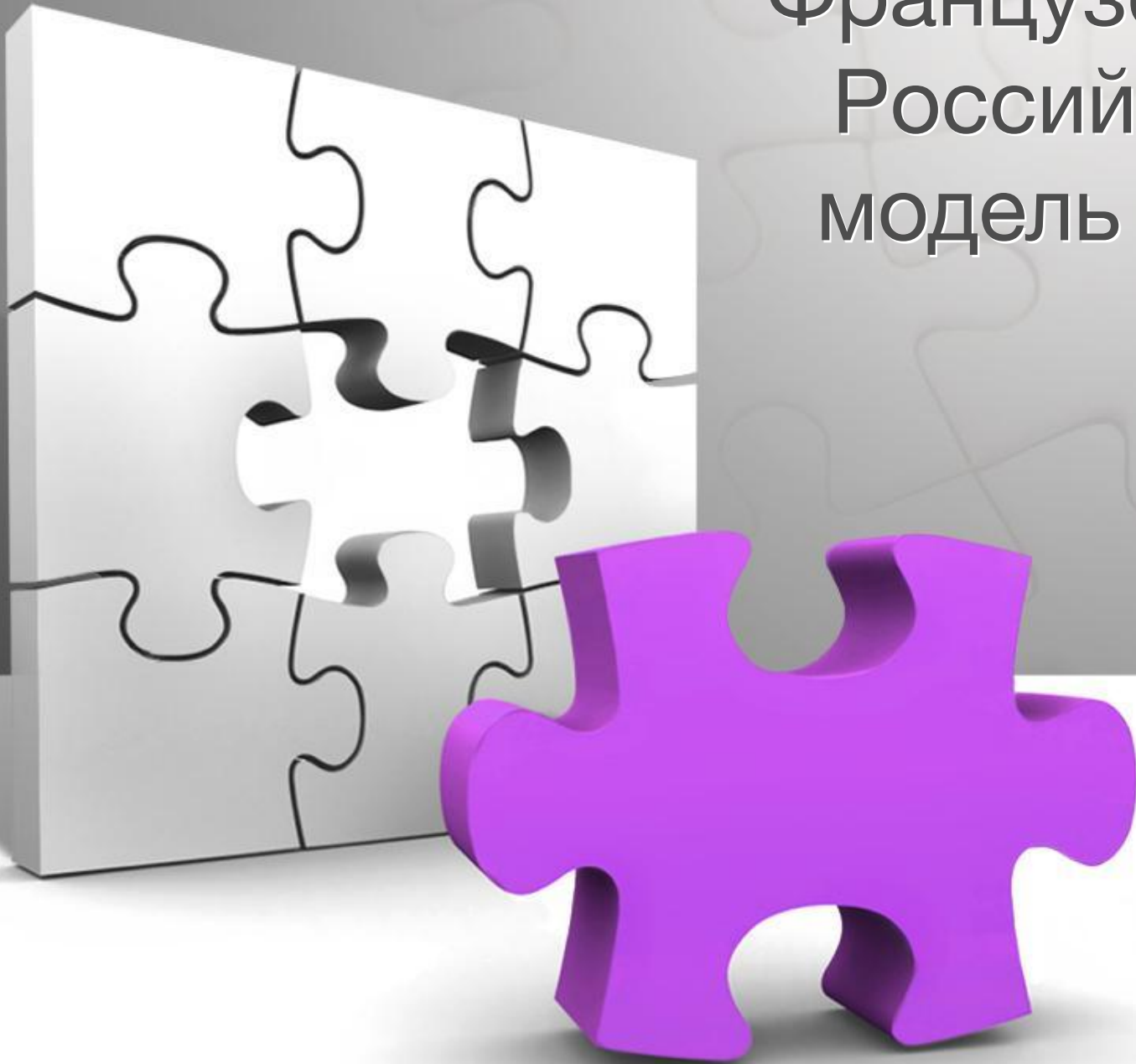


Французская и Российская модель МСУ



Модель есть репрезентация какого-либо объекта при помощи либо другого объекта

Употребление термина «модель» может ориентироваться на различную семантику, которая предполагает интерпретацию моделей в качестве теорий, аналогий, психологических образов, копий и т.п., но при всем богатстве толкований модель остается вторичным и зависимым от реальности продуктом. **Модель всегда вторична и относительна**



Местное самоуправление в системе государственного управления — это репрезентация общего в особенном. Общее в данном случае соответствует выбранной государством модели государственного управления, а особенное — в местном самоуправлении.

Общее в модели государственного управления **представлено** выбранной государством **формой государственного устройства**

Особенное, как в модели государственного управления, так и в модели местного самоуправления, **складывается под влиянием комплекса исторических, политических, социально-экономических и культурно-религиозных факторов**, существующих в каждом конкретном государстве и оказывающих влияние на формирование обеих моделей.



Местное самоуправление, как правило, существует во всех трех типах государств(федеративных, унитарных и конфедеративных) как необходимый элемент системы управления. Но только в российской модели государственного управления Конституция РФ официально подразделила систему управления на два уровня: государственную власть и местное самоуправление.

Российская модель местного самоуправления наглядно свидетельствует о том, что на процесс ее формирования большое влияние оказали как отечественное историческое наследие децентрализованного управления, так и опыт демократического управления зарубежных стран.



В Российской Федерации Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 от 06.10.2003 г. **установлена двухуровневая система местного самоуправления**: поселение и район.

Основные черты единой для страны модели местного самоуправления, заложенной в ФЗ № 131:

- отчетливое закрепление принципа муниципальной автономии при наличии у государства серьезных возможностей влияния на муниципальный уровень публичной власти через институт отдельных государственных полномочий, право регламентации порядка решения конкретных вопросов местного значения, институты государственного контроля и «интервенций»;



- Урегулирование федеральным центром компетенций каждого вида муниципальных образований при наличии минимума свободы как для субъектов РФ, так и для муниципальных образований.
 - Формальное закрепление за муниципальными образованиями свободы действий при оказании публичных услуг жителям при отсутствии четких ограничений возможности регулирования этого процесса государственными органами
 - Значимость выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований при ключевой роли субъектов федерации и муниципальных районов



Реальная модель местного самоуправления имеет следующие особенности:

- **наличие в каждом субъекте федерации своей модели**, формирование которой зависело от менталитета населения, муниципальных и региональных руководителей; сложившейся специфики властных отношений;
- **ограниченность** или условность муниципальной **автономии**.
 - **недостаточное разграничение компетенции муниципалитетов друг с другом и с субъектом федерации**, когда абсолютное большинство вопросов решается муниципалитетами под началом и совместно с вышестоящим уровнем публично-властной системы.
 - **низкий уровень реальной свободы муниципальной власти в регулировании оказываемых ими публичных услуг.**



Вторая основная муниципальная система получила название французской (континентальной).

Континентальная (европейская) модель утвердилась в странах континентальной Европы, франкоязычных странах Африки, а также странах Латинской Америки, Ближнего Востока.

Европейская (континентальная) система сочетает в себе:

- местное самоуправление
- местное управление.



Особенности:

- высокая степень централизованного управления;
- многоуровневость модели местного самоуправления;
- подчинение нижестоящего уровня власти вышестоящему уровню;
- отсутствие четкого определения компетенции органов каждого уровня (бывает, что одни и те же вопросы в одних регионах решают выборные органы местной власти, а в других — представители государственной власти);
- сочетание выборности и назначаемости местных органов власти;
- принцип *ultra vires* (от лат. действовать с превышением полномочий), воплотившийся в правиле негативного регулирования. Правило негативного регулирования — правило предоставления полномочий местным органам власти, согласно которому муниципальным органам разрешены все действия, прямо не запрещенные законом и не относящиеся к компетенции других органов (разрешено все то, что не запрещено);
- сочетание государственного управления и местного самоуправления в пределах одних административно-территориальных единиц;
- осуществление прямого контроля за деятельностью местных органов власти с помощью контролирующих органов;
- муниципальная служба рассматривается как разновидность государственной службы.



Европейская система организации местного самоуправления имеет свои разновидности:

- **соединение местного самоуправления и местного управления на всех уровнях (Италия):**

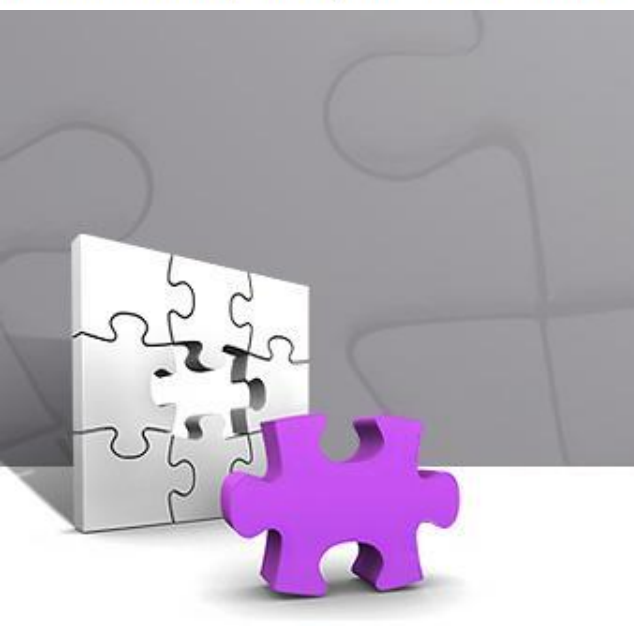
— в провинциях и коммунах создаются только органы местного самоуправления в лице Советов. Выполнение задач государственного управления возлагается на префекта, назначаемого Советом Министров;

— в коммуне функции государственного управления осуществляет синдик — назначаемый государственный служащий;

- **сочетание самоуправления на низовом уровне территориального деления с государственным управлением на более высоком уровне (Польша):**

— в такой единице, как община (гмина), действует только местное самоуправление в лице избираемых населением Советов, которые из своего состава избирают исполнительные органы;

— на более высоком уровне — в воеводствах действует только местное управление в лице воевод, их заместителей, которые назначаются и отзываются Председателем Совета Министров.



Местное самоуправление на зависимых территориях характеризуется жесткой административной опекой метрополии:

— управление осуществляют губернаторы, верховные комиссары, назначаемые главой государства — метрополии;

— избираемый местным населением представительный орган принимает акты, которые вступают в действие только после подписи губернатора.

Коммунальное управление подразделяется на три уровня:

- общинное
- районное
- надрайонное.

Задачи, стоящие перед органами управления общин, подразделяются на два вида :

- собственные задачи. К ним относятся как обязательные задачи (например, строительство и эксплуатация школьных зданий, пожарная охрана, содержание дорог, санитарный надзор), так и добровольные (в том числе строительство объектов социально-культурного назначения: библиотек, музеев, домов престарелых, спортивных площадок и т.п.);
- задачи, делегированные органами государственной власти.



Способы формирования местных органов власти:

- **«Сильный мэр — слабый совет»:** избрание мэра осуществляется непосредственно населением, что предопределяет его более **широкие полномочия** по отношению к представительному органу местного самоуправления.
- **«Сильный совет — слабый мэр»:** избрание мэра происходит из числа депутатов представительного органа местного самоуправления, что определяет **ограничение полномочий мэра**.
- **«Совет — управляющий»:** население муниципального образования избирает представительный орган, который из своего состава избирает председателя — мэра и назначает главу исполнительно-распорядительного органа — управляющего (менеджера). Отношения совета с управляющим определяются **договором (контрактом)**.
- **Комиссионная форма:** комиссия образуется из выборных лиц, каждый из которых одновременно управляет каким-либо отделом местного исполнительного органа. В данной модели не предусматривается наличие высшего должностного лица.

