

© Румянцева Е. В.

студентка 2-го курса факультета управления,
Владимирский филиал РАНХиГС

© Ушаков С. Н.

канд. юрид. наук, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права,
Владимирский филиал РАНХиГС

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РАЗЛИЧНЫХ МОДЕЛЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ, ОЦЕНКА ИХ ПРЕИМУЩЕСТВ И НЕДОСТАТКОВ

Аннотация: статья посвящена изучению основных моделей местного самоуправления, прежде всего в развитых странах Европы и США. Автор анализирует англосаксонскую, континентальную, смешанную и советскую модели местного самоуправления с точки зрения их адаптации к российской региональной специфике.

Ключевые слова: местное самоуправление, англосаксонская модель, континентальная модель, смешанная модель, советская модель, муниципальная власть, современная российская модель местного самоуправления.

Abstract: the article examines the basic models of local self-government, especially in the developed countries of Europe and the United States. The author analyzes the Anglo-Saxon, continental, mixed and Soviet model of local self-government from the point of view of their adaptation to the Russian regional specifics.

Keywords: local government, Anglo-Saxon model, continental model, mixed model, Soviet model, the municipal authority, the modern Russian model of local self-government.

От эффективности работы местного самоуправления зависит система функционирования государства в целом. Полнота реализации принципов местного самоуправления зависит от того, насколько это позволяют обычаи жизнедеятельности конкретной территории, механизмы и режим взаимодействия органов государственной власти с властью на местах и населением [3].

Исходя из взаимосвязи перечисленных выше факторов, большинство исследователей выделяют следующие модели организации местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную, смешанную и советскую [2].

Ни одна из моделей организации местной власти не может в полной мере раскрыть обычаи местного населения, национальные традиции и специфику их взаимодействия с государством. При выборе модели местного самоуправления нужно учитывать условия, в которых проводится муниципальная реформа. Они зависят от:

- интересов и ценностей общества и государства;
- национальных, региональных и местных традиций населения;
- наличия демократических институтов на всех уровнях публичной власти;
- уровня этнизации и полиэтничности муниципального и регионального политического пространства [3].

Англосаксонская модель организации местного самоуправления берет свое начало из исторически сложившейся практики жизнедеятельности местных общин и городов. Они стали первыми самоуправляемыми звеньями государственного управления в Англии и других странах с подобным типом строения государственности «снизу».

Для англосаксонской модели организации местного самоуправления характерны следующие особенности.

1. У местной власти отсутствует конституционный статус. Согласно англосаксонской правовой системе органам местного самоуправления даются полномочия при помощи нормативных правовых актов, которые издаются парламентом. Получается, что органы местного самоуправления напрямую зависят от парламента государства, а не от исполнительной власти и ограничиваются лишь доктринами, которые не дают выйти муниципалитетам за пределы своих полномочий и регламентируют их функционирование. Таким образом, государство только следит за тем, чтобы местные нормативно-правовые акты не противоречили общенациональному законодательству и не выходили за пределы данных им компетенций.

2. Местные органы власти действуют автономно в пределах своих полномочий. Отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим. Все местные общины подчиняются общегосударственным законам, но в то же время живут по собственным правилам и обычаям.

3. Вместо органов местного самоуправления первенствующая роль в управлении местными делами принадлежит профильным комитетам и комиссиям, которые формируются депутатами органов местного самоуправления [2].

4. В отличие от континентальной модели англосаксонская модель местного самоуправления не предусматривает создание на местах представительств центрального правительства, которое следило бы за их деятельностью. Контроль над работой местных властей преимущественно осуществляется косвенным путем: не территориальным подразделением государства, а через центральные министерства и суды [3].

5. Помимо представительных органов местного самоуправления население может избирать иных должностных лиц, исходя из их местных традиций. Так, В Соединенных Штатах Америки местные жители могут избирать муниципального казначея, шерифа.

6. Однако при всей свободе полномочий местных органов и должностных лиц нарушение или несоблюдение ими законодательства наказывается весьма жестко. В результате судебного разбирательства могут быть назначены следующие виды наказаний: арест чиновников или муниципальных депутатов, тюремное заключение, роспуск муниципального совета [1].

Таким образом, в англосаксонской модели, которая появилась в странах с традиционно высоким уровнем гражданских свобод и соответственной слабостью аппарата бюрократии, государственный контроль над местной властью сведен к минимуму.

Сегодня в большинстве государств мира утвердилась другая модель местного самоуправления, которая базируется на сочетании прямого государственного управления и управления на местах и представляет собой иерархическую пирамиду, в которой нижестоящие звенья подчинены вышестоящим. Такая модель получила название континентальная. Ее родиной считается Франция. В отличие от англосаксонской модели местного самоуправления континентальной модели присущи следующие особенности.

1. При каждой самоуправляемой территории есть чиновники государственной администрации, которые наблюдают за работой органов местной власти. В их полномочия входит:

- право приостановления деятельности органов местного самоуправления;
- право на обращение к центральным органам государственной власти с предложением о роспуске коллегиального органа или смещения мэра с должности;
- право на подачу жалобы на деятельность органов местной власти в административный суд [2].

2. Данной модели местного самоуправления присуще сочетание государственного управления и самоуправления. Осуществляя свою деятельность, нижестоящие зве-

ня вправе делать все, что прямо не запрещено законом. Выход муниципалитета за пределы его полномочий грозит ему серьезными санкциями, которые предусмотрены законом [3].

3. В континентальной модели сохранена соподчиненность органов самоуправления различных уровней. К примеру, в Италии имеющие представительные органы области наблюдают за тем, чтобы правовые акты самоуправляющихся территориальных единиц не расходились с действующим законодательством. Также области определяют стратегию развития территорий, которые входят в данную область, и распределяют между ними бюджетные средства.

4. Еще одним принципиальным отличием континентальной модели местного самоуправления от англосаксонской является то, что местные органы могут входить в состав власти на государственном уровне. Например, во Франции муниципалитеты принимают участие в выборах Сената, который является верхней палатой парламента, потому как их представители представляют основную часть избирательных коллегий [1].

Существенным недостатком описываемой модели является то, что должностное лицо, которое контролирует деятельность органов местного самоуправления, назначается без учета мнения населения, «сверху» [4].

Континентальная модель организации местной власти присуща тем государствам, которые стремятся к централизации власти, которая особенно необходима в условиях недостаточности правовой и политической культуры населения.

Гибридом англосаксонской и континентальной моделей местного самоуправления является смешанная. Как видно из названия данной модели, она сочетает в себе черты описанных выше моделей, но при этом обладает своими специфическими особенностями [3].

Данная модель укрепились в Японии, Австрии, Федеративной Республике Германии. Особенностью смешанной модели является то, что в ней сочетаются автономная организация местной власти на низком территориальном уровне с государственным управлением на более высоком.

Конституция страны закрепляет основные положения статуса органов местной власти, а региональное законодательство детально регламентирует полномочия местных властей.

Общинам дано право в рамках закона и под свою ответственность заниматься решением вопросов местного значения. Существует практика передачи некоторых полномочий государства в руки местных властей, что подкрепляется материально-техническим, а главное, финансовым обеспечением. Это делает местное самоуправление более независимым от государственных органов.

Смешанная модель местного самоуправления отличается от англосаксонской тем, что она более связана с государством и регламентирована деятельность местных властей. От континентальной же модели смешанную модель отличает то, что общинная жизнедеятельность носит более демократический характер [2].

Вместе с описанными выше моделями организации местной власти некоторые ученые, в частности профессор Л. А. Велихов, выделяли особую советскую модель. Данной моделью подразумевалось, что советы даже самых низших уровней являлись государственными властными органами на своей территории, а остальные органы прямым или косвенным образом им подчинялись. Все элементы системы советов находились в иерархической соподчиненности, а у местных органов отсутствовала какая-либо самостоятельность [3].

Советской модели местного самоуправления присущи следующие черты.

1. В основе деятельности органов местной власти не было четких нормативно-правовых актов. Их работа опиралась на политическую инициативу большинства населения и социалистическую целесообразность.

2. Большое число местных советов.

3. Выборные органы формировались по производственному принципу: в военных частях, на фабриках, заводах и так далее.

4. Члены советов были подотчетны местным жителям, у которых было право в любой момент лишиться мандата своих избранников [2].

5. Деятельность советов подчинялась не только законам, но и решениям руководящей партии [3].

6. Растущая формальность деятельности органов местной власти. С развитием социалистического государства реальные управленческие полномочия находились в руках исполнительной власти государства.

По советской модели местного самоуправления были организованы такие государства, как СССР и КНДР. В этих странах местное самоуправление было учреждено как власть народных масс, но с течением времени оно стало инструментом партийно-бюрократического руководства.

В настоящее время государственность России, основанная «на обломках» государственности СССР, не имеет под собой общественнического политико-культурного начала [2]. Однако история нашего государства говорит нам о том, что местные властные органы всегда брали на себя часть государственных полномочий.

Мнения исследователей по поводу того, к какой модели можно отнести Россию после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», расходятся. Однако все мнения сходятся в том, что нашей стране свойственны черты англосаксонской, континентальной и смешанной моделей управления [3].

Характеризуя современную российскую модель местного самоуправления можно выделить следующие особенности.

1. Механизмы государственного контроля за местным самоуправлением в реальности вышли за рамки, которые были установлены Федеральным законом № 131-ФЗ.

2. При унифицированных законах, регламентирующих деятельность местных органов власти, модели организации в каждом субъекте весьма разнообразны.

3. Закрепленная в законодательстве самостоятельность местного самоуправления в реальности существенно ограничена.

4. Развитие каждого региона осуществляется инициативой «сверху».

5. Частичное разграничение компетенций органов местной власти и государства [2].

Каждая модель организации местного самоуправления зависит от типа и устройства государства, политического режима и формы правления. Поэтому европейские модели организации власти сложно адаптируемы для России [3].

Современная модель организации местного самоуправления в нашей стране сочетает в себе исторические, этнокультурные, национальные и другие традиции и обычаи с демократическими правовыми принципами. Она должна развивать политическую активность местного населения, организовывать эффективную систему «сдержек и противовесов» между политическими субъектами. Должен совершенствоваться механизм общественного контроля над местными органами власти.

Список литературы

1. Холопов А. В. Государственное и муниципальное управление: учеб. пособие. – Ростов н/Д : Феникс, 2010. - 364 с. – (Высшее образование).

2. Гимазова Ю. В. Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров / под общ. ред. Н. А. Омельченко. - М. : Издательство «Юрайт», 2014. - 453 с. – Серия: Бакалавр. Базовый курс.

3. Шустов В. Г. Основные модели местного самоуправления // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. - 2011. - № 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-modeli-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 28.05.2016).

4. Дроботенко И. И. Зарубежные модели местного самоуправления: опыт для России // Власть. - 2010. - № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnye-modeli-mestnogo-samoupravleniya-opyt-dlya-rossii> (дата обращения: 28.05.2016).