляют общие интересы территориальных общин сел, поселков, городов; органы самоорганизации населения.

В городах с районным делением по решению территориальной общины города или городского совета соответственно этому Закону могут образовываться районные в городе советы. Районные в городах

советы образуют свои исполнительные органы и избирают председателя совета, который одновременно есть и председатель его исполнительного комитета (ст. 5 Закона Украины от 21 мая 1997 года № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине»).

Основными органами местного самоуправления, непосредственно осуществляющие работу по решению муниципальных задач, в частности являются:

в Республике Армения – в целях осуществления власти народа и решения муниципальных задач в муниципалитетах в установленном законом порядке избираются органы местного самоуправления – муниципальный совет и глава муниципалитета. Главой муниципалитета и членами муниципального совета могут избираться граждане, считающиеся жителями данного муниципалитета не менее одного года. Муниципальный совет является представительным органом и осуществляет полномочия, предусмотренные Конституцией Республики Армения и настоящим Законом. Муниципальный совет принимает свои полномочия не ранее чем на следующий день после окончания срока полномочий предыдущего муниципального совета. Глава муниципалитета (в городском муниципалитете – мэр города, в окружном муниципалитете Еревана – мэр округа, в сельском муниципалитете – сельский староста) официально представляет муниципалитет, является исполнительным органом муниципалитета и осуществляет полномочия, предусмотренные Конституцией Республики Армения и настоящим Законом. Глава муниципалитета вступает в должность не ранее следующего дня после окончания полномочий предыдущего главы муниципалитета. Глава муниципалитета, избранный путем внеочередных выборов, вступает в должность на следующий день после официального опубликования итогов выборов (ст. 7 Закона Республики Армения от 5 июня 2002 года № ЗР-337 «О местном самоуправлении»);

в Республике Беларусь – исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, поселка, сельсовета является исполнительный комитет с правами юридического лица. Исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения)), базового (городские (городов областного подчинения), районные), областного уровня входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления. В состав исполнительного комитета входят председатель исполнительного комитета, его заместители (заместитель),

управляющий делами (секретарь) и члены исполнительного комитета (ст. 9 Закона Украины от 15 марта 2001 года № 2/282 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Исполнительным и распорядительным органом на территории района в городе является местная администрация с правами юридического лица. Местные администрации входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления. В состав местной администрации входят глава местной администрации, его заместители и члены местной администрации. Глава местной администрации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке. Заместитель (заместители) главы местной администрации назначается на должность и освобождается от должности председателем городского исполнительного комитета. Другие члены местной администрации, а также сотрудники местной администрации назначаются на должность и освобождаются от должности главой местной администрации (ст. 11 Закона Украины от 15 марта 2001 года № 2/282 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Сельский, поселковый, городской председатель является главным должностным лицом территориальной общины соответственно села (добровольного объединения в одну территориальную общину жителей нескольких сел), поселка, города. Сельский, поселковый, городской председатель избирается соответствующей территориальной общиной на основе общего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на четыре года в порядке, определенном законом, и осуществляет свои полномочия на постоянной основе. Сельский, поселковый, городской председатель возглавляет исполнительный комитет соответствующего сельского, поселкового, городского совета, председательствует на ее заседаниях. Сельский, поселковый, городской председатель не может быть депутатом другого совета, совмещать свою служебную деятельность с другой должностью, в том числе на общественных началах (кроме преподавательской, научной и творческой работы во внерабочее время), заниматься предпринимательской деятельностью, получать от этого прибыль. На сельских, поселковых, городских председателях распространяются полномочия и гарантии депутатов советов, предусмотренные законом о статусе депутатов советов, если другое не установлено законом (ст. 12 Закона Украины от 15 марта 2001 года № 2/282 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»);

на Украине – исполнительными органами сельских, поселковых, городских, районных в городах (в случае их создания) советов есть их исполнительные комитеты, отделы, управление и другие создаваемые советами исполнительные органы. Исполнительные органы сельских, поселковых, городских, районных в городах советов являются подконтрольными и подотчетными соответствующим советам, а по вопросам осуществления делегированных им полномочий органов исполнительной власти – также доконтрольными соответствующим органам исполнительной власти. В сельских советах, которые представляют территориальные общины, которые насчитывают до 500 жителей, по решению соответствующей территориальной общины или сельского совета исполнительный орган совета может не создаваться. В этом случае функции исполнительного органа совета (кроме распоряжения земельными и природными ресурсами) осуществляет сельский председатель единолично (ст. 11 Закона Украины от 21 мая 1997 года № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине»).

Сельские, поселковые, городские, районные в городе (в случае их создания) советы могут позволять по инициативе жителей создавать домовые, уличные, квартальные и другие органы самоорганизации населения и наделять их частью собственной компетенции, финансов, имущества. Правовой статус, порядок организации и деятельности органов самоорганизации населения по месту жительства определяются законом (ст. 14 Закона Украины от 21 мая 1997 года № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине»).

Финансовую основу деятельности местного самоуправления составляет:

в Республике Армения – муниципальный бюджет является финансовой программой формирования и расходования доходов (поступлений) на год, направленной на реализацию трехлетней программы развития муниципалитета и осуществление полномочий, отведенных законом муниципалитету. Муниципальный бюджет ежегодно утверждается муниципальным советом. Муниципальный совет вносит изменения в муниципальный бюджет по инициативе главы муниципалитета. Отчет об исполнении муниципального бюджета утверждается муниципальным советом. Муниципальный бюджет состоит из административной и фондовой частей. Муниципальный бюджет осуществляется в установленном законом порядке (ст. 54 Закона Республики Армения от 5 июня 2002 года № ЗР-337 «О местном самоуправлении»);

в Республике Беларусь – финансовые ресурсы органов местного управления и самоуправления состоят из бюджетных и внебюджетных средств Советов и их органов, исполнительных комитетов и местных администраций, а также средств органов территориального общественного самоуправления. При недостаточности собственных средств предусматриваются дотации и субсидии из вышестоящего бюджета. В местные бюджеты могут также выделяться в установленном порядке из вышестоящего бюджета субвенции на выполнение целевых программ и мероприятий. Выделение средств в местные бюджеты производится исходя из потребностей совершенствования хозяйственной структуры, регионального развития и региональной политики в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь (ст. 40 Закона Украины от 15 марта 2001 года № 2/282 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»);

на Украине – органы местного самоуправления являются юридическими лицами и наделяются этим и другими законами собственными полномочиями, в пределах которых действуют самостоятельно и несут ответственность за свою деятельность соответственно закону. Органам местного самоуправления законом могут предоставляться отдельные полномочия органов исполнительной власти, в осуществлении которых они являются подконтрольными соответствующим органам исполнительной власти. Материальной и финансовой основой местного самоуправления является движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, внебюджетные целевые (в том числе валютные) и другие средства, земля, природные ресурсы, которые имеются в коммунальной собственности территориальных общин сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, которые находятся в управлении районных и областных советов. Решение о наделении городских советов правами относительно управления имуществом и финансовыми ресурсами, которые имеются в собственности территориальных общин районов в городах, принимается на местных референдумах соответствующих районных в городах общин. В случае, если территориальная община района в городе в результате референдума не примет решение о передаче права управления имуществом и финансами соответствующему городскому совету, а территориальная община города или городской совет не приняли решение о создании органов местного самоуправления районов в городе городской совет осуществляет управление имуществом и финансовыми ресурсами, которые имеются в собст-

венности территориальных общин районов в городах, и несет ответственность перед общиной соответствующего района в городе. От имени и в интересах территориальных общин права субъекта коммунальной собственности осуществляют соответствующие советы. Местные бюджеты являются самостоятельными, они не включаются в Государственный бюджет Украины, бюджета Автономной Республики Крым и других местных бюджетов. Органы местного самоуправления с учетом местных условий и особенностей могут перераспределять между собой на основании договоров отдельные полномочия и собственные бюджетные средства. Сельская, поселковая, городская, районная в городе (в случае ее создания) рада может наделять частью своих полномочий органы самоорганизации населения, передавать им соответствующие средства, а также материально-технические и другие ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий, осуществляет контроль за их выполнением. Сельские, поселковые, городские, районные в городах, районные, областные советы имеют печати с изображением Государственного Герба Украины и своим наименованием, счета в учреждениях банков Украины (ст. 16 Закона Украины от 21 мая 1997 года № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине»).

Анализируя местное самоуправление в странах СНГ можно сделать вывод, что их деятельность осуществляется: во-первых, непосредственно населением, т.е. посредством местных референдумов, сходов, общих собраний, конференций, съездов и иных форм прямого волеизъявления граждан); во-вторых, через выборные органы народного представительства и соответствующие органы управления, т.е. местную администрацию; в-третьих, через органы территориального общественного самоуправления населения, т.е. советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов, а также иные органы самоуправления населения по месту жительства, в частности, домовые, уличные, квартальные советы или комитеты.

Говоря о системе местного самоуправления в странах СНГ, то в каждой стране она строится в соответствии с их административно-территориальным делением. Каждое государство СНГ самостоятельно устанавливает систему административно-территориального деления и корреспондирующую ей систему местного самоуправления. Органы власти территориальных единиц самостоятельны в управлении местными делами. Решение вопросов местного значения осуще-

ствляется местными представительными и исполнительными органами власти и посредством форм прямой демократии. Они обеспечивают исполнение конституции, актов президента и правительства, вышестоящих органов власти и управления. В частности, в Туркменистане в систему местного самоуправления входят самые низовые звенья представительных органов власти – генгеши – на территории шахеров, поселков, оба и органы территориального общественного самоуправления. Территория одного или нескольких оба, составляющих субъект хозяйственной деятельности, образует генгешлик, где учреждается представительный орган народной власти генгеши.

На Украине местное самоуправление является правом территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города – самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины.

В республиках Беларусь, Украина, Таджикистан в систему местного самоуправления наряду с районными в городах включены областные Советы.

В Беларуси центральным звеном системы местного самоуправления выступают местные органы государственной власти. Здесь местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, их исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления.

В Кыргызстане местное самоуправление в аилах, поселках, городах, районах, областях осуществляется местными кенешами – представительными органами власти, избираемыми населением соответствующих территориальных единиц. Председатели аильных и поселковых кенешов являются главами местного самоуправления и выполняют функции местной государственной администрации.

Выборный процесс в странах СНГ проходит на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В Беларуси, на Украине местные представительные органы власти избираются населением административно-территориальных единиц сроком на четыре года; в Казахстане и Туркменистане – на пять лет. Члены органов местного самоуправления осуществляют свои полномочия без отрыва от основной производственной или служебной деятельности. В своей деятельности местные представительные органы руководствуются принципами законности, коллегиальности, гласности, учета общественного мнения, сочетания местных и государст-

венных интересов и не связаны отношениями административной подчиненности.

В компетенцию местных Советов депутатов в Беларуси, местных кенешей в Кыргызстане, генгешей в Туркменистане входит довольно широкий круг вопросов. Так, они утверждают программы социально-экономического и культурного развития территорий и социальной защиты населения, участвуют в реализации аналогичных республиканских программ при условии компенсации дополнительных расходов. Финансовую основу местного самоуправления составляют финансовые ресурсы, объединяющие бюджетные, внебюджетные и иные средства местного самоуправления. Местные представительные органы утверждают местный бюджет и отчет о его исполнении, а также заслушивают информацию об использовании внебюджетных доходов. В соответствии с республиканскими законами местные органы самоуправления устанавливают местные налоги и сборы, порядок их взимания, самостоятельно решают вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, содействуют развитию предпринимательской деятельности на подведомственной территории и принимают меры по защите всех форм собственности. Хозяйственные отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями, организациями, не находящимися в составе муниципальной собственности, строятся на договорной основе.

Таким образом, анализируя вышеуказанный опыт деятельности местного самоуправления граждан в странах СНГ, можно сделать следующие выводы: система местного самоуправления имеет схожие аспекты и отличается своими особенностями; необходимо постоянно уделять особое внимание квалификации председателей и органов местного самоуправления; при реформировании системы государственного управления необходимо также большее внимание уделять совершенствованию деятельности местных властей.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

В современных условиях местное самоуправление рассматривается в качестве одной из фундаментальных основ конституционного строя Российской Федерации. За период, прошедший после принятия Конституции России 1993 года, местное управление, которое в условиях бывшего Советского государства традиционно воспринималось в качестве государственного управления, кардинальным образом реформировано и обрело новый конституционный статус, отвечающий интересам самоорганизации населения в решении вопросов местного значения.

Институты системы местного самоуправления предусмотрены Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Основными институтами являются:

- 1) прямое волеизъявление граждан в решении вопросов местного значения;
- 2) органы и должностные лица местного самоуправления;
- 3) территориальное общественное самоуправление.

Местное самоуправление представляет самостоятельный уровень реализации народом своей власти. При этом власть на уровне самоуправления народ осуществляет как самостоятельно (путем различных форм волеизъявления), так и через органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления – выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Органам местного самоуправления принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством. Это место определяется прежде всего тем, что наличие органов самоуправления обеспечивает такую децентрализацию системы управления, которая делает эту систему управления наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом юридических и иных местных традиций.

Однако органы местного самоуправления – это не только способ децентрализации управления, но и способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное ре-

шение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством.

Специфичность положения органов местного самоуправления характеризуется целым рядом отличительных признаков.

Во-первых, органы местного самоуправления организационно обособлены, имеют свою самостоятельность. Они не являются составной частью, структурным подразделением государственного механизма управления. Органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов власти.

Во-вторых, органы местного самоуправления, как правило, избираются непосредственно населением, проживающим на соответствующей территории на основе демократических начал.

В-третьих, органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В-четвертых, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В этом случае их деятельность подконтрольна государству.

В-пятых, деятельность органов местного самоуправления носит властный характер, поскольку они выступают одной из форм реализации власти народа. Принятые ими в пределах своих полномочий акты обязательны на территории местного самоуправления для всех предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан, общественных объединений.

В-шестых, близость органов местного самоуправления к населению и зависимость их структуры от его потребностей и взглядов позволяет с большей эффективностью, нежели при жестко централизованной системе государственного управления на местах, обеспечивать учет потребностей и интересов населения.

Органы и должностные лица местного самоуправления являются основным звеном в системе местного самоуправления. Они осуществляют разнообразную деятельность по реализации задач и функций местного самоуправления.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении во-

просов местного значения. Они управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Органы местного самоуправления организуют исполнение федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, правовых актов субъектов Российской Федерации. Они оказывают содействие федеральным органам государственной власти, расположенным на их территории, и органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляют координацию деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования.

Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральными законами.

Органы местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, полномочия по изданию этих актов, порядок их принятия и вступления в силу определяется уставом муниципального образования.

Наименование органов местного самоуправления в соответствии с законодательством устанавливается уставом муниципального образования с учетом национальных, исторических и иных местных традиций. Наиболее распространенными являются: в городах – городские думы, в районах, улусах, аймаках, волостях, сомонах и иных муниципальных образованиях – собрания представителей, собрания депутатов, хуралы, советы депутатов, комитеты самоуправления, земские собрания, волостные управления.

В системе местного самоуправления ведущее место занимает представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемый на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы депутатов представительных органов местного самоуправления проводятся в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации о выборах.

На территории любого муниципального образования наличие выборного представительного органа является обязательным. В связи с этим интерес представляют такие муниципальные образования, как города с районным делением. В городах республиканского, краевого и областного значения на территории городских районов избираются представительные органы и должностные лица. В ряде регионов представительные органы в районах городов не избираются, а деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории района возглавляется главами администраций, являющимися должностными лицами.

Численный состав представительного органа местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования. К примеру, в Законе Приморского края «О местном самоуправлении в Приморском крае» указывается, что в муниципальных образованиях представительным (выборным) органом местного самоуправления являются муниципальные комитеты (думы, собрания и т.д.) численностью от 5 до 25 депутатов).

В целом по России численный состав представительных органов местного самоуправления неоднороден: от четырех депутатов в сельских муниципальных образованиях, например, в Читинской области, до тридцати и более в городских. Срок полномочий представительных органов также различен: в большинстве субъектов Российской Федерации - 4 года, а в некоторых поселениях - 2 года (Приморский край, Владимирская, Иркутская, Камчатская области). В отдельных муниципальных образованиях Республики Татарстан, Ставропольского края и Тверской области срок полномочий представительных органов местного самоуправления составляет 5 лет.

Закон предусматривает возможность в отдельных поселениях осуществлять полномочия представительного органа местного самоуправления собраниями (сходами) граждан. Субъекты Российской Федерации сами определяют такие условия. В ст. 24 Закона Приморского края «О местном самоуправлении в Приморском крае» сказано,

что в городских и сельских поселениях Приморского края с населением до 5 тысяч человек выборные органы не создаются, а местное самоуправление осуществляется непосредственно населением через общие собрания (сходы) граждан.

Полномочия представительного органа местного самоуправления состоят прежде всего из исключительных полномочий, определяемых Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся:

1) принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их использовании;

4) установление местных налогов и сборов;

5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

6) контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Кроме того к числу полномочий представительного органа относятся те, которые самостоятельно определяются каждым муниципальным образованием, исходя из собственных представлений о наиболее целесообразных подходах к разграничению предметов ведения и функций между различными органами и должностными лицами муниципальной власти.

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

Согласно Конституции Республики Казахстан, в Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Местное самоуправление в Казахстане осуществляется населением непосредственно путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения.

Выборным органом местного самоуправления является совет – Кенес – соответствующего сельского или городского местного сообщества. Выборы в Кенес местного самоуправления производятся в порядке, установленном законодательством.

Председателем местного самоуправления является Торага, который избирается Кенесом из числа его членов.

Порядок организации и деятельности органов местного самоуправления определяется самими гражданами в Уставе в пределах, установленных законами Казахстана.

В компетенцию местного самоуправления в Казахстане входят вопросы по принятию и изменению Устава местного сообщества; организации работ по содержанию и благоустройству мест общего пользования (парков, скверов, бульваров, пляжей, водоемов, зон отдыха и т.д.); организации благоустройства и озеленения соответствующей территории; осуществлению контроля за тепло-, электро-, газо-, водоснабжением населения организациями; поддержке и оказанию содействия в развитии учреждений дошкольного, среднего и профессионального образования, учреждений социально-культурной сферы; содействию в организации транспортного обслуживания населения; защите и помощи социально уязвимым гражданам, проживающим на территории сообщества; содействию развитию предпринимательства на территории местного сообщества; содействию поддержанию общественного порядка на территории местного сообщества; организации оказания юридической помощи гражданам, проживающим на территории местного сообщества.

Решение органов местного самоуправления, являющиеся обязательными для исполнения гражданами соответствующей территории, могут быть отменены самими органами местного самоуправления либо в судебном порядке.

Несмотря на отсутствие специального законодательства в области местного самоуправления, еще в Конституции 1995 года была заложена норма, которая создала серьезные предпосылки формирования местного самоуправления. Так, статья 89 Основного Закона страны гласит, что «в Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения».

Современное развитие местного самоуправления в Казахстане на основе маслихатов было продиктовано необходимостью эволюционного государственного и политического развития страны. Переход от системы с тотальным государственным управлением к модели с сильным самоуправлением должен быть опосредован неким промежуточным этапом. Таким образом, этим компромиссным механизмом реализации местного самоуправления стал маслихат, который является связующим звеном между публичной властью и населением.

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ

Основы правового положения органов местного управления и самоуправления закреплены в Конституции Республики Беларусь и в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 года «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Согласно статье 117 Конституции Республики Беларусь местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через: местные Советы депутатов; исполнительные и распорядительные органы; органы территориального общественного самоуправления; местные референдумы; собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Единая система органов местного управления на территории Республики Беларусь состоит из: областных, районных, городских, поселковых, сельских исполнительных комитетов, местных администраций.

Местное самоуправление в Республике Беларусь реализуется в форме организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Система местного самоуправления включает в себя: местные Советы депутатов; органы территориального общественного самоуправления – советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домов, улиц, кварталов, поселков, сел.

Местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных и территориальных единиц.

В Республике Беларусь устанавливаются три территориальных уровня Советов: первичный (села, поселки, города районного подчинения); базовый (города областного подчинения, районы); областной.

Исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, поселка, сельсовета является исполнительный комитет с правами юридического лица – Исполнительный комитет. Главой такого комитета является председатель.

Решения Исполнительного комитета принимаются простым большинством от установленного состава исполнительного комитета,

подписываются председателем исполнительного комитета и управляющим делами – секретарем.

Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами. В случае систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства он может быть распущен Советом Республики, который вправе также принять данное решение и в иных случаях, предусмотренных законом.

Местное управление в Республике Беларусь представляет собой форму организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

ТУРКМЕНИСТАН

Конституционное признание местного самоуправления (раздел IV Конституции Туркменистана) свидетельствует о том, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Туркменистана и выражает его демократическую природу.

История национальной государственности Туркменистана свидетельствует, что местное самоуправление представляет собой традиционную форму демократии туркменского народа. В частности, за свою историю развития туркменский народ образовал более 70 государств, каждое из которых отличалось самобытной системой власти и управления.

В последствии на территории Туркменистана действовало общинное самоуправление туркменских племен, основным органом которого являлся выборный орган – маслахат. В компетенцию маслахатов входили важнейшие вопросы, касающиеся общины и местного управления.

Современное представление об органах самоуправления граждан характеризуется самостоятельностью системы публичной власти населения, формой участия граждан страны в управлении делами общества и государства, представлением интересов населения в государственных органах, общественных объединениях, юридической самостоятельностью.

Основу местного самоуправления в Туркменистане составляют представительные органы народной власти на территории городов, поселков, сел – генгешы. Они избираются гражданами непосредственно сроком на три года.

Местное самоуправление в Туркменистане тесно взаимосвязано с государственными органами как по вертикали, так и по горизонтали. В частности, это проявляется в том, что государство делегирует отдельные полномочия органам местного самоуправления.

В главные обязанности генгешей входит: благоустройство и озеленение территории, участие в охране окружающей среды на своей территории, охрана общественного порядка на соответствующей территории и т.д.

Основной формой организации и деятельности генгешы является сессия, проводимая не реже двух раз в год. Сессии созываются главой генгеша – арчином, который избирается из числа его членов.

Говоря о взаимоотношениях генгешей и государства отметим, что государство наделяет местное самоуправление соответствующими полномочиями по решению местных проблем, в то же время местное самоуправление не создается государством, а является формой самоорганизации граждан на определенной территории, требующей гарантирования со стороны государства.

Это показывает, что местное самоуправление неразрывно связано с правами человека, например естественным и неотчуждаемым правом на формирование и осуществление местного самоуправления, которое, хотя и не закреплено прямо на законодательном уровне.

Таким образом, на органы самоуправления возлагается решение важнейших вопросов местного значения. В этой связи, местное самоуправление исходит из отдельного права индивида, которое реализуется посредством участия в управлении государственными и общественными делами.

АЗЕРБАЙДЖАН

В Конституции Азербайджана закреплены нормы, охватывающие все сферы социально-политической и социально-экономической жизни страны, в том числе основы местного самоуправления (раздел 4), которые стали связующим звеном в претворении в жизнь соответствующих реформ.

Конституция закрепляет правовые гарантии организации самоуправления на местах. В частности, говорится, что местное самоуправление осуществляется муниципалитетами.

Также содержатся нормы, касающиеся организации работы муниципалитетов, их полномочия.

Закрепление основ организации органов местного самоуправления на конституционном уровне является необходимым условием демократизации государственной власти и общества.

Основными принципами организации и функционирования органов местного самоуправления в Азербайджане являются выборность членов и должностных лиц органов местного самоуправления; участие населения в процессе контроля над подготовкой решения местным самоуправлением; гласность деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц; подотчетность органов местного самоуправления населению и т.п.

Муниципалитеты в Азербайджане не являются составной частью государственного механизма самоуправления.

Однако Закон «О статусе муниципалитетов» определяет местное самоуправление как государственную систему организации деятельности граждан, которая предоставляет им возможность для осуществления в рамках закона права самостоятельно и свободно решать вопросы местного значения.

Современная форма местного самоуправления в Украине не имеет четкого разграничения между местным и региональным самоуправлением.

Согласно Конституции Украины, местное самоуправление является правом территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города – самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины.

На уровне районов власть носит некоторые черты региональной, однако региональная власть не имеет законодательного закрепления. Например, согласно ст. 44 Закона «О местном самоуправлении», районные и областные советы делегируют ряд полномочий администрациям. При этом, согласно ч. 6 ст. 118 Конституции Украины, местные государственные администрации «подотчетны и подконтрольны советам в части полномочий, делегированных им соответствующими районными или областными советами».

В Основном законе Украины установлено, что местное самоуправление осуществляется территориальной громадой в порядке, установленном законом, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы.

Органами местного самоуправления являются районные и областные советы. Органам местного самоуправления могут предоставляться законом отдельные полномочия органов исполнительной власти. Государство финансирует осуществление этих полномочий в полном объеме за счет средств государственного бюджета Украины или путем отнесения к местному бюджету в установленном законом порядке отдельных общегосударственных налогов, передает органам местного самоуправления соответствующие объекты государственной собственности.

Вместе с этим, органы местного самоуправления по вопросам осуществления ими полномочий органов исполнительной власти подконтрольны соответствующим органам исполнительной власти.

В связи с этим, органы местного самоуправления в пределах полномочий, определенных законом, принимают решения, являющиеся обязательными к исполнению на соответствующей территории.

АРМЕНИЯ

Местное самоуправление в Армении – это законодательно гарантированное право органов местного самоуправления, действующих самостоятельно, и возможности муниципалитета решать муниципальные задачи и распоряжаться собственностью муниципалитета под свою ответственность и в рамках закона в целях повышения благосостояния населения.

Основной ячейкой местного самоуправления является муниципалитет, представляющий собой общность жителей и административно-территориальную единицу, в границах которой жители непосредственно или через установленные законом выборные органы осуществляют местное самоуправление. Муниципалитет является юридическим лицом и самостоятельно распоряжается своей собственностью, имеет бюджет, а также печать с изображением герба Республики Армения или муниципалитета и со своим наименованием.

Муниципалитет состоит из одного или нескольких объединенных общей территорией поселений. Административная территория муниципалитета включает в себя земли и водные территории, собственниками которых могут быть физические и юридические лица, муниципалитет, а также государство. Описание административных границ муниципалитета устанавливается законом.

Органами местного самоуправления являются муниципальный совет и глава муниципалитета. Главой муниципалитета и членами муниципального совета могут избираться граждане, считающиеся жителями данного муниципалитета не менее одного года.

Муниципальный совет принимает свои полномочия не ранее чем на следующий день после окончания срока полномочий предыдущего муниципального совета.

Глава муниципалитета (в городском муниципалитете – мэр города, в окружном муниципалитете Еревана – мэр округа, в сельском муниципалитете – сельский староста) официально представляет муниципалитет, является исполнительным органом муниципалитета и осуществляет полномочия, предусмотренные законодательством.

Глава муниципалитета вступает в должность не ранее следующего дня после окончания полномочий предыдущего главы муниципалитета. Глава муниципалитета, избранный путем внеочередных выборов, вступает в должность на следующий день после официального опубликования итогов выборов.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1. Общая характеристика и основные принципы органов самоуправления граждан	5
1.1. Системы (модели) органов самоуправления граждан в зарубежных странах.....	13
1.2. Конституционное (законодательное) закрепление органов самоуправления граждан.....	24
1.3. Правовые гарантии формирования органов самоуправления граждан.....	28
1.4. Компетенция органов самоуправления граждан.....	34
1.5. Ответственность органов самоуправления граждан.....	43
Глава 2. Международные договора в области деятельности органов самоуправления граждан	46
Европейская Хартия местного самоуправления (ETS № 122) Страсбург, 15 октября 1985 г.....	53
Глава 3. Правовая организация деятельности органов самоуправления граждан в некоторых зарубежных странах	62
Правовые основы органов самоуправления граждан в Великобритании, ФРГ, Франции, Швейцарии, Швеции, Турции, США, Канаде, Бразилии, Японии, Китае, Индии.....	66
Глава 4. Правовая организация деятельности органов самоуправления граждан в странах СНГ	116
Правовые основы органов самоуправления граждан в Российской Федерации, Казахстане, Республике Беларусь, Туркменистане, Азербайджане, Украине, Армении.....	125

