

вентивный, а не карающий характер [10]. Взаимодействию в этой стране присущи следующие признаки: 1) все уровни власти имеют собственную компетенцию, в пределах которой они самостоятельны; 2) взаимодействия органов власти городов и общин с органам управления вышестоящих уровней осуществляется по установленным процедурам. Административное вмешательство органов государственной власти возможно только в случаях нарушения законодательства или возникновения состояния «банкротства» города или общины. Государство осуществляет контроль только в отношении соблюдения государственных законов, включая контроль за исполнением обязательных полномочий и за расходованием переданных средств; 3) существует реальное влияние общин на процесс принятия решений органами государственной власти все уровней, что практически исключает принятие решений, противоречащих интересам общин. Это влияние осуществляется посредством взаимодействия ассоциации общин с органами государственной области, которые имеют соответствующие обязательства в своих внутренних регламентах; 4) управление на уровне районов носит смешанный общественно государственный характер, этот уровень управления по существу реализует процедуру согласования интересов общин и государственных интересов [5].

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Макарин, А.В. Теория и история политических институтов [Электронный ресурс] / А.В. Макарин, А.И. Стребков // Учебники онлайн. – Режим доступа: <http://uchebnik-online.com/133/1392.html>. – Дата доступа: 10.08.2015.
2. Местное самоуправление в России и Германия. История и современность : сб. науч. ст. / Российская политическая энциклопедия ; под общ. ред.: Я. А. Пляйса, Н. М. Мухарьямова. – М., 2012. – 384 с.
3. Козырин, А.Н. Административное право зарубежных стран [Электронный ресурс] / А.Н. Козырин // Юридическая библиотека Круглова. – Режим доступа: [http://kruglaw.narod.ru/lit/admin\\_-law/kozyrin/6\\_4.htm](http://kruglaw.narod.ru/lit/admin_-law/kozyrin/6_4.htm). – Дата доступа: 15.08.2015.
4. Старцев, А.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [Электронный ресурс] / А.Ю. Старцев // Территориальное управление: гос., регион., муницип. – Режим доступа: [http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat\\_rab/book/GMU\\_zar\\_Startsev/49359.htm](http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49359.htm). – Дата доступа: 17.08.2015.
5. Коваленко, Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии [Электронный ресурс] / Н.Е. Коваленко // Политология. – Режим доступа: <http://all-politologija.ru/knigi/mestnoe-samoupravlenie-kak-forma-demokratii-kovalenko/mestnoe-kommunalnoe-samoupravlenie-v-federativnoj-respublike-germanii>. – Дата доступа: 10.08.2015.
6. Берр, Х. Местное самоуправление в Германии: опыт Федеральной земли Баварии [Электронный ресурс] / Х. Берр, С. Исупова // БЮДЖЕТ.RU. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/62662.php/>. – Дата доступа: 15.08.2015.
7. Государственное управление в США и Японии [Электронный ресурс] // XServer.ru. – Режим доступа: <http://www.xserver.ru/user/guvsij/9.shtml>. – Дата доступа: 16.08.2015.
8. Маркварт, Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям / Э. Маркварт // Вопросы гос. и муниципального управления. – 2008. – № 3. – С. 61–73.
9. Чиркин, В.Е. Конституционное право [Электронный ресурс] / В.Е. Чиркин // Студ. юрид. библиотека. – Режим доступа: <http://bellib.org/?p=55916>. – Дата доступа: 17.08.2015.
10. Местное самоуправление Германии [Электронный ресурс] // Государственное и муниципальное управление зарубежных стран. – Режим доступа: <http://www.gmu-countries.ru/europa/germany/germ-localgov.html>. – Дата доступа: 10.08.2015.

УДК 342.571

### МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

**А.С. ЕФРЕМЕНКО**

*(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)*

*Рассмотрены особенности существующих в Беларуси и США моделей взаимодействия государственной власти и местного самоуправления. Выявлены черты, характерные каждой модели. Определены факторы, влияющие на степень независимости местного самоуправления от органов центральной государственной власти. Сделан вывод о невозможности применения «американской» модели в белорусских реалиях.*

При выстраивании взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления следует исходить из того, что и государственная власть, и местное самоуправление являются формами единой публичной власти. С учетом этого, должны соблюдаться в совокупности два принципа, такие как принцип функционального единства во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления и принцип институциональной самостоятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления [1, с. 12].

Под моделями взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления понимается обособленные и имеющие свою специфику конструкции, которые позволяют обобщить и отчетливо определить признаки, характеризующие особенности взаимодействия субъектов государственной власти с субъектами местного самоуправления. Каждой модели взаимоотношений присущ особый комплекс сущностных, юридических, функциональных, организационных, социально-экономических и иных характеристик [1, с. 20].

В юридической литературе выделяется три модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления: административная, децентрализованная и дуалистическая [1, с. 11].

1. Административная модель характеризуется прямым подчинением органов местного самоуправления органам государственной власти. Она предполагает полное «встраивание» местного самоуправления в систему государственной власти, то есть местное самоуправление, в сущности, является продолжением государственной власти.

2. Децентрализованная модель предполагает полное отделение местного самоуправления от государственной власти. Органы местного самоуправления формируются исключительно местными сообществами и решают только вопросы местного значения. Местная власть самостоятельна в тех пределах, в каких это определено законом и связана в своей деятельности с государством лишь рядом общих принципов, которые закреплены в законодательстве.

3. Дуалистическая модель является сочетанием первой и второй форм. Местное самоуправление при такой модели контролируется государством в той степени, в какой местная власть участвует в решении государственных задач. В пределах собственной компетенции, которая определяется законодательством, местное самоуправление является самостоятельным, действующим независимо от государственных институтов. В рамках данной модели местное самоуправление обладает дуалистической природой с одной стороны, оно является частью государственного механизма, с другой, – общественным институтом [1, с. 11].

Нашей стране присуща административная модель взаимодействия государственной власти и органов местного самоуправления. Это проявляется в следующем: 1) местное самоуправление есть продолжение государства, а его органы – местные органы государственной власти; 2) сфера деятельности местного самоуправления – выполнение государственных задач, органы местного самоуправления не могут иметь иных задач, кроме тех, которые сформулированы государством; 3) всякое публичное управление – дело государственное, поэтому смысл существования местного самоуправления – не отделение от государства, а подчинение его интересам и целям.

В отличие от Беларуси, в Соединенных Штатах Америки взаимоотношения между местным самоуправлением и государственной властью являются отношениями сотрудничества, в рамках которых местные органы обладают собственным политическим потенциалом. То есть они выступают в качестве партнеров. Там, где их интересы пересекаются, они действуют сообща, там же, где такое пересечение отсутствует, то они свободны от влияния друг друга и действуют независимо [2].

Так, В.Г. Шустов выделил основные критерии разграничения предметов ведения местной и государственной власти в странах с англосаксонской моделью местного самоуправления, к которой относятся США: 1) местное самоуправление рассматривается как отдельный институт относительно государственной власти; 2) отсутствует возможность совмещения функций местного самоуправления и государственного управления на местах; 3) предметы ведения местных властей определяются государством в качестве некоего «закрытого списка»; 4) в вопросах финансового обеспечения муниципалитетов основную роль играют собственные доходы; 5) государственный контроль осуществляется преимущественно судебными органами [3, с. 292].

В качестве примера может служить ситуация, которая произошла в середине августа 2014 года. Губернатор американского штата Миссури Джей Никсон 16 августа объявил чрезвычайное положение и ввел комендантский час в городе Фергюсон, где происходили массовые беспорядки из-за убийства полицейским чернокожего подростка. Горожанам в связи с принятыми мерами было запрещено выходить на улицы с полуночи до пяти часов утра. «Это проверка того, может ли общество, наше или какое-либо другое, разорвать порочный круг страха, недоверия и насилия, и заменить их миром, силой и, в конечном счете, справедливостью», – сказал Никсон в своем выступлении [4].

Население Фергюсона, которое на 70 % состоит из афроамериканцев, взбунтовалось после того, как полиция отказалась сообщить имя полицейского, застрелившего местного подростка. После инцидента в городе вспыхнули беспорядки, для подавления которых полиция применила слезоточивый газ, а через два дня были введены подразделения Национальной гвардии США [4]. Стоит заметить, что данные действия, как объявление комендантского часа и введение подразделения Национальной гвардии, были осуществлены по распоряжению губернатора, а не Конгресса или Президента.

Приведенный пример иллюстрирует, что власти субъектов федерации не могут не учитывать политические настроения в местных сообществах, поскольку от поддержки на местах во многом зависят

результаты выборов в различные властные структуры субъектов федерации. Кроме того, будучи хорошо знакомыми с положением дел в соответствующих территориальных единицах, органы местной власти зачастую способны более эффективно, чем правительства субъектов федерации, решать отдельные локальные проблемы, реагировать на непредвиденные ситуации [5].

Опека за деятельностью местных органов власти местного самоуправления осуществляется в основном косвенным путем – через центральные министерства и суд. В настоящее время такой контроль ограничивается проверкой законности решений, принимаемых местными представительными органами. В частности, проводятся инспекционные поездки государственных чиновников на места по вопросам легитимности принятых решений в сферах экологии, здравоохранения, образования и так далее [3, с. 292].

В Республике Беларусь надзор и контроль над осуществлением деятельности субъектов местного самоуправления осуществляется общей системой государственных органов, поскольку законодательство не предусматривает создания для этих целей специальных структур. Соответствующие функции реализуют Президент Республики Беларусь, Национальное собрание, Совет Министров, Комитет государственного контроля, республиканские отраслевые и межотраслевые органы управления (Министерство финансов, Министерство экономики и др.), вышестоящие Советы депутатов и исполкомы, органы прокуратуры и суда – при поступлении заявлений и исков [6, с. 266].

В США, как и в большинстве демократических государств, местная власть как группа давления в настоящее время хорошо организована в национальном масштабе. Достаточно большим политическим весом обладают ассоциации графств, муниципалитетов, мэров и тому подобных, имеющие свои представительства в Вашингтоне. Кроме того, местная власть оказывает влияние на федеративные отношения через партийный механизм, а также через лиц, представляющих интересы местных органов во властных структурах на федеральном уровне и в легислатурах штатов.

Модель взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, существующая в США, на наш взгляд, является более приемлемой, поскольку отличается демократизмом и децентрализацией по сравнению с моделью, имеющей место в Беларуси.

Однако в Республике Беларусь применение «американской» модели взаимодействия вряд ли возможно. Это обусловлено следующими факторами: отсутствием политической воли лидеров, несоответствием принципов организации и проведения местных выборов демократическим стандартам, низким уровнем подготовки кадров в сфере местного самоуправления, а также пассивностью, проживающего на территории Республики Беларусь населения ко многим вопросам в различных сферах их жизни и неподготовленность их к практическому введению реформ в жизнь.

Даже если согласиться с мнением некоторых политологов, о том, что создание жесткой централизованной системы в какой-то степени оправдало себя, то все равно период действия этой системы сильно затянулся. В настоящее время имеет место явное пренебрежение к местным Советам депутатов, как представителям интересов граждан. Для начала, чтобы изменить действующую в настоящее время модель, необходимо создать экспертную группу, которая разработала бы Концепцию реформирования местного самоуправления. Такие группы уже создавались. К примеру, в 2002–2003 гг. экспертная группа из 25 человек разработала «Концепцию реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь», которая обсуждалась на одном из совещаний в Администрации Президента, после чего была положена «под сукно». Таких проектов было разработано более десятка, но ни один не имел дальнейшего развития [7, с. 18]. Из чего следует, что в ближайшее время никакого изменения модели взаимодействия местного самоуправления и государственной власти в Республике Беларусь не предвидится.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Пешин, Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений : автореф. дис. док. юр. наук : 02.08.07 / Н.Л. Пешин ; Моск. гос. ун-т. – М., 2007. – 49 с.
2. Переходов, В.А. Зарубежные модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: сравнительный анализ / В.А. Переходов // Вестн. Поволжской академии гос. службы. – 2013. – № 32. – С. 22–28.
3. Даутова, А.Р. Основные модели взаимодействия государственной власти и местного самоуправления / А.Р. Даутова // Актуальные проблемы современных общественных наук: научное знание в глобализирующемся мире : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых / редкол.: Д. Р. Пескова [и др.]. – Уфа, 2013. – С. 291–294.
4. В Фергюсоне в связи с беспорядками ввели комендантский час [Электронный ресурс] // LENTA.RU. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2014/08/17/ferguson/>. – Дата доступа: 20.04.2015.
5. Местное самоуправление и управление [Электронный ресурс] // mmkaz. – Режим доступа: <http://mmkaz.narod.ru/kpzs/lectures/107.htm>. – Дата доступа: 27.04.2015.
6. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель [и др.] ; под науч. ред. И.П. Сидорчук. – Минск : Тонтик, 2007. – 416 с.
7. Кобаса, М. Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность / М. Кобаса. – Минск, 2011. – 55 с.