Московский военный институт Федеральной пограничной службы

Российской Федерации

Юридический факультет

КУРСОВАЯ РАБОТА

ТЕМА:

«Местное самоуправление в зарубежных странах.»

Исполнитель: Беляков А.В. (группа 822)

г. Москва

2001 г.

**План:**

1. Введение**.**
2. Общая характеристика и основные принципы местного самоуправления.
3. Системы местного самоуправления.
4. Порядок формирования органов местного самоуправления.
5. Компетенция органов местного самоуправления.
6. Заключение.
7. Литература.

**Введение.**

Местное самоуправление как самостоятельное явление общественной жизни и институт гражданского общества зародилось в глубокой древности. Оно существовало в качестве общинного самоуправления еще до государственно-организованного общества, прошло этапы античного мира, средних веков и нового времени. С конца XVIII в. и особенно в XIX в. местное самоуправление становится постоянным объектом теоретического научного осмысления. Оно активно используется при проведении политических, административных и правовых реформ.

В современной научной и учебной литературе выделяется пять основных теорий местного самоуправления.

Теория свободной общины разработана в начале XIX в. немецкими учеными. Главная направленность ее заключается в обосновании необходимости ограничения вмешательства государства в дела общины, которая исторически предшествовала государству. Эта теория, основанная на идее естественного права, исходила из признания общины как естественного сложившегося организма, независимого от государства. Идеи теории свободной общины получили отражение в законодательстве. В бельгийской конституции 1831 г., например, наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями признавалась особая, «общинная» власть.

Теория общественного самоуправления, пришедшая на смену теории свободной общины, также исходила из противостояния государства и общества, из признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. Эта теория выдвигала в качестве признаков самоуправления не государственный, а именно хозяйственный характер деятельности местного самоуправления, усматривала сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать своими общественными интересами без каких-либо вмешательств со стороны государства. При этом на первый план выдвигались не естественные права общины, а хозяйственная деятельность органов самоуправления. Однако на практике оказалось затруднительным выделить чисто хозяйственные дела местного значения, которые по своему существу отличались бы от дел государственного управления.

Общественная теория самоуправления получила распространение в 60-х годах XIX столетия в русской юридической науке. Она была обоснована в работах А.И. Васильчикова, В.Н. Лешкова, которые исходили из права местных учреждений самостоятельно заниматься местными хозяйственными и общественными делами, из независимости местного самоуправления от государства.

Теория государственного самоуправления разработана немецкими учеными XIX в. Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом. Суть этой теории в том, что самоуправление рассматривается как одна из форм организации местного государственного управления. Все полномочия местного самоуправления даны государством. Однако местное самоуправление осуществляется не правительственными лицами, а самими местными жителями, которые заинтересованы в результатах местного управления. В теории подчеркивается именно государственный характер местного самоуправления.

В рамках этой теории принято выделять два основных направления - политическое, связанное с именем Р. Гнейста, и юридическое, которое связывают с Л. Штейном.

Сторонники политического направления связывали самостоятельность органов самоуправления с порядком их формирования. Гнейст полагал, что местное управление должно осуществляться почетными людьми из местного населения на безвозмездной основе. Это должно достигаться путем выборности или назначаемости должностных лиц самоуправления, которые осуществляют свои функции местного самоуправления бесплатно.

Сторонники юридического направления видели самостоятельность органов самоуправления в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного общества, на которое государство возлагает осуществление определенных полномочий государственного управления, Штейн рассматривал местное самоуправление как территориальный коллектив, обладающий статусом юридического лица, вступающего в правовые отношения с государством.

Государственная теория самоуправления получила свое распространение в России в 70-х годах XIX в. Ее сторонники В.П. Безобразов и А.Д. Градовский исходили из того, что самоуправление есть понятие политическое, оно действует на правах государственных властей, и что предметы ведения местного самоуправления входят в задачи государственного управления, поэтому нельзя говорить о негосударственном характере местного самоуправления.

Теория дуализма местного самоуправления исходит из двойственного характера муниципальной деятельности - самостоятельного решения местных дел и осуществления на местном уровне определенных государственных функций. Поэтому муниципальные органы, осуществляя управленческие функции, выходят за пределы местных вопросов и должны действовать как инструмент государственного управления.

Теория социального обслуживания считает, что основной задачей муниципальных органов является оказание услуг населению, главной целью их выступает благосостояние жителей.

Общая характеристика и основные принципы местного самоуправления.

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

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

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

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

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

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

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

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

Так, статья 29 Конституции Венесуэлы 1961 г. прямо закрепляет автономию муниципалитетов как право выбирать органы своей власти, осуществлять свободную деятельность в пределах своей компетенции, создавать собственные источники доходов и собирать денежные поступления.

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

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

Юридическая и фактическая самостоятельность органов местного самоуправления в ряде современных государств носит особенный специфический характер. Их самостоятельность иная, чем самостоятельность автономных образований, так как органы местного самоуправления не обладают законодательными полномочиями, поскольку они могут действовать только на основе и в рамках законодательных актов, изданных центральными законодательными органами всей страны или субъекта федерации, если это федеративное государство. В ФРГ, например, выделяют три условия правового регулирования местного самоуправления: федеральное законодательство, законодательство отдельных земель и принимаемые самими общинами правовые установления. Нормами федерального законодательства является прежде всего Основной закон ФРГ 1949 г., но ведущее место в правовом регулировании местного самоуправления занимает законодательство земель, хотя в различных землях правовое положение коммун имеет свои особенности. Конституции земель, как правило, дублируют положение статьи 28 основного закона ФРГ, а также дополняют и конкретизируют отдельные ее положения. Большая часть вопросов коммунального самоуправления регулируется законами земель, среди которых основное время занимают уставы о коммунах. Уставы о коммунах имеют все земли ФРГ. Третьим звеном правового регулирования местного самоуправления в ФРГ являются правовые акты самих общин. Они имеют право принимать по местным вопросам свои собственные правовые акты. Все земельные уставы о коммунах содержат положения о том, что каждая коммуна имеет возможность принять собственный устав или положение. Эти уставы определяют возможность введения налогов и их взимание, оформление расходов коммуны, осуществление автономии в области планирования, организации коммунального управления и т.д.

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

**Системы местного самоуправления.**

В зарубежных странах существует несколько типов организации и функционирования муниципальных учреждений. Среди них принято выделять: англо-саксонскую муниципальную систему, континентальную (французскую) модель местного управления, местное (коммунальное) самоуправление Германии, в рамках которых применяются различные формы и разновидности.

Англо-саксонская муниципальная система сложилась в Великобритании. Действует также в США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и других странах.

Суть этой системы в том, что местные органы рассматриваются как автономные образования, действующие в пределах предоставленных им законом полномочий. Отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим, на местах нет уполномоченных центрального правительства. Наряду с представительными органами, которые непосредственно избирают населением административно-территориальных единиц, могут также избираться некоторые должностные лица. Контроль за деятельностью местных органов осуществляется косвенным путем - через центральные министерства и через суд. Для обозначения организации и деятельности местных органов в законодательстве применяется термин «местное управление», а само местное управление является составной частью механизма государства.

Местное самоуправление и управление в Великобритании характеризуется разнообразием и регулируется большим числом актов. В большинстве случаев самоуправление осуществляется через советы, избираемые жителями соответствующих политико-административных единиц. В Англии действуют советы графств, административных округов и приходов, в Уэльсе - советы графств, городов-графств и общин, в Шотландии - советы территориальных единиц местного управления и советы общин, в Северной Ирландии - советы округов и приходов. В приходах численностью менее 150 избирателей советы не образуются, а решения принимаются на общих собраниях избирателей.

Континентальная (французская) модель местного самоуправленияприменяется в большинстве стран континентальной Европы, франкоязычной Африке, в Латинской Америке, на Ближнем Востоке. Эта модель основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Существует подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим. Родоначальницей этой модели выступает Франция.

Во Франции традиционно существует высокая степень централизации местного управления и самоуправления, что проявляется в системе административного контроля центральной власти за местными органами. Поведенная во Франции в начале 80-х годов реформа насколько снизила такую централизацию, расширила полномочия территориальных коллективов, обеспечила им большую самостоятельность, но сохранила за центральной властью сильные позиции на местах. На местном уровне имеется специальный уполномоченный правительства, который осуществляет контроль за органами местного самоуправления. В каждом департаменте есть представитель государства (комиссар республики), осуществляющий административный контроль за законностью решений, принимаемых коммунами, которые являются основой местного самоуправления. Во Франции насчитывается более 36 тысяч коммун, 90 % из них имеют менее 2000 жителей. Каждая коммуна имеет совет, который избирает из своего состава мэра. Мэр - одновременно и государственный служащий и глава местного самоуправления. Органы территориального самоуправления имеются также в 96 департаментах, 22 регионах и округах Парижа, Марселя и Лиона.

Местное (коммунальное) самоуправление в Германиирассматривается многими авторами в качестве самостоятельной модели. В рамках этой модели выделяются четыре типа общин: южногерманский; магистральный; бургомистерский; северогерманский.

Для южногерманского типа характерно слияние верхушки представительной корпорации и администрации. Представительная корпорация (общинный совет, городское собрание депутатов и др.) избирается непосредственно населением. Избирается также глава администрации - бургомистр, который одновременно по должности председательствует в правительственной корпорации. Этот тип называется конституцией совета.

Магистральный тип характеризуется тем, что представительный орган, избираемый населением, формирует свой исполнительный орган - магистрат или сенат, состоящий из бургомистра и почетных членов. Этот тип называют конституцией магистрата.

Бургомистерский тип предусматривает, что избранный населением представительный орган избирает бургомистра, который возглавляет представительную корпорацию и местную администрацию, т.е. соединяет в себе функции главы общины и главы администрации. Этот тип называют конституцией бургомистра.

Северогерманский тип напоминает англо-саксонскую модель «совет - управляющий». Избираемый населением представительный орган создает исполнительный комитет, который не является местной администрацией, а только готовит решения представительного органа. Этот тип называют конституцией директора.

В уездах органами самоуправления служат представительный орган - уездный съезд или уездный совет - и администрация во главе с земским советником, который избирается населением или представительным органом.

Несмотря на особенности организации самоуправления в Германии, оно имеет много общего как с англо-саксонской, так и с континентальной (французской) моделями.

Системы местного самоуправления в современных государствах строятся на основе административно - территориального деления страны. Само административно-территориальное устройство любой страны представляет собой важнейшую часть государственной организации. Это устройство в большинстве случаев носит сугубо консервативный характер. Оно обычно редко подвергается конкретной ломке, не испытывает на себе серьезных изменений даже в условиях принятия новых конституций и конституционных законов, затрагивающих другие аспекты в организации государства.

Административно-территориальное деление страны складывалось, как правило, под влиянием чистогеографических факторов с учетом экономической, социальной и демографической ситуаций. Изменение этих факторов, особенно в условиях научно-технического прогресса, конечно, оказывает влияние на перестройку административно-территориального устройства страны, но касается это больше промышленных регионов. В крупнейших зарубежных государствах (США, ФРГ, Испании, Швейцарии и других) основы современной системы административно - территориального деления сложились еще в XIX веке, а в Великобритании эти основы восходят к эпохе раннего феодализма. Поэтому в системе административно - территориального деления зарубежных стран до сих пор могут сохраняться явно устаревшие территориальные единицы, небольшие по территории, потерявшие экономическую, а иногда демографическую основу для своего существования.

Часто нормативно-правовая база различных территорий отстает от их возросшего социально-экономического потенциала. По-прежнему сохраняются серьезные различия в размерах территории, численности населения и экономическом потенциале административно - территориальных единиц, относящихся к одной и той же категории. Регулирование административно - территориального устройства в унитарных государствах является компетенцией центральных органов власти, а в федеральных государствах - это компетенция субъектов федерации, хотя общие принципы организации административно - территориального деления должны строится на основе принципов общефедеральной конституции. Детальное регулирование местного административно - территориального деления осуществляется специальными законами.

Система местного самоуправления в современных государствах может включать в себя по вертикали от двух до пяти звеньев. Двухзвенная структура административно – территориального деления(Дания, Коста-Рика и др.) и трехзвенная (Италия, Индия и др.) являются наиболее распространенными и удобными с точки зрения местного управления. Четырехзвенная и пятизвеннаясистемы административно – территориального деления встречаются значительно реже. При этом, естественно, в различных странах существуют серьезные отличия в характере и роли отдельных видов административно – территориальных единиц.

Органы местного самоуправления различаются по степени централизации взаимоотношений с вышестоящими органами. Одна система местного самоуправления построена на принципахпрямого подчинения нижестоящих органов вышестоящим (Италия, Франция, ФРГ). Наряду с этим ряд стран придерживается откровенно автономной системы, при которойпрямое подчинение по вертикали юридически отсутствует, а если на практике осуществляется, то в очень ограниченной форме (США, Великобритания).

Во втором случае органы местного самоуправления обладают довольно большой самостоятельностью по отношению к вышестоящим органам. В этом случае установлена и достаточно широкая система выборности этих органов. В некоторых странах прямая система соподчиненности осуществляется путем так называемой «координации» деятельности нижестоящих органов (Япония).

Иногда деятельность органов местного самоуправления поставлена под прямой контроль специальных государственных органов. Чаще всего они подконтрольны органам министерства внутренних дел (Великобритания), в других странах может создаваться даже специальное подразделение в составе правительства (министерство по делам местного самоуправления).

В ряде стран (Франция, Италия и др.) в административно – территориальные единицы назначаются полномочные представители правительства, которые осуществляют административный надзор за деятельностью выборных органов местного самоуправления и их исполнительных органов, что ставит эти органы под постоянный контроль со стороны центральных властей.

В большинстве стран Латинской Америки не осуществляется прямого централизованного управления местными органами, а создается система, при которой представитель центра наделяется лишь контрольными функциями и действует наряду с руководителем муниципалитета, избираемым населением или советом. Так, в соответствии с Конституцией Эквадора 1980 г. в провинциях избираются провинциальные советы во главе с префектами, а центральную власть представляет губернатор, в кантонах действуют муниципальные советы, возглавляемые алькальдами, хотя главным административным лицом является так называемый «политический руководитель». Функции назначаемых представителей центра официально сводятся к руководству полицией и надзору за деятельностью выборных учреждений, а фактически распространяются и на повседневный контроль за работой выборных учреждений.

Представители центральных властей, осуществляя административный надзор в отношении органов местного самоуправления, могут проверить законность актов, принятых этими органами и их соответствие действующему законодательству. Иногда решения органов местного самоуправления не вступают в силу до ознакомления с ними председателя правительства. Если в специально установленный срок от него не поступает принципиальных возражений, решение вступает в законную силу. Отменить решение органа местного самоуправления администратор не имеет права, но может оспорить это решение в судебном порядке.

В свою очередь органы местного самоуправления могут в судебном порядке защищать свои права, объем своей компетенции в случае попыток нарушения автономии этих органов не только от председателя правительства, главы государства, парламента страны.

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

В Великобритании территория делится на графства, а графства – на округа, охватывающие как городские, так и сельские поселения. Низовыми территориальными подразделениями в Англии являются приходы, а в Уэльсе и Шотландии – общины.

Во всех административно – территориальных единицах, кроме мелких приходов, имеются выборные органы местного управления – советы. В малых приходах функции органов местного управления осуществляют периодически созываемые собрания избирателей данного прихода.

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

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

**Порядок формирования органов местного самоуправления.**

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

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

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

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

Муниципальные советы избираются в назначенные сроки. В США, например, органы местного самоуправления в зависимости от уровня избираются на 2-4 года, В Великобритании – на 4 года, причем состав муниципалитетов может обновляться по частям или переизбираться полностью. Численный состав органов местного самоуправления также различен, как правило, от нескольких депутатов до нескольких десятков. В муниципальные советы столиц государств, как правило, избирается более ста советников. Выборные муниципальные советы юридически возглавляют муниципальный аппарат управления, который осуществляет оперативную работу по руководству всей деятельностью муниципалитета. Срок полномочий депутатского корпуса органов местного самоуправления различен. В ряде кантонов Швейцарии он составляет 3-4 года, Швеции, Норвегии, Португалии, Испании, Великобритании, Дании, Голландии, ФРГ (ряд земель) – 4 года, в Ирландии, Турции, Италии, на Кипре – 5 лет, в ряде земель ФРГ, Австрии – 5-6 лет, в Бельгии, Франции, Люксембурге – 6 лет.

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

По-разному регулируется вопрос о совмещении депутатских мандатов: от решения совмещать сразу несколько мандатов (в Дании – на местном, региональном и парламентском уровне), а также системы двойного мандата на местном и региональном уровне (Норвегия, Швеция, Дания, Великобритания, Ирландия, Голландия, ФРГ), до одного депутатского мандата (Австрия, Бельгия, Франция). Австрия в виде исключения допускает совмещение мандата самого нижнего уровня с самым верхним (парламентским). В Италии не допускается совмещение мандатов на одном уровне (региональном, провинциальном и муниципальном), а также с мандатом члена парламента. В Люксембурге член местного органа самоуправления может одновременно быть членом национального парламента и Европарламента и т.д.

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

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

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

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

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

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

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

Роспуск органа местного самоуправления может быть осуществлен в случае массовых отставок депутатов или полной неэффективности работы органа местного самоуправления вследствие отсутствия устойчивого большинства, а также по соображениям национальной безопасности. В Италии, например, такое решение принимается мотивированным декретом президента республики после заслушивания доклада специальной комиссии центрального парламента, которая образуется специально для этого. Декретом о роспуске областного совета президентом страны назначается временная комиссия в составе трех человек, обладающих полным объемом избирательных прав. Комиссия назначает выборы нового областного совета в трехмесячный срок и занимается обычной административной деятельностью, входящей в компетенцию исполнительного органа (джунты). Комиссия принимает решения, которые не могут быть отменены никаким другим органом и которые должны впоследствии представлены на утверждение вновь избранного областного совета.

**Компетенция органов местного самоуправления.**

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

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

Компетенция органов местного самоуправления распространяется прежде всего на руководство и развитие коммунального хозяйства, охрану окружающей среды, планирование размещения и строительства населенных пунктов, общий надзор за градостроительством, развитие системы местного транспорта и установление порядка регулирования его движения, местное дорожное строительство, канализацию, водо – и газоснабжение, энергообеспечение, очистку улиц, борьбу с загрязнением водоемов и т.д.

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

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

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

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

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

Конституция Испании, например, прямо закрепляет положение о том, что местные финансы должны быть достаточными для выполнения функций, возлагаемых законов на соответствующие органы самоуправления, для чего используются преимущественно местные налоги, а также участия в налоговых сборах государства и региональных автономных объединений.

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

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

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

Муниципальные образования для стабилизации своего финансового положения обычно стараются привлечь средства частных кредиторов. Финансовые вложения в строительство и ремонт местных дорог и возведение социального жилья являются для муниципальных образований достаточно легким источником получения финансовых средств, потому что это приносит значительную прибыль вкладчикам капитала. Самой большой угрозой для финансовой деятельности муниципальных образований является необходимость выплатить из собственного бюджета значительные суммы на социальные нужды, особенно в связи с растущим уровнем безработицы, увеличением числа бездомных, больных, инвалидов и т.д.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Заключение.**

Зарубежный опыт организации муниципальных учреждений свидетельствует о том, что там сочетается местное самоуправление и государственное управление на местах, учитываются исторические, демографические, географические особенности той или иной страны, формы правления государственного устройства, политический режим, правовая система и другие факторы.

Местное самоуправление строится, как правило, в соответствии с административно – территориальным делением страны. Первичной ячейкой выступают городские и сельские единицы (коммуны, общины, приходы и т.д.).

Правовой основой организации самоуправления в зарубежных странах являются соответствующие положения конституций, национальных законов о местном управлении и самоуправлении, в федеративных государствах – также законы штатов, земель, других субъектов федерации.

Важную правовую основу самоуправления для всех стран Европы составляет Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г. Значительная часть в организации этой Хартии принадлежит Конгрессу местных и региональных властей Европы. Он представляет собой совещательный орган, состоящий из двух палат – Палаты местных властей и Палаты регионов. С 1996 г. Россия – член Совета Европы, ее делегации участвуют в работе Конгресса. «8 февраля 1996 г. Европейская Хартия местного самоуправления была подписана от имени Российской Федерации в городе Страсбурге и ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г.

**Литература:**

1. Е.М. Ковешников, «Муниципальное право», Норма - Инфра М, Москва, 2000
2. Н.В. Баглай, «Конституционное право зарубежных стран», Норма - Инфра М, Москва, 2000