# СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

1.1 Сущность, цели, задачи и принципы местного самоуправления

1.2 Типология современных систем местного самоуправления

2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА СИСТЕМ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

2.1 Британская модель организации местного самоуправления: сущность, цели, задачи и принципы функционирования

2.2 Американская модель организации местного самоуправления

2.3 Романская модель организации местного самоуправления : основные структурные элементы

2.4 Германская и скандинавская модели местного самоуправления

3. ПЕРПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

3.1 Направления и факторы развития и совершенствования организации местного самоуправления

3.2 Использование зарубежного опыта самоуправления на примере Хостинской администрации города Сочи

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

ПРИЛОЖЕНИЯ

ВВЕДЕНИЕ

Развитие и совершенствование национальных и субнациональных моделей местного самоуправления в современном мире – это актуальная, сложная и достаточно противоречивая проблема системы государственного и муниципального управления или администрирования. Процессы ее деятельности и управляющего воздействия на общество лежат на стыке различных областей знания – экономики, политики, менеджмента, правоведения, социологии и других общественных наук и имеет собственную методологию, понятийный аппарат, предмет и цель, в качестве которой выступает совершенствование системы государственного и муниципального управления. В современном мире более 190 независимых государств, в каждом из которых существует своя система местного управления, и, следовательно, существует более 200 национальных и субнациональных моделей местного управления. Сегодня особенно интересен и актуален в этом отношении опыт других стран.

Теория и практика развития и совершенствования систем местного самоуправления достаточно широко представлена в работах российских и зарубежных ученых - Авакьян М.А., Атаманчук Г.В., Брячихин А.М., Бусыгин И.М., Горохов В.М., Громыко А.А., Евдокимов А.Б., Демин А.В. Иванов В.Н., Казанцев Н.М., Лазарев Б.Н. Мельников С.Б., Ковалевски С., Бойет Дж., Осборн Д., Шевалье Ж. и других.

Идея осуществление многоуровневого управления, где функции принятия решений по возможности должны осуществляться на уровне, наиболее приближенном к тому, который этими решениями затрагивается, то есть, на уровне местных сообществ, которые в состоянии компетентно решать свои проблемы - демократична, имеет богатую историю и опыт. Неоднозначность практики развития множества моделей местного самоуправления, направления и опыт совершенствования и предопределили выбор проблематики исследования.

Целью выпускной квалификационной работы является исследование совокупности социально-экономических, правовых, организационных, управленческих и других отношений, которые составляют процессы формирования, развития и совершенствования местного самоуправления в зарубежных странах.

В соответствии с целью в выпускной квалификационной работе поставлены следующие задачи:

- рассмотреть основные зарубежные модели местного самоуправления в современных условиях;

- проанализировать сущность, цели, задачи и принципы местного самоуправления в мировой практике;

- провести сравнительный анализ существующих моделей местного самоуправления и практику их применения;

- показать общие черты и различия правового и фактического статуса органов местного самоуправления в зарубежных странах;

- исследовать особенности местного самоуправления ;

- обобщить формы и методы местного самоуправления;

- рассмотреть перспективы использования опыта зарубежных стран в местного самоуправления России на современном этапе.

Объектом исследования является институт местного самоуправления. Предметом исследования выступают модели местного самоуправления. Методом исследования является анализ и синтез научной и нормативно-правовой литературы, а также сравнение, аналогия и систематизация.

Информационной базой выпускной квалификационной работы являются Конституция РФ, Федеральные законодательные акты РФ, Конституции и законодательство современных зарубежных государств, монографии российских и зарубежных ученых по проблематике местного самоуправления.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

1.1 Сущность, цели, задачи и принципы местного самоуправления

Во всех современных государствах местное самоуправление рассматривается в качестве важнейшей составной части системы общественного управления, дополнения и противовеса управлению центра, свидетельства демократии и плюрализма в обществе. Снижение роли и веса местного самоуправления рассматривается в демократическом обществе как симптом тоталитаризма [1, c.9]. Местное самоуправление в демократическом обществе базируется на трех основополагающих принципах [1,c.51-52]:

- права на местное самоуправление,

- власть общей компетенции;

- принцип субсидиарности.

Местное самоуправление является обязательным элементом конституционного строя любой страны и заключается в праве населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, формы организации власти на местах, которая обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни с учетом исторических и местных традиций. Как способ осуществления народом принадлежащей ему власти, как образ жизни гражданского общества, как показатель степени демократии, зрелости общества, как средство улучшения качества жизни населения, как форма народовластия местное самоуправление имеет следующие основные признаки [1,c.115]:

- организационная и экономическая обособленность территориального образования и его органов в системе управления обществом;

- сообразует свою деятельность при принятии решений только с законодательством и гарантировано от любого вмешательства извне;

- органы местного самоуправления действуют в русле единой общегосударственной политики (социально-экономической, культурной, образовательной, экологической и других), что препятствует развитию тенденций сепаратизма;

- возможность участия всего населения в процессе выработки и принятия решений по всем основным вопросам жизнедеятельности, в контроле за деятельностью органов местного самоуправления;

- выборность местных органов власти на широкой демократической основе, регулярная сменяемость состава аппарата управления;

- ответственность органов местного самоуправления в рамках своей компетенции собственными ресурсами перед населением, государством, перед хозяйственными структурами и т.д.

Современному уровню развития местного самоуправления в демократических государствах вне зависимости от их национальной специфики присущи следующие характеристики:

- демократический контроль избранных на местном уровне представителей, образующих коллективный представительный орган;

- статус юридического лица;

- право установления местных налогов;

- ясно очерченные территориальные границы;

- наличие постоянного управленческого аппарата, состоящего из местных государственных служащих;

- многофункциональная сфера компетенции.

В большинстве западноевропейских стран местные власти имеют властные полномочия общей компетенции,то есть право предпринимать любые действия в интересах местной общины, которое специально за ним не закреплено. Точкой отсчета здесь является не набор определенных властных полномочий и обязанностей, но власть широкого спектра, к которой добавляются обязанности общенационального уровня. На практике, конечно, большая часть их деятельности - обеспечение национальных услуг в соответствии с их обязанностями. Важность властных полномочий общей компетенции не столько в деятельности, которую они делают возможной, сколько в концепции местного управления, которую они выражают. Поскольку община является самоуправляемой, местные власти должны предпринять действия, которые ожидаются и нужны общине.

Принцип субсидиарности предусматривает обеспечение положения, когда компетенция в той или оной сфере деятельности по возможности принадлежит наиболее низкому уровню управления, максимально приближенному к людям. Одной из важных характеристик местного управления каждой страны является наличие одного или нескольких уровней такого управления. Единственный уровеньместного управления имеет свои очевидные привлекательные стороны [10, c.89]:

- делает возможным определение всесторонних и интегрированных целей и политики с учетом спектра местных потребностей и определении приоритетов;

- значительно облегчает координацию, интеграцию и эффективность деятельности;

- дает большую гибкость в управлении ресурсами;

- представляет интересы жителей перед центральным правительством;

- располагает большими возможностями для привлечения сильных кандидатов для борьбы за политические и административные посты.

Несмотря на эти, казалось бы, неоспоримые преимущества единственный уровень местного управления встречается сравнительно редко. В полной мере такая структура местного управления существует только в трех странах: Исландии (с конца 80-х годов), Люксембурге, где общая численность населения меньше, чем во многих административно-территориальных единицах других стран, и Финляндии, где имеются сильные совместные координационные институты специального назначения, а также назначаемые центром чиновники на уровне провинций.

В целом более обычным является наличие нескольких уровней 10,c.118]:

- двух - регион и муниципалитет;

- трех - регион, графство (область), муниципалитет;

- четырех, если сюда включается уровень сел или приходов.

Среди факторов, влияющих на число уровней, количество и размеры промежуточных образований, наиболее очевидными являются[13, c.53]: географические размеры страны; численность населения, количество базовых образований и степень централизации. В определенной степени это является и отражением существующей в сельской местности меньшей численности населения, меньших финансовых возможностей и других. Городские муниципалитеты часто являются во всех отношениях, кроме занимаемой площади эквивалентами промежуточного уровня в сельской местности (района или провинции). Основным аргументом в пользу многоуровневой системы местного управления является необходимость, с одной стороны, сохранения как можно более приближенного к рядовым гражданам базового уровня местного управления. С другой стороны – укрупнением источника ресурсов для предоставления услуг, что с наибольшей эффективностью возможно именно на промежуточном уровне, имеющем возможности привлечения более высококвалифицированных специалистов и больших капиталовложений с учетом специфики местных условий [20, c.183].

Одним из главных критериев эффективности той или иной модели местного самоуправления является ее финансовая состоятельность. Как показывает практика, население все более апеллирует к органам государственной власти, не веря в возможности власти муниципальной, что наносит ущерб самой идее местного самоуправления в целом.

В мировой практике существуют похожие проблемы, среди которых усиление финансовой зависимости муниципальных органов от государственного бюджета. В большей мере эта зависимость проявляется в таких странах, как Италия, Ирландия, Нидерланды, где доходы от местных налогов составляют менее 10 % всех ресурсов местных бюджетов. В меньшей мере в финансовом отношении муниципалитеты зависимы от государственной казны в североамериканских странах (США, Канада), где доходы от местных налогов составляют примерно 2/3 бюджета муниципалитета. Ограниченность финансовых ресурсов не позволяет пока и органам местного самоуправления в России заявить о себе как о самостоятельном институте народной власти. В Российской Федерации доля регулирующих источников в доходах местных бюджетов нередко достигает ¾ средств этих бюджетов. В сельских бюджетах данные средства составляют около 90 %, сокращение числа местных налогов в российской модели местного самоуправления делает практически неосуществимым процесс независимого, автономного существования этих органов [45, c.149].

1.2 Типология современных систем местного самоуправления

Современная теория и практика применительно к западным демократическим государствам констатирует существование пяти макросистем местного управления [13, c.45-49]:

- британской;

- романской;

- американской;

- германской;

- скандинавской.

Специфическими чертами обладает организация местного управления в странах Латинской Америки, в Азии и Африке, Восточной Европы.

В современном мире более 190 независимых государств, в каждом из которых существует своя система местного управления. Даже если брать только те страны, где структура публичного управления достаточно полно разработана, то это уже 190 различных вариантов. Кроме того, в федеративных государствах в каждом субъекте федерации действуют свои модели организации местного управления, а в ряде случаев существуют значительные различия и внутри отдельных государств или субъектов федерации, в рамках 20 из которых присутствует до 50 (до 87, если учитывать Россию) субнациональных систем [13,c.251].

Исследование каждой модели по отдельности необходимо для выявления своеобразия организации и функционирования местного управления в разных странах и использования их опыта. Кроме того, именно при рассмотрении конкретной модели местного управления становится возможным определить связи того или иного способа организации со специфическим контекстом [38, c.121]:

- особенности институтов центральной власти;

- их отношений с местными органами;

- особенности национальных правовых систем;

- особенности национальной экономики, культуры и т.д.

Естественным способом рационализации и систематизации существующего разнообразия моделей управления является их объединение в большие группы по принципу принадлежности к той или иной правовой семье.Поскольку правовое регулирование является основой той или иной системы местного управления, то логично брать за основу типологии общие истоки правовых систем, которые проявляются в близких механизмах и нормах. Поэтому большинство ученых отталкивается именно от этого признака - группировка правовых систем в семьи, оставляя в стороне второстепенные различия [10, 17,19].

При этом основное внимание уделяется:

- месту органов местной власти в системе публичного управления;

- взаимоотношениям с государством и с обществом.

Большинство исследователей выделяют две семьи или макросистемы местного управления, в целом соответствующие двум основным правовым семьям мира [ 20,c.75]:

- англосаксонская:

- романо-германская (континентальная).

Англосаксонская семьяявляется результатом развития и экспорта английской правовой системы, формировавшейся прежде всего на базе норм обычного права и судебной процедуры. К этой семье могут быть отнесены правовые системы Великобритании, Ирландии, США и других бывших британских колоний, от Канады до Индии. В рамках англосаксонской системы управления,получившей распространение в странах с англосаксонской правовой системой,представительные органы местного управления формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. Кроме того, для англосаксонской системы характерно отсутствие на местах уполномоченных центрального правительства, которые бы непосредственно опекали представительные органы, избираемые населением административно-территориальных единиц. Наряду с представительными органами в странах с такой системой местного управления (в первую очередь в США) непосредственно населением избирается и ряд должностных лиц. Значительными полномочиями здесь обычно наделяются комиссии (комитеты) местных представительных органов, играющие большую роль в разработке и принятии решений.

Контроль за деятельностью местных органов в англосаксонских странах осуществляется в основном косвенным путем: через центральные министерства, а также с помощью судов. Используемый в законодательстве этих стран термин местное управление для обозначения организации и деятельности местных органов власти обычно указывает лишь на один из критериев их отграничения от всех других государственных органов, на их локальный характер [12, c.173].

Романо-германскаясемья сформировалась прежде всего на базе римского права. В нее входят правовые системы стран континентальной Европы и большинство бывших колоний этих стран. Основные принципы этой правовой семьи оказывали огромное влияние на российское право на разных этапах его развития и большинство стран мира. Она основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Впервые данная система возникла во Франции. В рамках континентальной системы представительные органы создаются лишь в административно-территориальных единицах, признанных законодателями в качестве территориальных сообществ. В отдельных административных подразделениях, местные представительные органы могут вообще могут отсутствовать (например в округах и кантонах Франции) [9, c.96]. В соответствии с Законами о децентрализации Франции 1983 г. ни одно территориальное сообщество не может осуществлять опеку над другим, оказывая лишь финансовое влияние в строго ограниченных вопросах: регион на департамент и коммуну в сфере образования и культуры, департамент на коммуны в социальных вопросах, здравоохранении и так далее. Кроме того, смягчен административный контроль центра над местными представительными органами. Существенные децентрализаторские реформы были также проведены в Италии в 1990-х гг., и в Испании в 1980-х гг.[15, c.256].

Различия между двумя рассмотренными выше системами местного управления носят принципиальный характер,поскольку основаны на разных концепциях местной власти и ее роли в системе публичного управления. Однако можно говорить об определенном сближении между ними на практике в некоторых странах (особенно с учетом муниципальных реформ во Франции и Великобритании в 80-х годах, реформ государственного и местного управления в некоторых провинциях Канады, эволюции системы местного управления в ряде немецких земель.

Основы существования обеих макросистем местного управления строятся на единых принципах, характерных для современного государства. Прежде всего это местные представительные органы, формирующиеся населением в результате свободных и состязательных выборов и обладающие поэтому значительной легитимностью. Местное управление в ряде стран (Австрия, Германия, Япония) имеет сходство как с англосаксонской, так и с континентальной моделями, обладая при том и некоторыми специфическими чертами, что позволяет говорить о своеобразных смешанных, гибридных системах управления на местах [15, c.371].

Местное управление Индии, например, по большинству своих параметров напоминает британское местное управление. В то же время здесь функционирует совершенно не свойственное англосаксонской модели прямое государственное управление на местах через назначенных сверху чиновников. Здесь также проявляются две тенденции: сближение и внутренняя диверсификация классических систем местного управления. С одной стороны, в рамках каждой системы появилось большое количество вариантов, опирающихся, в том числе, и на заимствования из другой системы. Так, англосаксонская традиция существенно трансформировалась в бывших английских колониях, особенно в результате столкновения с принципом федерализма. Континентальная система, в свою очередь, распалась на ряд подтипов - романский, германский, скандинавский. С другой стороны, в современном мире происходит сближение существующих систем местного и регионального самоуправления и их взаимопроникновение. Это связано прежде всего с тем, что в большинстве демократических государств местные и региональные власти призваны решать одни и те же или близкие проблемы. Несмотря на изначально существенные различия, все более явной становится тенденция к конвергенции национальных систем и, следовательно, систем местного управления [38, c.112].

При формировании основ национальных и наднациональных систем местного управления взаимодействуют три основных фактора [13, c.125]:

- правовые принципы, принадлежность к правовой семье;

- государственное устройствои принципы распределения властных полномочий;

- исторические традиции организации местного управления, проявляющиеся в конкретных нормах права и в преемственности институтов управления (прежде всего - их организационных структур и полномочий).

Все три фактора формируются как на основе внутреннего исторического развития, гак и за счет многочисленных внешних влияний. На основании анализа трех этих факторов теоретики и практики посчитали возможным предложить, применительно к странам демократии, типологию систем местного самоуправления.

Распространение принципов, лежащих в основе выделения правовых семей связано с культурной и территориальной экспансией стран - родоначальниц: Франции и Англии.Решающим в этом процессе стало влияние в эпоху расцвета колониальных империй и наполеоновских войн. Если в заморских колониях метрополии воспроизводили, с теми или иными нюансами, собственные системы управления, то в Европе французские принципы государственного строительства, подкрепленные идеалами французской революции, наложились на близкую правовую культуру и прижились, продемонстрировав свою рациональность и четкость. Однако наличие местных традиций повсюду трансформировало влияние, создавая самостоятельные системы управления. Франция оставалась единственным в континентальной Европе национальным государством, являясь своего рода образцом для любых попыток национально-государственного строительства, прежде всего в области организации управления. Франция предложила миру внятную и логически стройную модель формирования национального государства сверху - то есть как раз такую модель, в которой нуждались страны с запоздавшим (по сравнению с английскими и французскими лидерами) формированием государств-наций. Эта модель получила дополнительную поддержку уже в XX веке - Греция, Португалия, Испания, Германия, Италия - механизм централизованного управления. Однако это влияние не было абсолютным. В германоязычных областях центральной Европы оно столкнулось с сильными местными традициями. Эти традиции так и не были преодолены в Швейцарии, Бельгии, Германии, - несмотря на попытки централизации и формирования унитарного государства в этих странах. Сравнительно условной оказалась и централизация в Нидерландах [9, c.49-51]. Сохранение швейцарского федерализма и федерализация, в XX в., Германии, Австрии и Бельгии довершили картину - в этих странах сформировалась самостоятельная макросистема местного управления: основанная на романо-германском праве, испытавшая французское влияние, она включает в себя принцип федерализма и глубокие традиции, в том числе институциональные, независимого городского самоуправления.

Во второй половине двадцатого века страны, традиционно наиболее близкие к Франции в понимании и практике публичного управления, в том числе местного, - Испания и Италия- достаточно резко отошли в сторону от классического унитаризма. Демократизация в Испании и в Италии, едва начав распространяться на территориальное распределение власти, столкнула обе страны с тем явлением, в борьбе с которым и формировалась французская модель - с региональным автономизмом и сепаратизмом. Частичное примирение централизаторской схемы и регионалистских тенденций оказалось возможным лишь в специфическом контексте европейской интеграции, когда даже сепаратистские тенденции оказываются достаточно условными. Небольшие по территории и этнически сравнительно однородные Греция и Португалия сохраняют классическую централизованную модель, лишь приправленную самоуправлением, центральная власть продолжает сохранять монополию (квази-монополию) на публичное управление.

Несколько особняком стоит, основанная на романо-германских правовых принципах, скандинавская макросистема местного управления. Дания формирует своеобразный мост, по которому осуществляется переход от романской и германской макросистем к скандинавской, она воспроизводит как характеристики французской системы - раннее национально-государственное строительство в условиях квази-империи, - так и черты германоязычных территорий, в частности - экономически обусловленные традиции городского самоуправления. В Дании формируются традиции самоуправления, сближающие Данию со странами Скандинавии: развитое общинное самоуправление, опирающееся на прямую демократию, подкрепленное экономической автаркией, что сдерживало экспансию прямого государственного управления. Эти традиции, присутствующие еще в большей степени в Швеции и в Норвегии, не являются противоположностью централизованному, унитарному государству. Наоборот, это способствовало почти полной интеграции местного управления в государственный механизм.

Таким образом, развитое самоуправление дополняет государственную централизацию, не вступая с ней в конфликт. В двадцатом веке эти традиции самоуправления были дополнены за счет раннего формирования социального государства, способствовавшего демократизации и децентрализации публичного управления. В скандинавских странах влияние общего права на правовую систему гораздо более существенно, чем на континенте.

Английская система управления проявила противоречие между двумя подходами к местному управлению. С одной стороны, органы местной власти традиционно рассматривались как представители Короны и, позже Парламента, - следовательно, не было оснований для разграничения между местным (само)управлением и прямым государственным управлением на местах.

Американское влияние, особенно сильное в отношении Канады, а также ранняя федерализация способствовали эволюции систем местного управления и их значительному своеобразию. Восприятие идеи федерализма из США, а не из Европы сыграло здесь немалую роль: федерализм в его американской трактовке может быть применен к любому уровню власти и фактически означает максимальную децентрализацию управления. Наконец, если европейский - в частности, немецкий - федерализм во многом опирается на принцип делегированияполномочий и функций, то в США в основе федералистских идей всегда лежало строгое разграничение полномочий.

Выводы. Таким образом, применительно к западным демократическим государствам можно говорить о существовании пяти макросистем местного управления: британской, романской, американской, германской и скандинавской. Эта типология не является исчерпывающей, специфическими чертами обладает организация местного управления в странах Латинской Америки, Восточной Европы, Азии и Африки. Несмотря на отличия систем местного самоуправления, все они имеют явные общие признаки. В целом, отличительные особенности каждой из них в отдельности или же в единой правовой семье имеют исторические, политические, культурные и другие традиции.

Практический опыт развития и совершенствования института местного самоуправления в различных странах является эффективным инструментом становления гражданского общества и демократии. Организация, формы, методы, подходы, инструменты, модели, местного самоуправления всегда стремились к наиболее оптимальному сочетанию местного самоуправления с его известной автономизацией, самостоятельностью и государственного управления на местном уровне, исходя из общенациональных интересов.

2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

2.1 Британская модель местного самоуправления: сущность, цели, задачи и принципы функционирования

Англосаксонская модель местного самоуправленияявляется результатом развития и экспорта английской правовой системы, формировавшейся прежде всего на базе норм обычного права и судебной процедуры. К этой семье могут быть отнесены правовые системы Великобритании,( Ирландия, Уэльс, Шотландия, Новая Зеландия ), США, Канады, Индии и других бывших британских колоний, от до. В рамках англосаксонской системы местного самоуправления,представительные органы местного управления формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует, характерно отсутствие на местах уполномоченных центрального правительства, которые бы непосредственно опекали представительные органы, избираемые населением административно-территориальных единиц. Наряду с представительными органами в странах с такой системой местного управления (в первую очередь в США) непосредственно населением избирается и ряд должностных лиц. Значительными полномочиями здесь обычно наделяются комиссии (комитеты) местных представительных органов, играющие большую роль в разработке и принятии решений. Контроль за деятельностью местных органов в англосаксонских странах осуществляется в основном косвенным путем: через центральные министерства, а также с помощью судов. Используемый в законодательстве этих стран термин местное управление для обозначения организации и деятельности местных органов власти обычно указывает лишь на один из критериев их отграничения от всех других государственных органов, на их локальный характер [12, c.173].

Наиболее заметной особенностью организации местного управления в англосаксонской модели считаются традиционные различия между разными территориями, сочетающиеся с значительным единообразием. Местное управление на территории Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии регулируется отдельными нормативными актами (для Англии и Уэльса часто принимаются общие законы) и различается по таким параметрам как: административно-территориальное деление, полномочия органов управления, даже органы государственной власти, в ведении которых находятся вопросы взаимодействия с органами местного управления различны. В Англии это министерство (департамент) окружающей среды, регионов и местного управления, на остальных территориях - выборные ассамблеи (парламенты) и создаваемые ими правительства [23, c.59]. Общая характеристика организации управления муниципальными образованиями. У Великобритании нет письменной Конституции, следовательно, нет формальных оснований говорить о конституционном статусе местного управления. Функции конституционного регулирования в стране выполняет традиция, поддерживаемая при необходимости авторитетом Короны и Парламента. Парламент вправе в любой момент вернуть себе или изменить делегированные местному самоуправлению полномочия, вправе создавать органы, изменять их структуру, ликвидировать их. Теоретически местное самоуправление в стране может быть ликвидировано актом Парламента, как обладателя общей компетенции. Местные органы власти имеют право предпринимать действия, которые разрешены им законом; то, что не разрешено - запрещено. Это правило (позитивное регулирование, на латыни - ultra vires)имеет основополагающее значение. Любое действие местных властей, не опирающееся на конкретный акт, его разрешающий, аннулируется и влечет за собой судебную ответственность. Отсутствует институт обязательных полномочий, члены местных советов выполняют свои функции бесплатно и добровольно. Местные советы вправе обращаться к Парламенту с просьбой предоставить им то или иное полномочие. Вопросы полномочий, ответственности, структуры органов местной власти регулируются Государственным секретарем, В британской системе местного управления не существует, на локальном уровне, органов прямого государственного управления. Органы самоуправления. Структура органов местного самоуправления в Соединенном Королевстве однородна: одни и те же принципы лежат в основе организации деятельности и структуры городских (окружных) органов управления, органов графств и унитарных образований и действуют на территории Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. Минимум правительственной регламентации в вопросах структуры ведет к тому, что практически каждое территориальное образование имеет свои особенности. В Англии сегодня существуют [25, c.19]:

* графства с полномочиями дореформенных (1990г) графств;
* унитарные графства с полномочиями дореформенных графств и округов (юридический статус - графства);
* округа с дореформенными полномочиями (юридический статус - округа);
* унитарные округа с объединенными полномочиями (юридический статус - округа);
* города, обладающие статусом округов - унитарных или дореформенных;
* городские округа.

Графства, округа, унитарные образования,Советы графств, округов и унитарных образований выбираются на 4 года. Законом о местном управлении 2000 г. установлены следующие варианты избирательной системы: совет может обновляться полностью каждые четыре года; совет может обновляться наполовину каждые два года; совет может обновляться по третям каждый год. В отношении Шотландии действует специальный закон о местном управлении 1973 г., согласно которому на ее территории было создано 9 регионов, 53 округа, 3 острова как территориальные единицы (не имеющие деления на округа) и 1343 общины. Этим законом регулируются полномочия советов всех трех уровней местной власти. К 2004 г. в результате правительственных реформ в Шотландии остался лишь один уровень территориального управления (не считая общин), представленный 32 территориями: городами, новыми унитарными образованиями и островами. Каждое образование имеет равный статус и полномочия. В Уэльсе в этот же период создана одноуровневая система из 20 административно-территориальных единиц, которые именуются графствами или городами-графствами. В Северной Ирландии существует 6 административных районов (areas), разделенных на 26 округов. Большая часть полномочий объединена в руках правительственных комиссий (area boards), которые возглавляют административные районы. На уровне районов отсутствует самоуправление [23, c.87].

Вся управленческая деятельность местных органов Англии, Уэльса и Шотландии осуществляется через советников, комиссии и административный аппарат, работают в них безвозмездно или по совместительству. Они образуют отраслевые и функциональные комитеты и комиссии,в которых и решаются основные вопросы. Обычно две трети состава комитета (комиссии) - это советники, а одна треть - нанимаемые советом эксперты и местные служащие. Только финансовый комитет состоит полностью из советников, а комитет по делам полиции должен помимо них включать в свой состав и мировых судей. Советы нанимают служащих, которыми руководит главный администратор. Руководство отраслями местного управления сосредоточено в руках комиссий, образуемых советом. Все местные советы (некоторые насчитывают свыше 100 человек) делегируют комиссиям многие свои полномочия. Постоянные (статуарные) комиссии, создание которых является обязанностью совета, формируются из числа членов совета, каждый из которых может входить сразу в несколько комиссий. В составе прочих комиссий может быть до 1/3 лиц, не являющимися советниками. Статуарные комиссии создают, в основном, для обеспечения общественного порядка (например, комиссии по делам полиции).

В системе местных органов Великобритании, как правило, создаются два вида комиссий [31 c.321]:

1. вертикальные - ведающие отдельными отраслями управления;

- горизонтальные - осуществляющие функции по координации работы вертикальных комиссий и органов управления

Основные области деятельности местных комиссий относятся к различным социальным службам, образованию, финансам. Число комиссий, персональный состав и полномочия предопределены нормами регламента работы каждого совета. Такие регламенты закрепляют структуру, полномочия и процедуру деятельности местного совета и его структурных подразделений, кворум сессии. Численный состав комиссий может весьма различаться.

Руководит советом председатель (мэр - mayor), избираемый из числа его членов. Мэр не обладает никакими полномочиями, связанными с исполнительной властью; кроме председательства он осуществляет лишь представительские функции. Советы двух ведущих звеньев местного управления (в муниципалитетах и графствах) осуществляют управленческую деятельность через свои сессии, работу комиссий и исполнительного аппарата. Главный администратор(chief executive) - глава местной администрации - под своим руководством объединяет работу всех отделов, назначается на должность советом, формально не является главой исполнительной власти,все полномочия по местному управлению принадлежат совету, который может делегировать служащим, в том числе администратору, лишь второстепенные функции. Именно совет отвечает за все действия представительной и исполнительной власти. И представительная, и исполнительная власть осуществляются советом непосредственно и через комитеты, а администратор выполняет лишь технические функции. Другая крайность, также встречающаяся в Великобритании - главный администратор, который фактически возглавляет исполнительную власть сообщества. Между этими двумя вариантами существует огромное количество промежуточных форм взаимоотношений между советом и администрацией.

В соответствии с законом о местном управлении 2000 г. все советы должны формировать самостоятельный орган исполнительной власти. Закон предусматривает три варианта исполнительной власти [25, c.317]:

* система мэр и кабинет:прямые выборы мэра, который руководит исполнительной властью и назначает от 2 до 9 своих помощников (кабинет);
* система лидер и кабинет:выборы главы исполнительной власти из состава совета, тогда как помощников (кабинет) может назначать либо лидер, либо совет;
* система мэр и управляющий от совета: всенародно избранный мэр делит полномочия исполнительной власти с управляющим, которого назначает совет профессиональных чиновников.

Компетенция местных органов самоуправления. Основной чертой, отличающей британское местное управление от стран континентальной Европы является отсутствие общей компетенции. Однако, на национальном уровне также принимаются общие нормативные акты, относящиеся к функционированию местной власти. Основной объем полномочий местных органов регулируется законами 1972 г. (Англия, Уэльс) и 2003 г. (Шотландия) о местном управлении; ряд существенных изменений внесен законами 1980, 1985 и 2005 гг. Полномочия местных органов власти (Англия, Уэльс) можно представить следующим образом: Советы графств - составляют и утверждают территориальные планы на десятилетний период, которые содержат задания по использованию и улучшению дорог, строительству различных производственных и социально-культурных объектов, учреждений общественного пользования (жилых домов, школ, сельскохозяйственных и коммерческих заведений). Планы принимаются с учетом экономического, социального и демографического факторов развития соответствующих территорий, местные органы контролируют деятельность промышленных предприятий по вопросам экологии, санитарными условиями на промышленных стройках, следят за деятельностью крематориев, содержанием кладбищ, уборкой улиц, содержанием парков, за использованием земельных участков в городах и земельных наделов в сельской местности, национальных парков, уполномочены обеспечивать функционирование театров, танцевальных и увеселительных заведений и другие, вправе издавать в этом отношении акты административного характера [31, c.297].

Местные органы управления обеспечивают дошкольное обслуживание и школьное образование, обеспечение школ, организацию питания детей, обеспечение стипендиями части студентов высших учебных заведений, обеспечение продолжения образования для лиц, оканчивающих среднюю школу, решают проблему трудоустройства молодежи.

Для управления здравоохранением в Великобритании предусмотрены три вида органов: органы управления больницами, назначаемые соответствующими правительственными учреждениями; назначаемые местными исполнительными органами; учреждения, управляемые местными органами управления. Вопросами жилищного хозяйства в основном занимаются городские окружные местные советы, которое включает в себя собственно жилищные вопросы, проблемы окружающей среды, ее защиты, благоустройства жилых территорий, расчистки территорий, занимаемых трущобами. Финансирование осуществляется правительственными органами и поступлениями от платежей квартиросъемщиков. Местные власти ведают также вопросами транспорта и дорожного дела. Некоторые функции в сфере дорожного строительства осуществляют также приходские и общинные советы. Местные органы обязаны обеспечивать ремонт дорог, контролировать транспортное движение и пешеходные дороги.В число их полномочий входят:

- жилищное строительство;

- дорожное строительство;

- городской пассажирский транспорт;

- водоснабжение;

- градостроительство и землеустройство;

- поддержка культуры и досуга.

Основные элементы политики консервативного правительства - финансовая централизация; законодательное введение обязательного конкурентного предоставления услуг(compulsory competetive tendering); некоторые виды деятельности местных органов безоговорочно передавались (частично или полностью) в частный сектор; никакое действие муниципалитетов не может создавать препятствий свободной конкуренции и другие. Лейбористское правительство приостановило эти тенденции [23, c.79]. Финансовые средства местных органов формируются за счет правительственных субсидий и местных налогов, и графства, и округа, и унитарные образования собирают одни и те же налоги. Традиционный налог на жилище(domestic rate) был заменен в2000г. на местный налог (community charge) за проживание. Базой налогообложения является стоимость недвижимости, используемой как жилье. Налог на нежилые помещения(поп domestic rale) самостоятельно собирается и устанавливается местными советами. Местные советы могут собирать сборы за потребление и плату за оказанные услуги. Правительственные трансферты предоставляются местному самоуправлению в двух основных формах: единые дотации и специфические субсидии и направлены на покрытие разницы между предполагаемыми расходами и доходами от местных финансовых источников. Основная дотации - грант поддержки доходов(Revenue Support Grant). По данным 2007 года 84% расходов местных советов покрывались правительственными дотациями и субсидиями [25, c.115].

Кроме классических органов самоуправления, на местном уровне присутствует огромное количество отраслевых органов управления. Они не являются выборными, но и не могут быть безоговорочно названы органами прямого государственного управления, формируются путем назначения их членов вышестоящими организациями (правительственные департаменты (министерства), автономные органы публичного управления. У них относительная самостоятельность в вопросах распоряжения бюджетом. Эти отраслевые органы управления объединяются акронимом QUANGOS - неправительственные полуавтономные организации (тресты по жилищному строительству, корпорации городского развития, корпорации поддержки образования, советы по переподготовке и предпринимательству, учреждения здравоохранения, кондоминиумы жильцов и другие).

2.2 Американская модель местного самоуправления, и ее характеристика

Местное управление в США характеризуется широкой децентрализацией, определенной независимостью муниципалитетов от центрального правительства и даже от штатов, отсутствием прямого подчинения органов местного управления государственной власти. Так, в США в целом принят характерный для англосаксонских стран принцип позитивного регулирования компетенции местных органов. Однако, каждый штат решает этот вопрос по-своему. Однако, каждый штат решает этот вопрос по-своему. Правовые основы местного управления не регулируются конституцией США. Здесь существует только один уровень конституционного закрепления статуса органов муниципального управления – штатный. Штаты конституционно уполномочены решать вопросы, связанные с организацией местного управления на своей территории, устанавливать обязательства,

привилегии, полномочия, ограничения для органов местного управления или креатур штата. Власти штатов определяют правовую и организационную структуру креатур. В США существует 50 различных муниципальных систем, в конституциях практически всех 50 штатов содержаться положения, посвященные организации и деятельности муниципалитетов. Конституции всех штатов можно подразделить на две группы [29, c.31]. В первую группу входят конституции, содержащие незначительное количество правовых норм, регулирующих статус муниципалитетов, причем эти нормы, прежде всего связаны с установлением определенных ограничений деятельности местных органов (штаты Алабама, Делавер, Массачусетс, Миссисипи, Теннесси.). Вторую группу составляют конституции, которые содержат положения основ организации и деятельности муниципалитетов, понятия органов местного управления, назначение системы муниципальных подразделений, место муниципалитетов, их компетенцию и взаимоотношения с вышестоящими органами.

В предмет конституционного регулирования включены нормы, регламентирующие внутреннюю организацию местных органов и их структуру (ст. 10 Конституции Аляски, ст.7 Конституции Вирджинии, ст.7 Конституции Иллинойса и др.). Конституции ряда штатов устанавливают перечень муниципальных департаментов, их полномочия, порядок прохождения службы работниками муниципальных единиц, регулируют муниципальные финансы, виды местных налогов, лимит налогообложения, финансовую деятельность местных органов [13, c.153].

Функционирование органов местного управления в США обеспечивается с помощью административного регулирования деятельности муниципалитетов. Американские авторы акцентируют внимание на росте зависимости муниципалитетов от исполнительной власти с использованием системы методов (санкционирование, инструктирование, инспекция, подготовка кадров, пересмотр решений муниципалитетов, замена местных чиновников [10, c.69]. Десятая Поправка Конституции США гласит, что полномочия, не представленные Конституцией Соединенным Штатам, и использование которых не возбранено отдельным штатам, остаются за штатами или за народом [29, c.14]. Правовой статус органов местного управления определяется также положениями атторнеев (прокуроров) штатов. Система правового регулирования органов местного управления в США носит неоднозначный характер, поскольку состоит из множества подсистем местного, штатного и федерального уровня, которые довольно часто противоречат друг другу.

Органы самоуправления. В настоящее время в штатах США существует шесть видов административно-территориальных единиц со своими органами местного управления [31, c.51-54]: графства (counties); города (cities); бороу (boroughs); вилиджи (villages); тауны (towns): таун-шипы (townships).

Сегодня только в штате Нью-Джерси имеются все перечисленные муниципальные звенья. Так, графства имеются во всех штатах, кроме Коннектикута и Род-Айленда. Муниципалитеты или города (сити), существуют во всех штатах, кроме штата Гавайи. Муниципальные единицы - вилиджи, есть в 17 штатах. Так, например, статус сити имеют город Шерилл (штат Нью-Йорк), где проживает около 3 тысяч жителей и 17-миллионный город Нью-Йорк. В муниципалитетах - бороу, вилиджи, тауны, как правило, проживает не более 10 тысяч человек.

Муниципалитеты (сити, бороу, вилиджах и таунах), в них проживает 2/3 населения страны, и на их долю приходится 1/3 всех расходов местных властей на полицейскую службу, противопожарную охрану, жилищное строительство, реконструкцию городов, строительство и эксплуатацию аэропортов, дорог, автостоянок, библиотек, парков и зон отдыха, удалению отходов. В других сферах местного управления (социальное обеспечение, здравоохранение, образование, строительство общественных зданий, инфраструктура водного транспорта и другие, муниципалитеты затрачивают до 45% от общей суммы соответствующих местных расходов [13, c.209].

Важная роль муниципалитетов в системе местного управления США объясняется прежде всего тем, что они являются органами управления преимущественно в городах (в них проживает 87% населения страны), где потребность в местных социально-экономических службах наиболее высока. Большинство муниципальных образований входит в состав графств; 39 городов выделены из графств и их муниципалитеты осуществляют функции, свойственные и муниципальным корпорациям, и графствам (Балтимор, Сент-Луис, а также 36 независимых городов в Вирджинии) [13, c.327]. Средняя численность городских Советов в США 5-7 членов. Даже в крупнейших городах, население которых превышает 500 тыс. жителей, средний состав Совета - 13 человек, а наиболее распространены в них Советы из 9 выборных.

Классификация функций муниципальных Советов выделяет нормативное регулирование основных сторон организации и деятельности муниципалитета и вопросов, касающихся прав и интересов населения (законодательная функция), установление главных направлений муниципальной активности (политическая функция), разрешение текущих управленческих дел (например, вопросов о заключении контрактов), выдаче различных решений, о назначении на должности (функции текущего управления) и контроль за исполнительным аппаратом. В США имеют место следующие модели управления [10, c.53]:

1. Совет-мэр.
2. Совет-управляющий (менеджер).
3. Комиссионная система управления.

Совет-мэр. Совет является выборным органом, избирается путем всеобщих прямых выборов. Мэр избирается сроком на 4-5 лет. К функциям мэра относится обеспечение законности и правопорядка на территории муниципалитета, контроль за деятельностью местной полиции. Комиссионная система управления сегодня является наименее популярной моделью местного управления и критикуется американскими специалистами за то, что она не позволяет провести принцип разделения властей и поэтому недемократична. Модель Совет-менеджер имеет приоритет главным образом в муниципалитетах, на территории которых проживают обеспеченные люди, согласные хорошо платить компетентному профессионалу – менеджеру, работающему на основании контракта, заключаемого с муниципальным Советом. Модель Совет-менеджер подчеркнуто ориентирована на тип отношений, характерный для фирмы или корпорации - координировать и контролировать деятельность всех отделов и управлений, назначать их руководителей; готовить и представлять годовой бюджет муниципалитета; контролировать исполнение решений Совета; представлять Совету рекомендации, требующие его решения [29, c.85].

Графства.В большинстве штатов основной региональной единицей общего значения является графство, лишь в штате Луизиана такие территориальные единицы называются приходами.Графства служат, главным образом, для управления негородской территорией, всего в стране немногим более 3000 графств. По размерам территории, численности населения и формам управления графства чрезвычайно разнообразны. Население избирает Совет графства,который ведает сбором налогов, определяет местные расходы, выдает лицензии на открытие торговых заведений, решает вопросы санитарии и другие. Численный состав Советов (3-5 членов). В некоторых графствах Совет не избирается непосредственно населением, а формируется из должностных лицсельских районов, в частности - таунов и тауншипов; в ряде графств председатель Совета, а иногда все его члены носят звание и выполняют функции судей. Отличительной чертой управления графствами в большинстве штагов США является отсутствие единого исполнительного органа власти. В разных штатах число выборных должностей различно, но наиболее типичными являются должности шерифа, атторнея, казначея, клерка суда, коронера, асессора, аудитора, клерка графства, регистратора, суперинтенданта школ, землемера графства. В последнее время все больше графств стали использовать на своей территории (по аналогии **с** городами) форму управления Совет-менеджер. В настоящее время эта форма организационной структуры применяется в 513 графствах (из 3042) 33 штатов страны. Специальные и школьные округа. Кроме традиционных для США органов местного управления (графств, тауншипов, муниципалитетов) для решения многих практических задач управления на местах действует большое число органов, именуемых специальными округами и выполняющих какую-либо одну или несколько строго определенных функций (по образованию, водоснабжению, противопожарной службе другие [38,c.351]. Специальные округа относительно автономны в административном и финансовом отношении от других местных органов, выступают как самостоятельные субъекты права, имеют право заключать соглашения и контракты, приобретать объекты собственности и распоряжаться ими, имеют право на сбор налогов и пошлин определенного назначения, на получение платы за предоставляемые услуги, на получение денег по финансовым обязательствам. В каждом специальном округе образуется руководящий орган, как правило, из 3-7 человек. В школьных округах создаются избираемые населением Советы,которые обладают правами взимать специальный поимущественный налог для финансирования строительства и содержания школ, получать и распоряжаться штатными и федеральными субсидиями на развитие образования, нанимать преподавательский состав и под общим контролем штата и графства заниматься всеми практическими вопросами организации школьного образования. Компетенции органов самоуправлениявключает управление экономическим развитием, местными налогами гражданской обороной, общественным транспортом, полицией, надзор за условно освобожденными, рынками, некоторыми видами социальной помощи, общественную санитарию и гигиену, регламентацию строительства, строительство и эксплуатацию жилья, территориальное планирование, местные дороги и управление дорожным движением, территориальное планирование и пользование недрами, пожарную охрану, службу коронеров, библиотеками, парками, архивами, учреждениями культуры и искусства, музеями, стадионами и спортивными сооружениями, кладбищами, игровыми площадками, благоустройством побережий, благоустройством, переработкой бытовых отходов и многое другое [29, c.59]. Наибольший объем компетенции местных органов - в области социального обслуживания и коммунального хозяйства. Важное место в их деятельности занимают административно-управленческие вопросы, меньшее место - управление в хозяйственной сфере. В первой из названных областей большая роль принадлежит организации школьного обучения. К этой сфере также относится руководство библиотеками, общественными парками и другие. Из местного бюджета покрывается 42% всех расходов на здравоохранение, из фондов штатов – 40, доля федерации составляет 18%. Всего в графствах и муниципалитетах имеется свыше 1600 органов здравоохранения с постоянным, штатным персоналом, обслуживающих примерно 2500 графств и более 300 городов [10, c.421]. Компетенция в области социального обеспечения возлагается в США главным образом на среднее и низшее звено управления. За счет финансов штата покрывается 51% расходов на социальное обеспечение, за счет местных органов - 38, а за счет центрального правительства - 11% [10, c.429].

Функции местных органов в административно-управленческой сфере включают поддержание порядка полицией, обеспечение противопожарной охраны, руководство юстицией, взимание налогов, организацию проведения выборов, регистрацию актов гражданского состояния, контроль за качеством товаров и руководство государственной службой, расследование преступлений и правонарушений, регулирование уличного движения, осуществление административно-полицейского контроля, а также функций полиции нравов.

Местные финансы. Одна из важнейших обязанностей местного управления - налогообложение и сбор налогов. Налоги на собственность- поимущественные налоги - являются основой налоговых систем в графствах, округах, тауншипах, муниципалитетах и других органах местного самоуправления. Эти налоги обеспечивают им до 80% всех налоговых поступлений. Поимущественными налогами облагается текущая рыночная стоимость недвижимого (земля, строения) и движимого (автомобили, оборудование, товарные запасы, скот, мебель) имущества как граждан (физических лиц), так предприятий и учреждений (юридических лиц). Ставки налога обычно устанавливаются в милсах - тысячных долях доллара с каждого доллара оценочной стоимости. Структура местных налогов с продажи аналогична структуре налогов, взимаемых на уровне штатов. Ставки налогов составляют обычно от 0,5 до 3% от оборота. Приблизительно 3% всех налоговых поступлений местных органов власти приходится на выборочные налоги с продаж,то есть специфические акцизы. Объектом обложения местного подоходного налога (также как при федеральном и штатном обложении) являются личные доходы - заработная плата, жалование, поощрительные выплаты, чаевые, **а** также чистые прибыли некорпорированного бизнеса. Не подлежат обложению доходы военнослужащих, пенсионные и страховые выплаты, дивиденды, проценты, рента, прибыли от реализации капитальных активов (рента облагается в случае, если она рассматривается как доход, полученный в результате деловой деятельности). Необлагаемый минимум не установлен за исключением некоторых городов. Определенное значение в местных доходах имеют промысловый налог и промысловые лицензии, лицензии на право вождения автомобилей, различные регистрационные сборы, а также доход от муниципальных предприятий. Общий объем местных налогов весьма различен для отдельных штатов. Так, например, штатные иместные налоги взимают в таких штатах, как Нью-Йорк, Массачусетс, Калифорния, соответственно, 18,5; 15,9; 14,9% личных доходов населения. А для Техаса, Оклахомы, Невады и Флориды эти показатели составляют 8,4; 8,7; 8,8 и 9,1% соответственно. Местные органы выполняют значительную роль в финансировании различных направлений хозяйственной деятельности. Так, основная доля расходов на предоставление гуманитарных и социальных услуг приходится на графства; на содержание различных объектов, предоставление традиционных услуг, а также строительство и реконструкцию - на муниципалитеты, на образование - на школьные округа. На местные органы возложены жилищное строительство, определение размеров арендной платы, реконструкция городов, строительство и эксплуатация дорог, гаваней, аэропортов, забота об использовании территории и охрана окружающей среды, стандарты освещения, вентиляции, противопожарной безопасности, санитарного устройства строящихся объектов и прочее [45, c.123].

2.3 Романская модель местного самоуправления: основные структурные элементы

Романская модель местного самоуправления принадлежит к романо-германскойсемье, в основе которой лежит римское право. В нее входят правовые системы стран континентальной Европы (Италия, Испания, Греция, Турция) и большинство бывших колоний этих стран. Основные принципы этой правовой семьи оказывали огромное влияние на российское право на разных этапах его развития и большинство стран мира. Она основана на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Впервые данная система возникла во Франции. В рамках континентальной системы представительные органы создаются лишь в административно-территориальных единицах, признанных законодателями в качестве территориальных сообществ. В отдельных административных подразделениях, местные представительные органы могут вообще могут отсутствовать (например в округах и кантонах Франции) [9, c.96]. В соответствии с Законами о децентрализации Франции 1983 г. ни одно территориальное сообщество не может осуществлять опеку над другим, оказывая лишь финансовое влияние в строго ограниченных вопросах: регион на департамент и коммуну в сфере образования и культуры, департамент на коммуны в социальных вопросах, здравоохранении и так далее. Кроме того, смягчен административный контроль центра над местными представительными органами.Прямолинейная эффективность и логическая стройность французской системы способствовали ее распространению в ряде унитарных государств. Французская система представляется очень удобной для стран с недавним авторитарным прошлым, поскольку сочетает в себе классическую западную демократию с доминированием центральной администрации [22, c.67].В основе французской модели местного самоуправления лежат два базовых принципа:

- признание естественного и правомерного существования объединений жителей определенной территории с целью решения общих для них проблем;

- централизация государственного управления.

Первый принцип связан с некоторыми аспектами теории естественного права, второй - вытекает из идей Руссо и концепций общего интереса, представленного государством. В практике организации местного управления их общие черты проявляются следующим образом: четко выражена тенденция к унификации статуса местных сообществ и органов управления на всей национальной территории;существуют административно-территориальные единицы, где нет самоуправления; в созданных государством административно-территориальных единицах присутствует правительственный чиновник, контролирующий деятельность органов местного самоуправления; также присутствуют представители центральных министерств и ведомств;

Общие принципы организации местного самоуправления во Франции заложены в действующей Конституции 4 октября 1958 г.- раздел XII - о территориальных сообществах, где коммуны, департаменты и заморские территории объявляются территориальными сообществами (collectivites lerritorialcs) Республики. Территориальные сообщества являются юридическими лицами публичного права с возможностью формирования самостоятельного бюджета, отстаивания своих интересов в суде и так далее. Эти сообщества свободно управляются избранными советами на условиях, предусмотренных законом и предписывает существование в департаментах представителя правительства, отвечающего за национальные интересы, административный контроль и соблюдение законов [9,c.51].

Основы современного статуса местных органов власти регулируются, помимо Конституции, законодательными актами от 2002 г. о правах и свободах коммун, департаментов и регионов; законом от 2003 г. о распределении компетенций между государством и коммунами, департаментами и регионами; законом от 1986 г. о выборах в региональный совет; законом от 1992 г. о статусе местных депутатов; законом от 1992 г. о территориальном управлении Республики. Законом от 2006 г. утвержден Кодекс территориальных сообществ (Code general des collectivites territoriales). Децентрализация является политикой центральной власти по передаче местным органам власти (органам самоуправления) ряда компетенций по обеспечению финансовых, правовых и организационных условий для их выполнения.

Уровнями местного самоуправления являются коммуны, департаменты и регионы. Коммуна.По данным на 2007 г., во Франции насчитывается 36 551 коммуна. Все коммуны обладают общим, единым статусом, структурой органов власти, механизмом выборов и назначений, компетенцией и другими. Закон предусматривает лишь несколько различий, обязательных для коммун Парижа, Марселя и Лиона с особым статусом [9, c.141]. В коммунах действуют разные избирательные системы в зависимости от численности населения, число членов муниципального совета (от 9 до 6). В каждой коммуне путем всеобщего прямого голосования, избирается муниципальный совет сроком на 6 лет, он избирает из своего состава мэра - главу исполнительной власти - и, по предложениям мэра, его заместителей. Мэр и заместители образуют муниципалитет - исполнительный орган коммуны, который решает вопросы, связанные с компетенциями коммун. Выборы проходят по мажоритарной системе [10, c.186]. К сферам компетенции Совета относятся: утверждение бюджета и финансового отчета мэра; создание муниципальных служб и их организация; управление имуществом коммуны; регулирование общественных работ, предпринимаемых коммуной; контракты, заключаемые коммуной; утверждение коммунального плана землепользования и другие.

Мэр обладает следующими полномочиями: регистрация актов гражданского состояния; функции представителя общей полиции; публикация государственных законов и постановлений; организация выборов; удостоверение подписей; составление списков военнообязанных и организация гражданской обороны; надзор за функционированием начальных школ; выдача разрешений на застройку и другие. Структура муниципальной администрации как правило соответствует основным компетенциям коммуны [23,c.112].

Департамент остается наиболее влиятельным уровнем местной власти. Во Франции 95 департаментов с единым статусом. На уровне департамента существует представительный орган - генеральный совет, а также президент генерального совета, являющийся главой исполнительной власти, и постоянная комиссия. Члены генерального совета избираются прямым всеобщим тайным голосованием сроком на 6 лет.

Во Франции 21 регион с общим для всех статусом (незначительные вариации предусмотрены для региона Иль-де-Франс, в котором находится Париж). Кроме того, остров Корсика является территориальным сообществом с особым статусом и существует 4 заморских региона (Гийана, Реюньон, Мартиника и Гваделупа). В регионах них избираются Советы, в полномочия которых входят: принятие бюджета; назначение органов исполнительной власти региона; создание служб администрации региона; принятие программ развития, регионального плана и других документов. Помимо совета на региональном уровне существует еще один коллективный орган: экономический и социальный комитеты, в их составе 35% представляют предпринимателей и независимые профессии; не менее 35% представляют профсоюзы работающих по найму, не менее 25% представляют организации и объединения, участвующие в общественной жизни региона; не более 5% составляют личности, активно содействующие региональному развитию [38, c.119]. Экономический и социальный комитет обновляется полностью раз в 6 лет и является исключительно консультативным органом.

Территориальные сообщества с особым статусом - департаменты. Регион Корсика, Гийана, Мартиника, Гваделупа и Реюньон с выборной Ассамблеей по экономическому, социальному и культурному развитию, при которой действует совет по культуре, образованию и образу жизни, имеют консультативные полномочия. Местное самоуправление в коммунах Парижа, Лиона, Марселя. Три самых крупных коммуны Франции разделены на округа (arrondissements). В Париже 20 округов, в Марселе 16 ив Лионе 9. Выборы в муниципальный совет проводятся по округам; число членов муниципального совета – 163 - в Париже, 101 - в Марселе, 73 - в Лионе. Одновременно избираются советники округа. Совет округа состоит из советников округа и муниципальных советников, избранных на территории данного округа. Полномочия совета округа крайне малочисленны (преимущественно выражение мнений ипожеланий), но совету или его отдельным членам могут быть делегированы некоторые полномочия мэра коммуны или муниципального совета. На его территории действует единый выборный орган – Совет Парижа – объединяющий функции муниципального и генерального советов. Выборы в Совет Парижа проводятся раз в 6 лет. Мэр Парижа является одновременно президентом генерального совета. У Парижа два разных, взаимонезависимых бюджета – департамента и коммуны – принимаемые одной и той же ассамблеей, Советом Парижа.

Компетенции территориальных сообществ и средства их выполнения.Наряду с компетенциями, переданными государством в рамках децентрализации, местные органы власти продолжают подчиняться действию принципа общей компетенции. Ряд компетенций являются обязательными для выполнения, должны обязательно присутствовать в бюджете и отражаться в структуре административных служб местного сообщества. Некоторые компетенции могут быть законодательно признаны факультативными компетенциями местной власти (например, организация внеклассных мероприятий в школах, организация преподавания факультативных предметов, отдельные меры в области экономического развития, контакты с зарубежными местными органами власти и т.д.). При выполнении предписанных нормативным актом условий местное самоуправление может рассчитывать на организационную, информационную и финансовую поддержку государства в данной области.

Финансы местных органов власти.Местные органы власти имеют самостоятельные бюджеты. Бюджет на каждый год готовится главой исполнительной власти и утверждается, с дополнениями и изменениями. В течение финансового года, но до начала следующего принимается, как правило, дополнительный бюджет, выравнивающий возникающие несоответствия между первоначальным бюджетом и фактическими поступлениями и расходами. Реальная способность местных органов власти осуществлять свои компетенции определяется, помимо прочего, структурой и размерами бюджетных поступлений. Финансовые поступления в местные бюджеты состоят из следующих элементов [45, c.254]: прямые собственные местные налоги, сборы и косвенные налоги; налоги и сборы, переданные государством в связи с децентрализацией; трансферты и субсидии государства либо других территориальных сообществ; плата за услуги, доходы от экономической деятельности и собственности сообществ, займы.

Современная система основана на четырех основных прямых налогах поземельный налог **с** незастроенных участков; поземельный налог с застроенных участков (налог на строения); жилищный налог; налог на профессию. Поземельный налогс незастроенных участков уплачивается собственниками участков по состоянию на 1 января отчетного года. Базой налогообложения служат 50% кадастровой наемной стоимости строения. Жилищный налогдолжны отменить в 2008 г. Налог на профессию уплачивается всеми физическими и юридическими лицами, занимающимися ненаемной деятельностью с целью получения прибыли. Налог сборки мусора и транспортный налог. База обоих налогов идентична, ставка устанавливается отдельно муниципальным советом. Транспортный налог,доходы от которого используются для организации общественного транспорта, выплачивается предприятиями, на которых работает более 9 человек. Число косвенных налоговочень велико, но их доля в доходах крайне мала - налог на оснащение и оборудование**.** Взимается при строительстве и расширении зданий с ведущего строительство, исходя из стоимости зданий. Налоги на сделки по отчуждению имущества являются дополнительными к основным регистрационным сборам. Коммуны получают дополнительный налог при уплате государственных сборов, департаменты - при уплате государственных сборов, регионы - при уплате сборов департамента. Ставки определяются государством и департаменты могут лишь незначительно изменять их: в пределах 5% от установленной ставки. Государственные трансферты. Французское государство осуществляет значительное число трансфертов в пользу местных сообществ. Они составляют около трети доходной части местных бюджетов, в сообществах с незначительным фискальным потенциалом их объем может превышать 80% фактических поступлений в местный бюджет. Общая дотация децентрализации(dotation generale de decentralisation) предназначена для финансовой компенсации расходов, которые несут местные сообщества в связи с децентрализацией и передачей им компетенций. Ее адресатом являются все территориальные сообщества, а сумма индексируется каждый год [15, c.452]. Глобальная дотация функционирования(dotation globale de fonctionnement) также адресована всем сообществам; они вправе использовать эту дотацию по своему усмотрению в рамках своих компетенций. Основанием для исчисления суммы дотации являются такие показатели как численность населения, фискальный потенциал, протяженность дорожной сети и другие. Базовая дотациярассчитывается исходя из численности населения коммуны; дотация выравнивания опирается на расчет фискального потенциала коммуны; дотация компенсации, основан на численности школьников на территории коммуны, протяженность дорог, объем социального жилищного строительства и эксплуатации. Существует также значительное число трансфертов, предназначенных как всем сообществам, так и их отдельным группам: дотация на оборудование; возврат суммы НДС, уплаченного в рамках ивестиционных проектов; специфические (целевые) субвенции; дотация городской солидарности; дотация сельскохозяйственного развития и т.д. Однако общая (25% всех трансфертов) и глобальная (40 %) дотации формируют основной объем трансфертов (21%) [ 20, c.353].

Прямое государственное управление и контроль за деятельностью органов самоуправления осуществляется в двух сферах: соблюдение законности, бюджетный и финансовый контроль. Контроль за законностью является постоянным:представительные и исполнительные органы местных сообществ обязаны передавать копии принятых ими нормативных актов в префектуру в четырехдневный срок. Рассмотрим некоторые полномочия префекта как органа прямого государственного управления. Политические функции: представляет государство во всех официальных мероприятиях департамента, информирует государства о местных событиях, а управляемых - о правительственной политике. Юридические функции: подписывает в департаменте все контракты от имени государства с юридическими лицами, представляет государство в судебных органах. Полицейские функции: принимает меры по поддержанию нормального порядка, безопасности; контролирует деятельность полиции в отношении получения разрешения на проведение охоты, рыбной ловли, спортивных игр, также принятие необходимых мер в отношении психически больных и иностранцев. Обеспечивает управление государственными службами департамента, наделен всеми полномочиями от имени государства по принятию соответствующих решений,представляет государство в регионе, заключает от имени государства все соглашения с регионом как территориальным сообществом, обеспечивает административный контроль за нормативными актами региона готовит план социально-экономического развития региона, следит за выполнением национального плана и его сочетанием с региональным планом, составляет ежегодный отчетный доклад главе правительства, распределяет государственные инвестиции в региональном департаментом масштабах[10, c.245].

Территория каждого департамента Франции разделена на несколько (от двух до пяти) административных единиц – округов. В настоящее время в стране насчитывается 329 административных округов, возглавляемых назначаемыми супрефектами без собственных полномочий, они помогают префекту департамента. Каждый округ объединяет несколько кантонов. Кантон также (как и округ) не является территориальным сообществом.

Наряду с общим контролем законности, осуществляемым префектом, на местное самоуправление распространяется специализированный финансовый контроль, который осуществляется региональными счетными палатами,которые контролируют финансовую правомерность и законность всех финансовых операций местных сообществ, осуществляют общий контроль хозяйственного управления (рациональность, целевое использование кредитов и субвенций и другие.

Аналогичной французской являетсяитальянская система местного управления. Территория Итальянской Республики разделена на 20 регионов (regioni), пять из которых имею особый статус (statuto speciale), а остальным - обычный статус (Регион с особым статусом Трентино-Альто-Адидже разделен на две автономные провинции, каждая из которых обладает всеми правами региона с особым статусом. Низшим уровнем местного управления являются коммуны (comuni). Все провинции и коммуны обладают единым унифицированным статусом, в них существуют органы самоуправления, представленные советом, джунтой (giunta) - коллегиальным исполнительным органом, избираемым из состава совета, - и главой исполнительной власти. В коммунах глава исполнительной власти - синдик (sindaco); избирается путем прямых всеобщих выборов и является одновременно председателем коммунального совета и джунты. Провинцию возглавляет президент провинции, избираемый всенародно и являющийся руководителем исполнительной власти. Наряду с эти провинциальный совет избирает своего председателя. Как и во Франции, комиссар региона осуществляет контроль за деятельностью органов самоуправления и руководит отраслевыми службами государства на территории провинции и региона [22, c.58] .

2.4 Германская и скандинавская модели местного самоуправления

Германская и скандинавская модели, основанные на романо-германских правовых принципах, все же стоят особняком и формируют своеобразный мост, по которому осуществляется переход от романской к англосаксонской макросистеме. Для стран этой смешанной макросистемы характерна большая самостоятельность органов местного самоуправления в оперативных вопросах, и одновременно крайне незначительные правовые гарантии, что позволяет сблизить их с англосаксонской системой. Однако, в отличие от британской модели, местная власть в этих странах значительно больше интегрирована в государственный механизм, где государство уменьшает полномочия своих органов на местах в пользу самоуправления. Однако внутри существуют значительные различия между моделями [31 c.369].

Так, Основной закон Германия гарантирует существование местного самоуправления (общин) и основные права органов местной власти. Деятельность органов местного управления регулируется Конституциями, Положениями о местном управлении и отдельными законами земель. Органы местного самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность. Общины являются на своей территории исключительными обладателями всех полномочий местного публичного управления, осуществляемого на основе собственной ответственности.

Рассмотрим характерные для Германии модели местного самоуправления – общины, магистратуры, бургомистерские,модель района, города-района,система комитета, директората, ландрат и другие [7, c.18-21]. Общины (Gcmcindcn) являются базовой единицей местного самоуправления, формируются путем прямых, равных и всеобщих выборов [7. c.43]. Модель магистрата (Magistratsverfassiing ) традиционно используется в городских поселениях. Модель бургомистра (Bugermeisterverfassung) как организации местного самоуправления распространена в землях Рейнланд-Пфальц, Саар и в сельских общинах Шлезвиг-Гольштейна и воспроизводит институциональную организацию французских коммун. Южногерманская бургомистерская модельместного самоуправленияхарактерна дляБаварии, Саксонии, Баден-Вюртемберга и в большинства земель бывшей ГДР. Как правило, применяется мажоритарная система выборов Модель район, город-район, (Kreis или Landkreis) традиционно рассматриваются в немецком праве и управлении как объединения общин. Сущность района как органа самоуправления - в его триединстве: это одновременно местное самоуправляющееся сообщество, союз составляющих его общин и совокупность территориальных служб земли. Система местного самоуправления в виде комитета действует в землях Гессен и Шлезвиг – Гольштейн. Районное собрание формирует коллегиальный исполнительный орган. Система ландрата - земли Рейнланд - Пфальц и Саар.Ландрат как модель местного самоуправления характерна для южногерманской части - Баварии и восточных земель. Система директоракак модель местного самоуправления характерна для Нижней Саксонии, Северной Рейн-Вестфалии. Три территориальных образования - агломерации Бремена, Гамбурга и Берлина - имеют одновременно статус общин и земель (т.е., субъектов федерации), концентрируя па одном уровне управления полномочия всех трех типов сообществ. Компетенции и средства их выполнения. В зависимости от уровня правового регулирования выделяют три уровня полномочий самоуправляющихся сообществ: собственные полномочия, опирающиеся на принцип общей компетенции; обязательные полномочия, выполнение которых предписано законом; делегированные полномочия. И обязательные, и необязательные полномочия являются собственными:органы самоуправления обладают исключительным правом их реализации, равно как и ответственностью за их выполнение. Однако различия между обязательными и факультативными полномочиями очень существенны: список обязательных полномочий содержится в Конституциях и иных нормативных актах земель и их неисполнение или ненадлежащее исполнение влечет за собой судебную и административную ответственность. Местные финансы формируются за счет классических источников: налоги и сборы, государственные трансферты, доходы от экономической деятельности и плата за оказанные услуги, займы [45, c.112]. Собственные налоги общин складываются из двух основных составляющих: поземельный налог и промысловый налог (налог на предпринимательскую деятельность и частную практику). Налоги и сборы на потребление - налог на спектакли, сбор за право розлива спиртных напитков, сбор с владельцев собак и лошадей, лицензионный сбор за рыбную ловлю, целевой налог для содержания пожарной охраны, сбор за второе жилище, налог на моторные лодки и катера и другие [45, c.132]. Районы не имеют исключительных собственных налогов. В немецкой системе публичного управления - и, в частности, местного управления - особую роль играет понятие финансового выравнивания.Суть выравнивания заключается в перемещении финансовых средств между разными территориальными сообществами (включая земли и федерацию) с целью более равномерного распределения средств между сообществами, при этом стирается грань между государственными трансфертами и налоговыми поступлениями. Процедуры выравнивания включают в себя следующие перемещения средств: общины перечисляют в земельный и федеральный фонды выравнивания, в равных пропорциях часть некоторых налогов(до 15%); земли, используя фонд выравнивания, направляют в общины и районы общие дотации (3/4 трансфертов), либо целевые субвенции (1/4 трансфертов). Организация выполнения компетенций**.** В Германии традиционно развито сотрудничество между общинами, направленное на более эффективную реализацию компетенций. Существует несколько форм сотрудничества. Рабочие сообщества(kommunale Arbeitsgemeinschaft) не имеют статуса юридического лица, могут формироваться каких-либо ограничений, не имеет полномочий и финансов. Публично-правовое соглашение (offenllich-rechtlicher Vertrag) опирается на договор, заключенный между несколькими общинами. В рамках договора часть полномочий может быть делегирована одной из общин другими, с передачей соответствующего финансирования. Эта форма сотрудничества применяется в основном между городом и окружающими его сельскими общинами, либо при наличии общины, обладающей специфическими ресурсами. Объединение общин (Zwerkverband) формируется на основе закона земли и может быть как добровольным, так и обязательным. Сообщество общин (Verwaltungsgemeindschaft, Samtgemeinde, Amter, Verbandsgemeinde - в разных землях) является наиболее распространенной формой сотрудничества между небольшими общинами [7, c.59]. Прямое государственное управление и контрольосуществляются на нескольких уровнях. Контроль за законностью принимаемых местными органами самоуправления решений осуществляется государственной администрацией общей компетенции вышестоящего уровня. Финансовый контрольза деятельностью органов самоуправления делится на два вида: внутренний и внешний. Внутренний контроль за регулярностью и законностью финансовых операций осуществляет ревизионное управление местного сообщества. Внешний финансовый контроль осуществляется управлением контроля за законностью.

Местное самоуправление Австрии, Бельгии и Нидерландов также относится к модели местного самоуправления германской правовой семьи очень близко по структуре и основным принципам организации к системе местных органов власти в Германии. Особенностью австрийской национальной системы является большая централизация управления - как за счет активного и непосредственного вмешательства федерального правительства в регулирование вопросов местного управления, так и за счет значительной централизации управления на уровне провинций (субъектов федерации). Местное управление в провинциях гораздо более унифицировано, чем в Германии. Федеральная Конституция регулирует обязательность существования органов местного самоуправления, структуру, их полномочия и формы контроля за их деятельностью. В Австрии существует лишь один законодательно признанный уровень местного самоуправления, формируемый общинами (Orstgemeinden). Низшим уровнем территориальной организации в Бельгии, например, представлен весь спектр органов местного управления. Полномочия и их выполнение. Особенностью распределения полномочий между разными уровнями управления в Дании, например, является следующий парадокс: в законе о местном управлении отсутствует переченьдел местного значения и, шире, компетенций органов местного самоуправления. Это делает очень условными правовые гарантии местного самоуправления, но обеспечивает гибкость регулирования. Другая особенность, характерная для всех стран скандинавской системы - управление максимально децентрализовано с точки зрения исполнительской сферы деятельности деятельности.Фактически у государства нет исполнительских полномочии и оперативного управления в области здравоохранения, социального обеспечения, образования, регулирования занятости, экологической политики и других. Действует многоуровневая система финансового выравнивания, среди критериев перераспределения ресурсов - фискальный потенциал, доля в общем населении специальных категорий лиц, (пенсионеров, молодежи, школьников и т.д.), доля в населении коммуны иммигрантов и так далее.

Таким образом, в современном мире, в западных демократических государствах сегодня функционирует несколько макросистем местного управления: британская, романская, американская, германская и скандинавская, кроме того, в качестве самостоятельных моделей (систем) можно рассматривать местное самоуправление в Японии, Китае, Индии, в Африке, в странах Восточной Европы другие. Некоторые ученые полагают, что в рамках макросистем существует около 200 национальных моделей (систем) местного самоуправления. Безусловно, мировой опыт развития и совершенствования местного самоуправления непременно должен и может быть использован в России.

3. ПЕРПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

3.1 Направления и факторы развития и совершенствования местного самоуправления

Возрастание динамики социально-экономического развития, перемены политики, экономики, информатики, техники, науки, глобализация и интернационализация процессов во всех сферах ведут к взаимовлиянию и обогащению теории и практики развития местного самоуправления в различных странах. Направлениями совершенствования местного самоуправления являются организация муниципальной службы, структурные элементы, формы демократии, технологии работы, правовое обеспечение, содержание, состав и формирование муниципальной собственности, административные и управленческие проблемы, формы и методы контроля местного самоуправления, приспособление к меняющимся условиям различны и многие другие, важно чтобы они происходили в направлении развития демократических институтов самоуправления.

Исходя из зарубежного опыта направлениями и факторами развития местного самоуправления, на наш взгляд, должны стать, изменения происходящие внутри самих систем: новые структуры, новые технологии управления, новая структурная организация, а также преобразования, связанные с инновационным, технологическим обеспечением управления местного самоуправления, сочетание модернизации и конструктивного консерватизма, позитивное государственное воздействие на процессы социально-экономических, административных, организационных отношений в обществе, тактика эволюционного развития общественных отношений.

Темпы и масштаб, процесс преобразований изменений должны носить комплексный характер – в структуре институтов местного самоуправления, органах управления, структуре и содержании правовых норм, коммуникационных связях, в структуре интересов, ценностей, предпочтений зависят от конкретной ситуации. Обнаружение, идентификацию существующих проблем есть реактивная форма совершенствования, активная же - ориентирована на выработку определенной стратегии.

Так, исполнительная власть в соответствии с Конституцией Российской Федерации организуется и осуществляется на началах федерализма. Разделение полномочий между РФ и субъектами определено в статьях 71-73 Конституции РФ, которая определяет два уровня юрисдикции: ведение Российской Федерации; совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов [27, c. 21].

Несмотря на то, что де-юре в Конституции предусмотрено разделение полномочий, де-факто в этой области остается немало неопределенностей и нерешенных проблем. С момента провозглашения суверенитета в 1990 году, степень автономии субъектов Российской Федерации остается спорным вопросом. Российская система государственной власти имеет три типа структуры.

Первый - это федеральная структура, второй - система правительств субъектов федерации, третий - система местного самоуправления. Но, например, статус самоуправления районов до конца не ясен. В Ленинградской области, например, районы до не давнего времени имели только глав администраций (назначаемых, а не выборных) и не имели представительных органов, в Амурской области районы имеют только административные органы и могут избирать представительный орган самоуправления, если пожелают [20, c.116].

Таким образом, к органам местного самоуправления в РФ нужно отнести те органы управления, которые находятся в иерархической структуре управления ниже уровня субъектов федерации Соответственно, государственная власть делится на федеральную и региональную. А местное самоуправление относится к муниципальной. Местное самоуправление - в идеале самоорганизация самих жителей, но только в идеале. Конкретная структура и форма местного самоуправления (например, прямая или представительная демократия) определяются местной общиной. Представительные органы существенно отличаются друг от друга по типу организации. Далеко не всюду имеются выборные органы. Так, например, в Удмуртской республике, Республике Марий Эл и в Калининградской области только города и районы (в отличие от сел и сельсоветов) имеют представительные органы в точном смысле слова; в Рязанской области эти органы представлены в городах и селах, но отсутствуют в районах и сельсоветах; в Адыгейской Республике сельские районы имеют органы самоуправления, а районы и города имеют только подразделения государственной администрации, подотчетные администрации более высокого уровня.

Поскольку система местного самоуправления еще не получила полного развития, то органы местного самоуправления, фактически, действуют как звенья исполнительской цепочки [1, c.73]. Органы местного самоуправления наделяются правосубъектностью, в том числе административной, с тем, чтобы облегчить становление и развитие, которое находится фактически на начальной стадии. Однако, детальное регламентирование местного самоуправления несовместимо с его природой и целями. При этом статус представительных органов местного самоуправления относится к сфере Конституционного права, а административным правом устанавливается статус органов местного самоуправления, осуществляющих функции управленческого характера. Орган исполнительной власти- это политическое учреждение, созданное для участия в осуществлении функций этой власти и наделенное в этих целях полномочиями государственно-властного характера, относится к государственным органам и в этом своем качестве отличается от органов исполнительной власти местного самоуправления. Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Ст. 12 Конституции РФ закрепляет положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем система местного самоуправления - это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами общества и государства, занимает в ней особое место, обладая самостоятельностью. Поэтому можно говорить лишь об известных пределах независимости органов местного самоуправления в решении местных дел - тех пределах, которые устанавливает Конституция РФ и федеральное законодательство. Развернутое же правовое регулирование деятельности муниципальных образований входит в компетенцию субъектов федерации (ст.73 Конституции РФ). Весомая роль в регулировании местного самоуправления принадлежит уставам муниципальных образований. Норма ст. 131 Конституции РФ, гласит, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, то есть через институт местного референдума. Направления совершенствования предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления. Предметы ведения местного самоуправления - закрепляемые нормами муниципального права определяют области жизнедеятельности населения муниципального образования, на которые распространяется его юрисдикция регулируется федеральными законами и законами субъектов РФ. ФЗ №131 определяет предметы ведения местного самоуправления в целом, указывая вопросы местного значения, которые находятся в ведении муниципального образования. Предметы ведения конкретных органов местного самоуправления закрепляются также в уставах муниципальных образований, определяют статус органов местного самоуправления (положениях, регламентах и т. д.) Полномочия местного самоуправления - это закрепляемые нормами муниципального права за населением, органами местного самоуправления права и обязанности, для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципального образования определяют пределы самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью и делятся на две группы: собственные полномочия местного самоуправления, то есть полномочия, которые признает за муниципальным образованием государство. Наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями осуществляется федеральным законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Федеральный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется Представителем Президента. Направления правового регулирования местного самоуправления.

Важным шагом в формировании правовых основ местного самоуправления стал ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По мнению специалистов, он изначально был декларативен, не содержал принципов распределения полномочий, механизм реализации, не был обеспечен ресурсами.

Принятые законы «О финансовых основах местного самоуправления", "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», ратификация Европейской хартии местного самоуправления позволили детально обозначить, присущие органам местного самоуправления полномочия и порядок деятельности, тем самым нарушая принципы федерализма, закрепленные в Конституции России, и вторгаясь в сферу исключительной компетенции региональных и муниципальных органов власти. В результате 131 закон стал рекордсменом по количеству поправок.

При дальнейшем реформировании системы местного и, в частности, городского самоуправления предполагается увеличить количество делегируемых полномочий при сохранении основополагающего принципа обособленности местных органов власти от государственных. При этом видится целесообразным выделение в предмете ведения самостоятельных полномочий муниципального образования, носящих обязательный характер, как это имеет место в европейских странах, в частности используя опыта зарубежных стран, особенно Германии (раздел 2.3 работы). Показательно, что в Германии собственные обязательные и делегированные полномочия составляют 80-90 процентов от общего объема полномочий. Более того, в целях укрепления и сохранения территориальной целостности России как федерации в настоящее время существует объективная необходимость выведения органов самоуправления из-под диктата органов государственной власти.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подчеркивает самостоятельность городских органов власти с опорой на муниципальную собственность, местный бюджет, право устанавливать местные налоги и сборы, а также на закрепленный принцип выборности органов власти и управления города, кроме того, статья 4 закона «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» определяет полномочия государства по отношению к местному самоуправлению.

Использование опыта зарубежных стран позволяет говорить о том, что российская система местного самоуправления, несмотря на общую близость с континентальной системой права, имеет больше черт схожих все-таки с англосаксонской системой, предоставляя муниципалитетам большую самостоятельность и независимость от государственной власти.

Роль государства, аналогично положению в Великобритании, сводится к установлению общих принципов и норм путем принятия и изменения федеральных законов и обеспечению соответствующих гарантий и законности. Тем не менее, в отличие от Великобритании, принцип позитивного регулирования в России был заменен на принцип «что не запрещено, то разрешено», свойственный большинству российских институтов. Таким образом, можно было говорить о существовании в России комбинированной системы местного самоуправления с преобладанием англосаксонского подхода к самостоятельности и независимости муниципальных образований и их органов, следовательно, наиболее интересен опыт именно этих стран.

С 2006 года вступил в силу 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пятая статья которого предписывает муниципалитетам действовать строго в рамках Конституции, конституционных федеральных законов, законов субъектов Федерации, актов правительства и других нормативных актов.

Огромное количество статей закона составляют процессуально-процедурные нормы. Они регулируют выборы муниципальных органов, порядок отзыва депутатов, проведение собрании, конференций, сходов граждан и референдума - всего около 12 различных форм непосредственного саморегулирования в рамках федерального или регионального законодательства, тогда как фундаментальной проблемой является экономическая сторона вопроса.

Согласно закону, экономическую основу местного самоуправления составляют имущество, средства местных бюджетов, другие имущественные права муниципальных образований. Но центр же, регулируя и перераспределяя национальный доход, изначально сосредотачивает в своих руках наиболее важные налоговые источники.

В современном мире действует множество моделей местного самоуправления, но основными являются два направления: «автономное самоуправление» и «наблюдаемое самоуправление» и, таким образом, Россия предпочла вторую модель, согласно которой закон и государство осуществляют жесточайший контроль над самоуправлением.

3.2 Использование зарубежного опыта организации самоуправления (на примере Хостинской районной администрации города Сочи)

Использование зарубежного опыта организации управления муниципальными образованиями рассмотрим на примере Хостинской районной администрации города Сочи. Областью применения зарубежного опыта управления, на наш взгляд, могут быть – организация муниципальной службы, управление, технологии работы, правовое и информационное обеспечение, информатизация, коммуникации, выработка стратегии и другие.

Хостинский район это монофункциональное муниципальное образование, хозяйственная жизнь которого определяется градообразующими предприятиями санаторно-курортной сферы, туризма и отдыха и включает в своем составе 25 администраций сельских округов и поселков. На территории района проживает около 93 тысяч населения, в том числе численность экономически активного населения составляет 41% от общей численности населения района. В районе живут представители 67 национальностей, 48% трудоспособного населения трудятся в санаторно-курортной сфере, 39% в сельском хозяйстве и строительстве, в транспорте, связи, торговле, услугах, образовании и культуре - 13%.

Администрацию района возглавляет Глава администрации района, назначаемый Главой города Сочи, по согласованию с Городским Собранием города и осуществляет свои полномочия на основе трудового договора, является должностным лицом местного самоуправления и подотчетен главе администрации города Сочи, одновременно является заместителем главы администрации города Сочи, представляет интересы района в органах государственной власти, судах, других организациях.

Основной задачей администрации района является обеспечение исполнения решений органов местного самоуправления и иных полномочий, определённых компетенцией и правовыми актами Городского Собрания и главы города Сочи. Штатная численность сотрудников аппарата администрации составляет 59 человек. Структура аппарата имеет типовой характер - глава администрации района, заместители Главы администрации района по экономике, по социальной политике, главный архитектор района, начальники отдела курортного дела и туризма, отдела ЖКХ, по организационно-аналитической работе, общего отдела, правового отдела, секретарь административной комиссии, начальник отдела культуры, начальник отдела учета и отчетности, секретарь комиссии по делам несовершеннолетних, начальник отдела потребительского рынка и услуг, председатель комитета по делам молодежи, председатель комитета по физической культуре и спорту, специалисты разных категорий.

Полномочия администрации района. В соответствии с п.3 статьи 15 Закона Российской Федерации о местном самоуправлении в исключительном ведении представительных органов находятся: принятие общеобязательных правил по предметам ведения района, предусмотренных Уставом; утверждение бюджета района и отчета о его исполнении; принятие планов и программ развития района, утверждение отчетов об их исполнении; установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, переданной в ведение района; контроль за деятельностью должностных лиц, предусмотренных уставом района; внесение дополнений и изменений в устав района; передача отдельных полномочий органам территориального общественного самоуправления и другие.

В области управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с организациями администрация района участвует в формировании и реализации муниципального заказа по поставке товаров, выполнению работ и оказанию услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, обеспечиваемых за счет средств бюджета города, содействие развитию предпринимательства, привлечение инвестиций в экономику района, содержание и эксплуатация муниципального имущества переданного администрации района в оперативное управление, осуществляет контроль за соответствием действующих строительныхплощадок установленным правилам, участвует в текущем и перспективном планировании строительства, реконструкции и ремонта объектов социальной сферы, в работе рабочей и государственной комиссии по приемке в эксплуатацию зданий и сооружений. Особое внимание администрация района уделяет разработке и реализации адресных инвестиционных программ по объектам инженерной и социальной инфраструктуры. В области связи и транспорта подготавливает предложения по улучшению организации движения транспорта. В пределах своей компетенции заключает с организациями, не находящимися в муниципальной собственности, договоры о сотрудничестве в экономическом и социальном развитии района. В области использования земли и охраны окружающей природной среды администрация района формирует предложения по предоставлению земельных участков, организует формирование и учёт муниципальных ресурсов в пределах своих полномочий, проведение санитарно-эпидемиологических мероприятий, принимает меры по обеспечению безопасности населения, принимает меры по пресечению нарушения законодательство о природопользовании в районе. В области жилищного, жилищно-коммунального обслуживания, предоставления услуг торговли, общественного питания и бытовых услуг администрация района осуществляет учёт муниципального жилищного фонда и организует его содержание, контроль за использованием, качеством ремонта и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства, утверждает планы их капитального ремонта. Важнейшим вопросом деятельности администрации района является участие в организации электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, и водоснабжения, водоотведения, снабжения населения топливом, организации работ по сбору и вывозу бытовых отходов, организация работ по благоустройству, озеленению территории района и освещению района. В области социальной политики: решает вопросы опеки, попечительства. Обеспечивает устройство детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в детские дома, содействует разработке и реализации молодёжной политики, разрабатывает предложения по занятости населения района, повышению уровня и качества жизни граждан, безопасности труда и другие. Анализирует состояние демографических процессов на территории района, осуществляет прогнозные оценки на кратко- и долгосрочную перспективу по обеспечению трудовыми ресурсами в районе. Проводит мониторинг в социально-трудовой сфере по основным показателям уровня жизни населения, условий и охраны труда, развития трудовых отношений, подготавливает по этим вопросам предложения в администрацию города. В области образования, культурного обслуживания населения: оказывает содействие в развитии сети учреждений образования, осуществляет координацию по обеспечению деятельности образовательных учреждений, дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного и школьного образования на территории района, организует отдых детей в каникулярное время, принимает участие в обеспечении содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений на территории района, создает условия для организации досуга и обеспечения жителей района услугами организаций культуры, организации библиотечного обслуживания населения района и другие. В области обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан: осуществляет организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, содействует органам территориального общественного самоуправления в их деятельности. Организует и осуществляет мероприятия по гражданской обороне, защите населения и территории района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание в целях гражданскойоборонызапасовматериальных, технических, продовольственных, медицинских и иных средств, обеспечивает первичные меры пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, по профилактике безнадзорности, правонарушений среди несовершеннолетних, охране их прав, координации усилий всех заинтересованных органов, служб и общественных формирований районов

Рассмотрим характеристику организации местного самоуправления и его деятельность в процессе социально-экономического развития района.

В 2007 году обеспечения жизнедеятельности и социально-экономического развитие Хостинского района осуществлялось в соответствии с «Планом социально-экономического развития Хостинского района в 2007 году». Наиболее значимые решения в формате приказов, распоряжений, актов, постановлений, протоколов, договоров, инструкций, справок, служебных писем, поручений, планов по функциональной направленности, решению и контролю вопросов (проблем) социально-экономического развития района принимались по проблемам управления муниципальной собственностью. В 2007 году администрацией района было принято 131 постановление, 96 распоряжений, оформлены 228 служебных писем и поручений. Администрация района участвовала в формировании и реализации муниципального заказа по поставке товаров для бюджетных учреждений на сумму 11,3 миллиона рублей для обеспечение школ, интернатов для детей-инвалидов, муниципальных учреждений здравоохранения, муниципальных детских дошкольных учреждений, учреждений муниципального пассажирского транспорта района и других. Так например, распоряжение « О порядке управления и распоряжения муниципальной собственностью, переданной в ведение Хостинского района» способствовало решению проблемы передачи собственности в казну района цокольных этажей многоквартирных домов муниципального жилого фонда для детских и молодежных некоммерческих организаций, территориального Общества слепоглухонемых, детских дворовых клубов и другие. Другим важнейшим направлением деятельности администрации района являлись проблемы содействия развитию предпринимательства в районе, привлечения инвестиций в экономику района. Так, например, на «Инвестиционном Форуме – Сочи – 2007» по инициативе Администрации района было заключено 15 соглашений инвестиционного характера, связанных с решением проблем развития автомобильных и железнодорожных коммуникаций на сумму 135 миллионов рублей, были подписаны соглашения о намерениях о строительстве гражданских объектов социального назначения, в том числе жилых домов. В области природопользования и охраны окружающей природной среды администрация района в 2007 году сформировала предложения по предоставлению земельных участков для нужд олимпийского строительства. Были организованы формирование и переучет муниципальных водных и лесных ресурсов на территории района, сметная стоимость которых составила 289 тысяч рублей. В связи с подготовкой к Зимней Олимпиаде 2014 года администрация района выделила 11 земельных участков для строительства тренировочных спортивных комплексов. Были приняты меры по обеспечению безопасности населения от природных стихийных бедствий, решены проблема подтопляемости, водоснабжения и канализации района, В области жилищного, жилищно-коммунального обслуживания, предоставления услуг торговли, общественного питания и бытовых услуг администрация района осуществила переучёт муниципального жилищного фонда. Было также организовано содержание, поставленного на баланс социального жилья. Другой важной проблемой местного самоуправления в 2007 году был контроль за использованием, качеством ремонта и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений фонда санитарным и техническим правилам и нормам, требованиям законодательства. Важнейшим вопросом деятельности администрации района является участие в организации электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, и водоснабжения, водоотведения, снабжения населения топливом, организации работ по сбору и вывозу бытовых отходов, организация работ по благоустройству, озеленению территории района и освещению района. Немаловажное значение имеет также создание условий для развития торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения. К важнейшим сферам деятельности администрации относятся реализация программы комплексного социально-экономического развития Хостинского района на 2007 год и организации ее исполнения, бюджетному исполнение сметы доходов и расходов района за 2007 год и отчета о его исполнении, в области жилищного, жилищно-коммунального обслуживания, социальной политики, предоставления услуг торговли, общественного питания и бытовых услуг, в области использования земли и охраны окружающей природной среды, в сфере образования, культурного обслуживания населения, а обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан района. Так, администрация района решала вопросы «О передаче жилых помещений в собственность гражданам в порядке приватизации», «Об учёте муниципального жилищного фонда и организации его содержания», «Об учете граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма», «О теплоснабжении осенне-зимний период 2007года», «Об организации работ по сбору и вывозу бытовых отходов», «Об организация работ по благоустройству и озеленению территории района», «О работе с обращениями граждан», «Об отселении граждан, проживающих в ветхом и аварийном жилье», «О реконструкции и ремонте объектов социальной сферы», «О трудовой занятости учащихся старших классов в летнее время», «О реализации молодёжной политики», «О развитии массовой физической культуры и спорта на территории района», «Об организации библиотечного обслуживания населения района», «О состоянии охраны труда в районе», «О мерах по улучшению организации движения транспорта», «О работе органов территориального общественного самоуправления», «О мерах по профилактике безнадзорности, правонарушений среди несовершеннолетних», «О рассмотрение жалоб, заявлений и предложений граждан» и других проблем социально-экономического характера собственными финансовыми средствами. Сокращение бюджетных ассигнований и дотаций меняет динамику и структуру расходов в социальную сферу района – на социальную политику в 2007 году было направлено около 20% бюджетных средств, образование -23%, здравоохранение - 31%, средства массовой информации – 1,1%.

Задачами внутреннего контроля администрации района являлись: проверка состояния и эффективности использования материальных, финансовых и трудовых ресурсов социально-экономического развития района; выявление резервов роста; правильность и полнота составления и исполнения бюджета района; обеспечение соблюдения действующего законодательства; ведение учета и отчетности; экономичность и гибкость структуры управления; разграничение линейного и функционального управления; единство распорядительности и ответственности и других. Проведенный контроль обеспечивал интересы и права государства, экономических субъектов, граждан района и в целом отражает исполнение, не всегда эффективную, но все же реализацию социально-экономической политики администрации района как составной части политики города Сочи и государства в целом. Контроль показал эффективность и качество решений вопросов социально-экономического характера, экономичность, законность, расходования средств на развитие социально-экономических, политических и административных процессов в районе, позволил увидеть просчеты планирования. Контрольные действия, базируясь на принципах законности, гласности, эффективности, экономичности, объективности, достоверности, целесообразности, полноты в форме оперативно-тактического (предварительный, текущий, последующий), стратегический, правового, административного, финансового, бюджетного и других в сочетании с системой внешнего контроля со стороны органов государственной власти, со стороны органов местного самоуправления, региональных властей, со стороны населения позволил отследить качество и количество материальных, финансовых и других ресурсов для выполнения социально-экономического развития района. Именно постоянный контроль обеспечил в 2007 году успешную разработку и реализацию финансовой политики администрации района, в сфере составления и исполнения бюджета района, исполнительно-распорядительных функций в сфере управления финансами и др. В результате анализа отчета финансового отдела «Об исполнении бюджета Хостинского района за девять месяцев 2007 года» были приняты меры по обеспечению системы аккумуляции финансовых ресурсов, изменен порядок формирования и использования целевых бюджетных фондов, дополнен порядок мобилизации доходов и финансирования расходов района, реализованы предложения по повышению эффективности экономики района, была осуществлена корректировка бюджетных назначений с учетом динамики цен и поступлений в бюджет района, совместно с городским управлением казначейства были скорректированы лимиты бюджетных обязательств для получателей средств бюджета. В ходе контроля за исполнением решений в 2007 году только по социальной сфере было подготовлено 139 аналитические справки, более 300 служебных писем, и так далее. Администрация района отчитывается перед главой города о выполнении контрольных показателей социально-экономического развития, использовании бюджетных средств, о социально-экономической ситуации и в районе, программах развития района, управлении и распоряжении муниципальной собственностью, переданной в ведение района; о развитии предпринимательства, привлечении инвестиций в экономику района, муниципальных ресурсах, планах капитального строительства, электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения и водоснабжении, снабжении населения топливом, организации вывоза бытовых отходов, организация работ по благоустройству, озеленению территории района и освещению района, разработке и реализации адресных инвестиционных программ по объектам инженерной и социальной инфраструктуры, занятости населения района, повышении уровня и качества обеспечения услугами здравоохранения, организационном и материально-техническом обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов и многим другим вопросам. Контроль за деятельностью администрации района проводят региональные органы управления Краснодарского края, Правительство края, руководители структурных подразделений администрации края, Контрольно-аналитическое управление края, органы краевой службы юстиции, органы Министерства внутренних дел и Прокуратуры РФ, Контрольно-ревизионное управление Министерства Финансов РФ. Административный контроль осуществлялся Министерством Финансов РФ, Казначейством РФ, финансовыми органами субъектов РФ, со стороны Президента РФ – Главным контрольным управлением, департаментом аудиторской деятельности. В исключительных случаях Советом Федерации и Государственной Думы через представителей Счетной Палаты РФ.

Предложения. Использование зарубежного опыта организации управления муниципальными образованиями, прежде всего, на наш взгляд, возможно по следующим направлениям:

а) учитывая, что местных налогов и сборов стало значительно меньше, что вызвало уменьшение поступлений в местный бюджет, необходимо расширить полномочия муниципальных образований в области местного налогообложения, что позволит уменьшить финансовую зависимость от центра,(края и Федерации); б) предлагается вернуть налог на рекламу, которой в Сочи огромное количество; в)следовало бы также упростить процедуры по взиманию местных налогов; г) увеличить налог на содержание домашних животных, а полученные средства направить на борьбу с беспризорными животными по примеру Австрии и Дании. Так, по данным районной ветслужбы в районе насчитывается около 100 тысяч беспризорных кошек, собак и других бродячих животных.

Учитывая, что в районе проживает 93 тыс. человек, а численность аппарата управления составляет 59 человек по примеру Германии и Англии сократить число штатных работников наполовину, оставшуюся половину, как это принято в Европе можно было бы использовать как добровольных помощников. Опыт волонтерской работы в муниципалитете имеется даже в городах побратимах Сочи, где половина сотрудников работает добровольно без оплаты, но с полной мерой ответственности. В качестве таковых себя часто предлагают сотрудники администрации, вышедшие на пенсию по возрасту.

Другим направлением, безусловно, может быть использование зарубежного опыта современных управленческих технологий по работе с конкретными организациями (коммерческими, некоммерческими, правительственными, международными, населением, В частности, применение принципа невмешательства в сфере малого и среднего бизнеса. Использование технологии «одного окна» как для населения, так и для других категорий. не Не менее важным направлением, безусловно, является применение современных информационных технологий работы в местном самоуправлении для связи с населением, официальными органами. В частности, уже сейчас возможны Интернет-коммуникации, по примеру Италии, Бельгии, Голландии. Учитывая, что в районную администрацию ежегодно обращаются более 20 тыс. человек, это помогло бы сохранить время и деньги всем сторонам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе анализа моделей местного самоуправления и использования зарубежного опыта организации управления муниципальными образованиями в выпускной квалификационной работе сделаны следующие выводы:

Сравнительный анализ особенностей основных моделей местного самоуправления показывает, что систематизация разнообразия систем местного самоуправления объединяет их в большие группы по принципу принадлежности к определенной правовой семье: англосаксонской и романо-германской (континентальной). В англосаксонскую группу входят – британская (Англия, Ирландия, Уэльс, Шотландия, Новая Зеландия), в романо-германскую (Австрия, Бельгия, Швейцария, Германия, Нидерланды, Люксембург) и скандинавская (Дания, Швеция, Норвегия, Финляндия). Всего в мире насчитывается около 200 моделей местного самоуправления.

Возрастание динамики социально-экономического развития, перемены политики, экономики, информатики, техники, науки, глобализация и интернационализация процессов во всех сферах ведут к взаимовлиянию и обогащению теории и практики развития местного самоуправления в различных странах. Организация муниципальной службы, структурные элементы, формы демократии, технологии работы, правовое обеспечение, содержание, состав и проблемы формирования муниципальной собственности, административные и управленческие проблемы, формы и методы контроля местного самоуправления, приспособление к меняющимся условиям различны, но вместе с тем, происходят в направлении развития демократических институтов самоуправления.

Исходя из зарубежного опыта направлениями и факторами развития местного самоуправления, должны стать, изменения происходящие внутри самих систем: новые структуры, новые технологии управления, новая структурная организация, а также преобразования, связанные с инновационным, технологическим обеспечением управления местного самоуправления, сочетание модернизации и конструктивного консерватизма, позитивное государственное воздействие на процессы социально-экономических, административных, организационных отношений в обществе, тактика эволюционного развития общественных отношений. Темпы и масштаб, процесс преобразований изменений должны носить комплексный характер – в структуре институтов местного самоуправления, органах управления, структуре и содержании правовых норм, коммуникационных связях, в структуре интересов, ценностей, предпочтений зависят от конкретной ситуации. При этом обнаружение, идентификация существующих проблем должны быть ориентированы на выработку определенной стратегии.

Использование опыта зарубежных стран позволяет говорить о том, что российская система местного самоуправления, несмотря на общую близость с континентальной системой права, имеет больше черт схожих все-таки с англосаксонской системой, предоставляя муниципалитетам большую самостоятельность и независимость от государственной власти. Роль государства, аналогично положению в Великобритании, сводится к установлению общих принципов и норм путем принятия и изменения федеральных законов и обеспечению соответствующих гарантий и законности.

Тем не менее, в отличие от Великобритании, принцип позитивного регулирования в России был заменен на принцип «что не запрещено, то разрешено», свойственный большинству российских институтов. Таким образом, можно было говорить о существовании в России комбинированной системы местного самоуправления с преобладанием англосаксонского подхода к самостоятельности и независимости муниципальных образований и их органов, следовательно, наиболее интересен опыт именно этих стран.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации.- М.: Юридическая литература, 2000. -150с.
2. Авакьян С.А. Теория государственного управления. 2-е издание, допол. перер.- М.: Юридическая литература, 2001.- 550с.
3. Александров И.А. Местное самоуправление: законодательство, инструктивно-нормативные акты.- М.: Юристъ, 2006.- 180с.
4. Барабашев Г.В. Местное самоуправление.- М.: Изд. МГУ, 2006.- 370с.
5. Бойцова В.И.Организация контроля за деятельностью органов местного самоуправления.- Саратов: Изд-во Сарат. юрид. академии, 2005.- 250с.
6. Бусыгина И.М. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования / Политика.- 2007.- №9.-С.39-45.
7. Государственная служба: Общие проблемы. Зарубежный опыт.- М.: РАГС, 2004.- 250с.
8. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления / Государство и право.- 2006. - № 10 - С.11-19.
9. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. - М.: Юристъ, 2006.- 180с.
10. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местное управление в зарубежных странах: правовые аспекты. - М.: Спарк, 2001.- 250с.
11. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Органы местного управления в США и Западной Европе.- Екатеринбург-Челябинск: УрАГС, 2005.- 450с.
12. Захаров А. Местное самоуправление / Конституционное право.- 2006. -.№ 11. - С.29-38.
13. Захаров А.А. Компетенция, полномочия и ответственность местных органов самоуправления / Международные отношения.- 2007.- №3.- С.81-85.
14. Ильин Д.И. Административно-государственное управление в зарубежных странах.- М.: Логос, 2005, - 450с.
15. Кабаков А.И. Государственная служба. Исполнительная власть: структура, функции. Зарубежный опыт.- М.: РАГС, 2003. – 400с.
16. Конституции государств Европейского Союза.- М: Норма, 2005.- 280с.
17. Конституции зарубежных государств.- М.: БЕК, 2000.- 450с.
18. Конституции стран СНГ и Балтии.- М.: МОНФ, 2001.-200с.
19. Конституция и законодательные акты. Соединенные Штаты Америки: - М.: Прогресс, 1993.- 250с.
20. Казанцев И.М. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. - М.: Юристъ, 2005.-650с.
21. Казанцев А.Д. Публично- правовое регулирование государственной службы.- М.: РАГС, 2000.- 700с.
22. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. - М.: Юристъ, 2003. - 300с.
23. Панайотов С.А. Правовые системы стран мира.- М.: Норма, 2001.- 650с.
24. Пороховский А.Ю. Парламенты мира.- М.: Интерпракс, 2004.- 380с.
25. Пронкин СВ., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран.- М.: Аспект Пресс, 2001.- 570с.
26. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс.- М.: Юристъ, 2002.- 450с.
27. Чиркин В.Е. Государствоведение. - М.: Юристъ, 2007.- 750с.
28. Юткина Т. Ф. Налоги и налогообложение: Учебник для вузов.- М.: ИНФРА-М, 2003.- 500с.
29. Ярошевский Т.М. Иностранное конституционное право. - М.: Юристъ, 2005.- 650с.
30. Янский Ю.М. Чекалин А.Н., Шишкин В.Н. Политическая система скандинавских стран. - М.: РОССПЭН, 2000.- 300с.
31. Яблонская Г.В. Особый случай корсиканской автономии / Международные отношения. - 2006. - № 5. - С.21-23.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Формирование муниципальной компетенции в России 17-20 вв.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| КОМПЕТЕНЦИЯ | 1785 | 1864 | 1870 | 1892 | 1917 | 1925 | 1992 |
| Право юридического лица |  |  |  |  | + | + | + |
| Право местного закон-ва |  |  | + |  | + | + | + |
| Руководство районами |  |  |  |  |  | + | + |
| Борьба со стихийными бедствиями |  |  |  |  |  | + |  |
| Рассмотрение жалоб |  |  |  |  |  | + | + |
| Борьба с преступностью | + | + | + | + | + | + |  |
| Архивное дело |  |  |  |  |  | + |  |
| (редитование, займы |  |  |  |  | + | + | + |
| Право экспл.. имущества |  | + |  | + | + | + | + |
| Содействиеторговле, пром-ти торговле, |  |  |  | + |  | + | + |
| Содействие кооперации |  |  |  |  |  | + | + |
| Аренда земли |  |  |  |  |  | + |  |
| Городскаярента |  |  |  |  |  | + |  |
| Городская черта |  |  |  |  |  | + |  |
| Планировка | + | + | + |  | + |  |  |
| благоустройство в узком смысле | + | + | + |  | + | + | + |
| Пути сообщения и транспорт | + | + | + | + | + | + | + |
| Пожарное дело | + | **+** | + | + | + | + |  |
| Технические системы эксплуатации (водопровод, канализация, переработка мусора) |  |  |  |  |  | + | + |
| Регулир. жилищного дела |  | + |  | + | + | + | + |
| Борьба с безработицей |  |  |  |  | + |  | + |
| Социальное страхование |  |  |  |  | . |  |  |
| Общественное призрение | + | + | **+** | + |  |  |  |
| Социальное обеспечение |  |  |  |  |  |  |  |
| Лечение и профилактика заболеваний | + | + | + | **+** |  |  |  |
| Санитарный надзор | + |  | + | **+** |  |  |  |
| Охрана материнства и детства | + | + | + | + |  |  |  |
| Образование | + | + |  | **+** | **+** | **+** |  |