

СОЦИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА, СОЦИАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕССЫ

Сушко В.А.

доцент кафедры методологии социологических исследований
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
г. Москва, Россия

КЛАССИФИКАЦИЯ ОСНОВНЫХ МОДЕЛЕЙ (СИСТЕМ) МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Комплексное изучение муниципального права в Российской Федерации предполагает обращение к опыту зарубежных государств, в том числе знание основных моделей местного самоуправления в зарубежных странах. Количество классификаций таких моделей значительное.

Наиболее простой является классификация моделей местного самоуправления на три типа: **англосаксонский, континентальный (романо-германский) и смешанный.**

Англосаксонская модель местного самоуправления. Муниципальная (англосаксонская) модель возникла в Великобритании, а затем была заимствована многими странами мира, прежде всего бывшими колониями Великобритании.

Англосаксонская модель местного самоуправления характеризуется следующими особенностями. Главным органом муниципальной единицы признается совет муниципального образования — коллегиальный представительный орган, который избирается населением и имеет право принятия окончательных решений. Существуют две основные разновидности англосаксонской системы: английская и североамериканская модели.

Английской модели присуще признание субъектами местного самоуправления муниципальных органов, отсутствие на местном уровне строгого разделения властей (органы местного самоуправления сочетают законодательные и представительные функции), а также унификация правового статуса административно-территориальных единиц и органов местного управления одного уровня.

Североамериканской модели присуще признание в качестве субъекта местного самоуправления населения, особым образом организованного, а также присуще многообразие форм и методов организации и деятельности муниципальных властей. Это означает, что в разных штатах США могут применяться разные варианты организации и осуществления местного самоуправления.

В англосаксонских государствах, как правило, закон устанавливает подробный перечень конкретных полномочий местных властей, а также объектов, за которые они ответственны. При этом используется принцип позитивного регулирования: считается, что органы местного самоуправления вправе совершать лишь те действия, которые непосредственно предписаны законом. Любые действия, совершенные местными властями с нарушением предписанных им полномочий или выходящие за рамки их компетенции, признаются недействительными.

Можно выделить две наиболее распространенные формы муниципального управления в США: «городской совет — управляющий» и «мэр — городской совет» [1].

По первой схеме совет назначает на определенный срок профессионального чиновника — управляющего, который подбирает главных должностных лиц муниципального аппарата, разрабатывает для него программу и контролирует его деятельность. Мэр города при такой системе управления выполняет лишь представительские функции.

Управление по схеме «мэр — городской совет» получило наибольшее распространение. При этом «сильный» мэр, избираемый обычно населением, назначает и освобождает от должности руководителей аппарата служащих, составляет проект бюджета и принимает меры для его исполнения, налагает трудно преодолимое вето на решения совета. При «слабом» мэре, избираемом, как правило, самим советом, управление городом сосредоточено в руках совета [2].

Континентальная (романо-германская) модель местного самоуправления. Отличается развитой системой административного контроля центральной власти над местными органами. Данный тип напоминает иерархическую пирамиду, в которой происходит передача различных директив и информации сверху вниз. В распоряжении опекающей центральной власти находится обширная гамма процедур, средств

и методов (аннулирование, одобрение, временная приостановка, замещение, отзыв, отставка, роспуск и др.), имеющая единственную цель — подчинение себе деятельности местных сообществ.

Обычно выделяют четыре ее разновидности: романская, германская, скандинавская и латиноамериканская модели. Континентальная модель местного самоуправления, характеризуется рядом признаков:

- в одной административно-территориальной единице функционируют и система местного самоуправления, и система прямого государственного управления;
- субъектами местного самоуправления признаются местные сообщества, наделяемые правами юридического лица публичного права;
- компетенция территориального сообщества считается общей, определяется по принципу «разрешено все, что не запрещено»;
- деятельность органов местного самоуправления контролирует назначаемый на места представитель центральной власти.

Романская модель представлена во Франции, Италии, Испании, Португалии и Греции. Для нее характерны: унификация правового статуса административно-территориальных единиц и органов местного самоуправления одного уровня; наличие коллегиальных исполнительных органов местного самоуправления.

Германская модель успешно функционирует в Германии, Австрии, Бельгии, Швейцарии. Для нее характерны: многообразие форм и методов организации местного самоуправления; тщательная и детализированная регламентация статуса местных органов; выделение обязательных и факультативных полномочий местного самоуправления.

Скандинавская модель, реализуемая в Швеции, Норвегии и Финляндии, характеризуется следующими специфическими признаками: компетенция между различными уровнями управления распределяется с учетом единой для нации целесообразности; местным сообществам передаются основные социальные функции государства; контроль за органами местного самоуправления осуществляют децентрализованные структуры.

Латиноамериканскую модель, сформировавшуюся в странах Латинской Америки — Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Мексике, Перу, отличают: диффе-

ренцированный подход к организации управления в городской и сельской местностях; применение традиционных форм местного управления; провозглашение принципа политического единства и административной автономии, означающего, что политическое единство обеспечивается представителями центральной власти на местах, в то время как административная автономия предоставляется муниципальным органам для решения местных проблем.

Модель местного самоуправления смешанного типа. Данная модель характеризуется тем, что сочетает в себе признаки различных типов местного самоуправления. Модель местного самоуправления смешанного типа в основном присуща постсоветским странам Восточной и Центральной Европы и государствам СНГ, а также тем странам, в которых местное самоуправление развивалось под влиянием западных стран с различными системами местного самоуправления (например, Япония) [4].

Очевидно, что причина появления этой модели, которую иногда называют гибридной, была в желании государств, не имевших в предшествующий исторический период «своего» местного самоуправления, но провозгласивших себя демократическими, и, как следствие, учредивших институт местного самоуправления, развиваться как страны «сложившейся» демократии. По своему типу *российская модель* относится к смешанным, поскольку сочетает в себе признаки разных систем, однако ближе всего наша модель к континентальному типу (к германскому подтипу). Местное самоуправление в России было восстановлено только в последнее десятилетие XX в. и постоянно реформировалось, поэтому к какому-то устойчивому типу его отнести пока невозможно.

Таким образом, деление всех моделей местного самоуправления в мире на англосаксонскую, континентальную и смешанную носит достаточно условный характер, так как в мире можно насчитать гораздо большее их количество.

Выделение основных моделей необходимо для того, чтобы понять место местного самоуправления в системе публичной власти, а также определить порядок взаимоотношений (распределения полномочий) между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Литература

1. Органы власти штатов и местные органы управления в США. — М., 1990. — 3 с.
2. Штатина М.Ф. Местное управление в зарубежных странах (Великобритания, США, Франция, страны Латинской Америки). — М., 1994.
3. Штатина М.А. Местное самоуправление в зарубежных странах. — М., 1994.