

## СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**РЫСМЕНДЕЕВ Б.ДЖ.**  
к.ю.н., и.о. доцента кафедры  
Земельного, аграрного и  
экологического права КГЮА  
ualibrary@mail.ru

*Рассматриваются существующие теоретико-правовые модели местного самоуправления: англосаксонская модель, континентальная модель, иберийская модель, социалистическая и смешанная модель местного самоуправления. Раскрываются их особенности и отличия.*

*This thesis (work) analyzes existing theoretical and legal models of local self-governance: Anglosaxon model, Continental model, Iberian model, Socialistic and mixed model, of self-governance. The work analyzes their distinctions and peculiarities.*

Познание специфики моделей местного самоуправления позволяет обнаружить некоторые важные для рецепции в отечественное право нормы зарубежного законодательства по вопросам местного самоуправления. Теоретико-правовые модели местного самоуправления служат основанием построения национальной системы местного самоуправления, выделяющего демократические пути развития того или иного государства. Совершенствуясь в условиях сохранения исторических традиций, та или иная модель местного самоуправления преобразовывается в некие общие нормативные стандарты, определяющие наличие демократических идеалов и ценностей в современном обществе. Например, все это отчетливо выделяется при анализе моделей местного самоуправления на предмет: территориального деления местного самоуправления, порядка взаимодействия государства и органов местного самоуправления; разделения властных полномочий в системе местного управления, гарантий местного самоуправления, ответственности органов местного самоуправления.

Несмотря на существенную значимость затронутой проблемы, в правовой литературе она еще недостаточно исследована. Тем не менее, не стоит рассчитывать на то, что есть какие-то модели, не основанные или не учитывающие общие принципы местного самоуправления. Убедиться в этом можно на примере исследования классических моделей местного самоуправления, в основание выделения которых были положены принципы взаимоотношений между центром и местами. Следует оговориться, что, несмотря на яркие характеристики, в демократически развитых странах различия между этими моделями не носят принципиального характера. В результате реформ управления и самоуправления, направленных на усиление институтов демократии, произошло их сближение. Тем не менее, выделим и рассмотрим: англосаксонскую, континентальную, иберийскую, систему советов социалистического типа и смешанную.

Англосаксонскую модель принято считать классической, и она характерна для ряда современных государств: США, Великобритании, Индии, Канады, Австралии и др.[1, с.58]. При этом важно учесть, что в том классическом виде, в котором она была сформулирована изначально, она встречается крайне редко. В соответствии с англосаксонской системой на местах существуют только выборные органы общей компетенции и применяются сельские сходы.

Особенности данной модели заключаются в ряде характерных признаков, таких как:

- формальная автономия и самостоятельность местного самоуправления;
- отсутствие на местах уполномоченных центрального правительства, «опекающих» органы местного самоуправления [2].

Взаимоотношения между центральной и местной властями в странах, где доминирует англосаксонская модель, определяются принципом «действовать в пределах предоставленных полномочий». Таким образом, право делегирования полномочий строго определено в нормативном порядке. Все иные действия считаются совершенными с превышением полномочий и могут быть признаны судом неправомерными [2].

В США конституциями и законами штатов определяется компетенция органов местного самоуправления. Она соответствует общим принципам местного самоуправления: принятие и исполнение местного бюджета, вопросы общественного порядка, оказание социальных услуг (муниципальное жилье, больницы, местные дороги, помощь нуждающимся), хозяйственная деятельность (муниципальные предприятия и др.), контроль за местными управленческими органами, информация населения об актах федерации и штата и исполнение этих актов [3, с.347].

Однако небезосновательно было отмечено, что подобная практика имеет и свои недостатки. Некоторые специалисты полагают, что в условиях взаимозависимости муниципальных органов, действующих в пределах единой территории, которая характеризуется определенной социально-экономической целостностью, усиление самостоятельности одних муниципалитетов способно привести к ущемлению интересов других. Укрепляя муниципальную автономию, «гомруль» в то же время усиливает местнические тенденции, ослабляет влияние субъектов федерации на решение вопросов, имеющих не только местное, но и более широкое значение в рамках штата. Не способствует он и развитию межмуниципального сотрудничества. Американский опыт в данной области, в целом, свидетельствует о том, что «избыток местной автономии может создать не менее серьезные проблемы, чем ее недостаток» [4, с.32].

Порядок предоставления полномочий местным органам в различных государствах неодинаков. В США и Великобритании, например, утвердился принцип «позитивного» регулирования деятельности местных властей. Характерной чертой такого регулирования является подробное перечисление прав и обязанностей муниципалитетов. При этом местные органы вправе совершать лишь действия, которые предписаны законом. Некоторые полномочия остаются формальными. Эти полномочия в США и Великобритании предоставляются муниципалитетам парламентскими статутами.

Континентальная модель получила свое распространение в странах континентальной Европы (Франции, Италии, Испании, Бельгии, Польше, Болгарии, Турции, Монголии), а также в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки [5, с.6].

Особенности данной модели заключаются в:

- сочетании местного самоуправления и государственного управления на местах,
- выборности и назначаемости;
- определения иерархии системы местного самоуправления, подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим;
- наличии на местном уровне специального представителя центральной власти, уполномоченного осуществлять государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления [6, с.29].

Родиной континентальной модели местного самоуправления стала Франция. Для нее характерна исторически традиционная высокая степень централизации местного управления и самоуправления [6, с.30]. Во Франции избираются советы и мэры, назначаются представители государственной власти - префекты в регионах (их более 20) и департаментах (их более 90) и супрефекты в округах. Префекты обычно назначаются правительством, особенно в регионы, супрефекты - министром внутренних дел. Советы создаются (избираются) в регионах и департаментах, в округах их нет. В общинах (они называются коммуны) есть только выборные органы: совет, мэр и его заместитель (заместители). Мэр избирается иногда непосредственно населением, отдельно от членов совета, иногда мэр и его заместители избираются советом [7, с.427-428].

Во Франции коммуна (община) является низовой административно-территориальной единицей. Крупные города также имеют статус общин, но с более широкими полномочиями (самоуправление крупных городов идет еще от прошлых веков). Избираемый сроком на 6 лет мэр является представителем государственной власти в коммуне. Каждая коммуна имеет свой устав, который составляется на основе типового устава, утвержденного в 1984 г. К ведению общин относятся: водоснабжение, рынки, муниципальные библиотеки и музеи, кладбища и др. [8, с.393].

В странах континентального права органы местного управления рассматриваются, прежде всего, в качестве политических институтов, посредством которых местные сообщества осуществляют управление своими делами. Здесь доминирует принцип негативного регулирования, в рамках которого местные органы обладают своеобразными остаточными

полномочиями. В соответствии с данным принципом местные власти вправе осуществлять такие действия, которые прямо не запрещены законом и не закреплены за какими-либо иными органами (т.е. обладают общей компетенцией решать вопросы местного значения в рамках закона) [9, с.31-32].

Иберийская система (модель) управления на местах существует в Бразилии, Португалии, Мексике, других испаноговорящих странах Латинской Америки, отчасти в самой Испании, хотя после ее автономизации в эту систему внесены существенные изменения. Не во всех странах она одинакова, хотя есть общие черты, в частности, роль представителя государственной власти в силу обширных полномочий президента и его фактического влияния в странах Латинской Америки всегда велика. В условиях данной системы местного самоуправления и управления население всех административно-территориальных единиц избирает совет и главное должностное лицо данной административно-территориальной единицы (алькада, мэра, префекта, регидора и др.) [7, с.427-428].

Признанной является также система советов социалистического типа. Эта система принципиально отличается от рассмотренных выше моделей. Здесь принцип местного самоуправления не признается, и избранный совет рассматривается как орган государственной власти. Он избирает свой исполнительный орган - исполнительный комитет. Члены исполкома являются руководителями административных отделов и управлений и при помощи подчиненных им государственных служащих управляют отдельными сферами местной жизни - образованием, здравоохранением, торговлей, местной промышленностью и др. [7, с.427-428].

В Китае, например, совет избирает помимо исполкома (он называется в Китае местное народное правительство) также постоянный комитет, который осуществляет почти все полномочия совета (собрания народных представителей) между его сессиями. Вся эта система действует под руководством местных органов Коммунистической партии [7, с.427-428].

Системы, вобравшие в себя черты каждой из рассмотренных, называют смешанными. Такие модели реализуются в Японии, Австрии, а также в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах [1, с.55].

#### **Список использованной литературы**

1. Белиспаев А.М. Децентрализация власти и развитие местного самоуправления в Республике Казахстан // Саясат. - 2000. - №4-5. - С 53-58.
2. Местное самоуправление и управление за рубежом // [www.rels.obninsk.com/cd/sac/free/edu/lm/sup-28/Codes.htm](http://www.rels.obninsk.com/cd/sac/free/edu/lm/sup-28/Codes.htm).
3. Конституционное право зарубежных стран / Под ред. В.Е. Чиркина. - М.: Юрист, 1998. - 568 с.
4. Governing partners: State-local relations in the United States / Ed. Hanson R.L. - Boulder: Westview press, 1998. - V.XII. - 228 p.
5. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / Под ред. Н.П. Медведева и др. - М.: Юридическая литература, 1994. - 80 с.
6. Агleshov К.Е. Децентрализация государственного управления и перспективы развития местного самоуправления в Республике Казахстан: дисс. ... канд. эконом. наук: 08.00.05. - Алматы, 2004. - 156 с.
7. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. - М.: Зерцало, 1998. - 448 с.
8. Конституционное право зарубежных стран / Под ред. В.Е. Чиркина. - М.: Юрист, 1998. - 568 с.
9. Шарипбаев К.К. Местное самоуправление в Республике Казахстан: социально-политические и экономические аспекты: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. - Алматы, 2002. - 123 с.
10. Хрусталеv А.А. Организационно-правовые и финансовые аспекты местного самоуправления в Федеративной Республике Германия // <http://www.legislature.ru/>.