

УДК 342.1/8
ББК 67.400
Н 78

*Рекомендовано к изданию
в качестве учебно-методического пособия
кафедрой международного права (протокол № 11 от 27.06.2008 г.)
и научно-методическим советом БИП*

Автор

доцент кафедры международного права,
кандидат педагогических наук, доцент **В. И. Ноздрин-Плотницкий**

Рецензент

заведующий кафедрой международного права кандидат юридических наук,
профессор **А. А. Ченик**

Ноздрин-Плотницкий, В. И.

Н78

Конституционное право зарубежных стран. Конституционные основы местного управления и самоуправления : учеб.-метод. пособ. для дистанц. обучения / В. И. Ноздрин-Плотницкий. – Минск : БИП-С Плюс, 2008. – 80 с.

ISBN 978-985-6836-90-2.

Раскрываются понятие местного управления и самоуправления, основные черты административно-территориального деления, структура и формы деятельности местного управления и самоуправления, отношения местных органов с центральной властью, компетенция органов местного управления и самоуправления.

Предназначено для студентов юридических специальностей.

**УДК 342.1/8
ББК 67.400**

ISBN 978-985-6836-90-2

© Ноздрин-Плотницкий В. И., 2008
© Оформление. ООО «БИП-С Плюс», 2008

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

В большинстве стран современного мира управление местными делами осуществляется как через назначаемые из центра органы государственной администрации на местах, выступающие в качестве периферийного звена государственного аппарата, так и через представительные органы, избираемые населением соответствующих административно – территориальных единиц. Такие представительные органы часто именуются органами местного самоуправления или органами муниципального управления.

Местное управление в развитых демократических государствах сложилось в основном в результате муниципальных реформ XIX в. Его становление было связано с процессами перехода от феодальной организации к современному индустриальному обществу. Оплотом нарождавшейся буржуазии являлись города, одним из основных требований которых было предоставление им самостоятельности в управлении местными делами, обеспечение свободы общинного самоуправления от надзора и вмешательства со стороны центральных властей. С середины XIX в. подобного рода управление на местах стало именоваться местным самоуправлением, что отражало определенные реалии того времени. Не случайно английский исследователь Д. Эшфорд считает концепции местного самоуправления прежде всего «продуктом либерально-демократического государства XIX в.».

В то время считалось, что местные представительные органы являются «как бы четвертой властью, связанной законом и судебным контролем, но не подчиненной правительству и его органам в центре и на местах» (трактовка местного управления как четвертой ветви власти встречается и в современных работах, посвященных странам, где муниципалитеты занимают достаточно сильные и автономные позиции в государственном механизме). Однако по мере становления государственности, развития централистских тенденций в области государственного управления, усиления правового регулирования деятельности местных органов и все большего переплетения компетенции муниципалитетов и центральных ве-

домств в результате расширения социальных функций государства происходила «ревизия классических принципов связей муниципалитетов с другими частями государственного аппарата», местное самоуправление постепенно превращалось в «разновидность исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общей государственной политики».

Лозунг «самоуправления» был также весьма популярен в ряде стран «третьего мира» (особенно в Индии) в период борьбы за независимость. Причем он имел общенациональное звучание и касался всех уровней управления – от центрального до местного. В настоящее время, как считает авторитетный индийский специалист по вопросам управления Ш. Махешвари, термин «самоуправление» утратил свое былое значение. Он отмечает, что Индия добилась самоуправления как на общенациональном, так и на местном уровне и теперь оно осуществляется в основном в форме государственного управления.

Становление и развитие государственности, расширение набора услуг, предоставляемых своим гражданам, оказало двойственное влияние на функционирование местного самоуправления. С **одной стороны**, усилилась роль местных органов в реализации правительственной политики на местах, в предоставлении различных услуг населению, что, в свою очередь, определило заинтересованность государства в эффективном функционировании местного управления, повысило влияние местных органов на политический процесс в целом. С **другой стороны**, усилилась интеграция местных органов в государственный механизм, что приводит к потере ими своей былой самостоятельности. Изменившаяся ситуация заставила правительство искать новые пути воздействия на местные органы с целью подчинения их деятельности решению таких задач, которые имеют общенациональное звучание.

Характеризуя современные реалии в области местного управления, Р. Граверт подчеркивает, что чем полнее втягиваются местные территориальные единицы в осуществление конституционно-правовых принципов социальной государственности, тем больше они вынуждены абстрагироваться от местных особенностей и следовать «единым для всей страны принципам государственной политики». В современной ФРГ (как и во многих других странах), отмечает он, судьба местных органов как составная часть государства во многом зависит от поддержки со стороны государства. Неразрывно связаны с налоговой и финансовой системой государства, «они, скорее, являются частью единого целого, чем независимыми территориальными единицами, и возможность что-либо предпринять на муниципальном уровне больше зависит от общей ситуации в государстве, чем от специфических местных обстоятельств». Не случайно поэтому во многих современных работах по местному управлению (особенно английских авторов) традиционная трактовка местных самоуправляющих-

ся общин в духе естественно-правовой доктрины все чаще заменяется тезисом о производности местного управления от государственной власти.

Местное управление является весьма специфической частью государственного механизма, обладающей значительным своеобразием и самостоятельностью. Это объясняется тем, что местные советы представляют собой «практически единственный центр власти вне рамок национального парламента (а в федеративных государствах – и легислатур субъектов федерации), обладающей легитимностью, базирующейся на выборах и народном волеизъявлении». Эта самостоятельность имеет несколько иную природу, чем при автономии, поскольку местные представительные органы чаще всего не обладают собственными законодательными полномочиями и действуют на основе и в рамках законов, принимаемых вышестоящими представительными органами.

И все же степень реальной самостоятельности местных органов не следует преувеличивать. Ведь закрепление за ними тех или иных полномочий на практике зачастую является лишь результатом разграничения компетенции между центром и местами в рамках единого государственного механизма. Местные органы не обладают так называемой «компетенцией устанавливать свою компетенцию», то есть не могут самостоятельно определять круг своих полномочий, который устанавливается вышестоящими органами, а также судами.

Степень самостоятельности местных органов весьма скептически оценивается специалистами в странах англосаксонского права, в частности в Великобритании. Именно здесь получила распространение так называемая «государственная» теория местного управления, в значительной степени опирающаяся на судебную практику по муниципальным делам. Согласно этой теории местные органы являются, в первую очередь, «агентами центральных ведомств, оказывающими услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством». Как подчеркивает английский исследователь К. Дейвис, местное управление – это, прежде всего, управление, то есть осуществление публичной власти на местном уровне. Автор признает, что местные органы функционируют лишь постольку, поскольку центральное правительство с чисто технической точки зрения не способно самостоятельно осуществлять управление во всех административно – территориальных единицах.

Точку зрения К. Дейвиса разделяют некоторые его французские коллеги. Так, Р. Драго отмечает, что местные органы зачастую формируются, прежде всего, для удобства управления государством, поскольку с момента достижения государством определенных размеров отказаться от допущения существования местных органов становится невозможно. В то же время в французской литературе весьма распространена трактовка мест-

ного управления в духе естественно – правовой доктрины. В ее рамках производится различие между «искусственно» созданными (то есть актами центральных властей) административно-территориальными единицами (например, кантон, округ) и «естественно» сложившимися образованиями, лишь признанными центральными властями (например, город). Считается, что в управлении первыми должны преобладать интересы государства, вторые могут обладать значительными самостоятельными правами и руководствоваться, прежде всего, местными интересами.

Для того чтобы адекватно оценить роль местного управления в государственном механизме и проанализировать взаимоотношения отдельных институтов, функционирующих на местном уровне, следует разобраться в соотношении понятий «местное управление» и «местное самоуправление». Отечественные исследователи, оперируя этими понятиями, вкладывают в них порой совершенно разный смысл. Зачастую указанные понятия пытаются развести, обозначая ими как бы две различные системы, параллельно функционирующие на местном уровне. Под **местным управлением** понимаются органы, назначаемые из центра и представляющие на местах государственную администрацию, а под **местным самоуправлением** – местные представительные органы. Некорректность подобного подхода можно проиллюстрировать на примере Великобритании и других государств англосаксонского права, где отсутствуют представители из центра на местах. Получается, что здесь вообще нет местного управления как такового, хотя именно данный термин используется как в законодательстве, так и в работах отдельных исследователей.

Более правильным представляется не противопоставлять местное самоуправление местному управлению, а рассматривать их в соотношении как части с целым. Ведь местное управление – сложный и гибкий механизм и может включать в себя как государственную администрацию на местах, так и местные представительные органы (органы самоуправления). Именно в таком качестве местное управление входит в государственный механизм, обладая значительной спецификой и самостоятельностью по сравнению с другими его элементами.

Между терминами «местное самоуправление» и «местное управление» часто не проводят различий. Следует знать, что местное самоуправление характеризуется главным признаком – выборностью. Органы местного самоуправления избираются непосредственно гражданами.

Местное управление – это, во-первых, деятельность по руководству местными делами, а во-вторых, органы, назначаемые центральной властью.

Однако выборность не единственный признак органов местного самоуправления. Они должны не только избираться, но и обладать определенным комплексом полномочий, определенной самостоятельностью, т. е. иметь реальные права.

Полномочия местных органов закрепляются в специальных нормативных актах. Ряд зарубежных конституций содержит либо главы, либо отдельные статьи, посвященные местному самоуправлению. Как правило, эти тексты невелики по объему и содержат отсылки к текущему законодательству. Так, например, Конституция Японии содержит гл.8 «Местное самоуправление», в четырех статьях которой излагаются лишь основные принципы и положения, касающиеся органов местного самоуправления. Там говорится, что в стране имеются такие органы, что их работа устанавливается законом, главные должностные лица избираются населением, а также что эти органы имеют право управлять своим имуществом. Специальный закон, применяемый в отношении какого-то конкретного местного органа, может быть издан парламентом не иначе как с согласия большинства избирателей, проживающих на территории функционирования данного местного органа. Это, кстати, довольно своеобразное положение: парламент – общегосударственный орган – должен учитывать мнение жителей конкретной местности, если закон затрагивает их интересы.

Конституция Италии содержит раздел 5 «Области, провинции и коммуны». В основном он посвящен регулированию правового статуса областей, достаточно специфичного в Италии. Область – это крупный регион, который может иметь либо статус автономии, либо обычный статус. Указанная единица не совсем подходит под понятие «местной» административно-территориальной единицы, и органы самоуправления здесь имеют более весомую власть.

Что касается органов провинций и коммун, то о них в итальянской конституции говорится совсем немного: «Провинции и коммуны являются автономными образованиями в рамках принципов, установленных общими законами республики»; «Провинции и коммуны являются также территориальными единицами государственного областного деления». Указывается, что подробное правовое регулирование устанавливается законами.

Законодательство ФРГ достаточно подробно регулирует вопросы местного самоуправления и местного управления. Данной проблеме посвящено несколько статей федеральной конституции. Так, в ст. 28 говорится, что в землях, округах, общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами. Здесь же закрепляется право общин регулировать в рамках закона и под собственную ответственность все дела местного сообщества.

Под общинами понимаются территориальные единицы местного уровня, т. е. меньшие, чем субъекты федерации (земли). Об общинах и объединениях общин говорится и в п. 7 ст. 106. Однако наиболее подробно вопрос местного самоуправления регулируется на уровне земель. Каждая земля имеет свою конституцию, и в каждой земле принимаются специальные законы, посвященные местному самоуправлению. Так, имеется

детальное положение об общинах земли Баден – Вюртенберг. Оно состоит из пяти частей и включает 147 параграфов. Безусловно, такой объемный нормативный акт регулирует этот вопрос очень подробно.

В конституциях Испании и Греции вместо термина «местное самоуправление» употребляется категория «местная администрация». В ч. 8 гл. 2 Конституции Испании «О местной администрации» говорится, что Конституция гарантирует автономию муниципалитетов, которые обладают всеми правами юридического лица. Их управление возлагается на соответствующие муниципальные советы, включающие алькальдов и советников. Советники избираются населением муниципалитета посредством всеобщего, равного, свободного, прямого и тайного голосования на условиях, установленных законом. Алькальды избираются советниками или населением.

Термин «муниципалитет», «муниципальный орган» в ряде стран равнозначен понятию органа местного самоуправления – органа избираемого. В США и в Великобритании муниципальными называются только городские органы, в других странах – это любые избираемые органы.

Терминология, существующая в разных странах мира, достаточно своеобразна. Одни и те же органы могут называться и администрацией, и органами управления, и органами самоуправления, но, следуя принципам, заложенным в теории, будем называть органами самоуправления только избираемые органы. Такие органы есть практически в любой зарубежной стране.

Следует также отметить важный факт, что 15 октября 1985 г. была принята Европейская хартия о местном самоуправлении. Эта хартия, которая обязательна для государств – членов Совета Европы, закрепляет важнейшие конституционные, законодательные основы местного самоуправления. В ней говорится также о том, что принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны. Под местным самоуправлением, как это закреплено в ст. 3, понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами.

Следует упомянуть очень важный принцип, который закрепляет Европейская хартия. Суть его в том, что органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого ор-

гана власти. Закрепляется принцип исключительной компетенции и выделяется определенная сфера самостоятельных полномочий для этих органов государства.

Таким образом, можно назвать два основных принципа органов местного самоуправления вообще и самоуправления как явления. Это выборность и определенный комплекс прав. Местные органы самоуправления должны иметь свою собственную компетенцию, обладать достаточно реальными правами и возможностями.

Тренировочные задания к вопросу 1

1. Каким образом осуществляется управление местными делами в большинстве стран современного мира?
2. Оказывает ли влияние на функционирование местного самоуправления процесс становления и развития государственности?
3. Является ли местное управление частью государственного механизма?
4. Могут ли местные органы власти устанавливать свою компетенцию?
5. В чем суть понятия «местное управление»?
6. В чем суть понятия «местное самоуправление»?
7. В каких нормативных актах закрепляются полномочия местных органов управления?
8. Назвать основные положения, закрепляемые Европейской хартией о местном самоуправлении.

2. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ

Система органов местного самоуправления и местного управления в современных зарубежных государствах строится в соответствии с административно-территориальным делением страны. Административно-территориальное деление – это деление государственной территории на определенные части с целью наиболее рационального управления государством. 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 коренной 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 зависит от различных факторов. В его основе лежит удобство управления. К числу иных факто-

ров, влияющих на образование административно-территориальных единиц, можно отнести *естественно-географические* факторы (например, эти единицы образуются вокруг крупных городов), факторы *демографического характера* (единицы образуются с примерно равным числом населения), *этнический состав* населения, *особенности бытового и религиозного* характера. Весьма значительное влияние имеют *экономические* факторы и факторы *политической жизни*. Изменение этих факторов, особенно в условиях научно-технического прогресса, оказывает влияние на перестройку административно-территориального устройства страны, но касается это больше промышленных регионов. В крупнейших зарубежных государствах (США, ФРГ, Испании, Италии, Швейцарии и др.) основы современной системы административно – территориального деления сложились еще в XIX в., 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 и демографическую основу для своего существования.

В соответствии с административно-территориальным делением строится и система органов управления, которые могут быть органами самоуправления и органами управления. Если такого органа нет, то это уже не административно-территориальная единица.

Основная цель разделения государства на соответствующие административные единицы – помочь найти наиболее удобную и эффективную систему государственного управления, которая в наибольшей степени отвечает бы потребностям населения данного региона.

Регулирование административно-территориального устройства в унитарных государствах является компетенцией центральных органов власти и правительства, а в федеративных государствах – это компетенция субъектов федерации, хотя общие принципы организации административно-территориального деления должны строиться на основе принципов общенациональной конституции. Детальное регулирование местного административно-территориального деления осуществляются специальными законами. В разных штатах, землях, провинциях могут быть свои особенности, сложившиеся исторически или по воле и желанию жителей и властей субъектов федерации.

В административно-территориальном делении в современных странах наблюдается большое 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 США предполагает 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. Школьные округа создаются с целью вывести школы из сферы влияния политических партий. Специальные округа создаются 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 поселениями в Великобритании 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 общие собрания избирателей данного прихода.

Италия в административно-территориальном отношении делится на области, причем Конституцией Италии предусмотрено предоставление широкой автономии итальянским областям. Автономные области имеют право принимать собственные законы и обладают другими важными полномочиями. Области делятся на провинции, которые включают в себя городские и сельские коммуны. Во всех этих единицах органами местного управления являются соответствующие выборные советы.

В ФРГ система административно-территориального деления устанавливается конституциями земель. В соответствии с конституциями земель земли делятся на округа, округа, на районы, а районы 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 изби-

рателей 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 чел. имеют особый правовой статус. Органами местного управления в префектурах, городах поселках и деревнях являются избираемые населением соответствующие собрания.

В Латинской Америке основой территориального деления, а также политической и административной организации признается свободная муниципия, управляемая муниципалитетом, понимаемым, прежде всего как городской муниципалитет. Однако в некоторых латиноамериканских странах муниципалитетами или муниципальными советами называют коллегиальные органы всех звеньев местной администрации (Сальвадор, Коста-Рика). В Венесуэле и Гондурасе это название закреплено лишь за органами, подчиненными районной администрации, а законодательством таких стран, как Боливия, Доминиканская Республика, Гватемала, Гаити, Парагвай, статус муниципалитетов признается за органами, создаваемыми лишь в низших и средних звеньях административно-территориального деления, где действует система самоуправления. Для провинций или департаментов – наиболее крупных территориальных единиц – устанавливается особый правовой режим прямого управления, не допускающий административной автономии.

Административно-территориальные единицы бывают крупные и мелкие. Масштабам этих единиц соответствуют имеющиеся в них органы. В разных странах существуют различные системы административно-территориального деления страны: более и менее развитые, простые и сложные. Это зависит от размера государства и от численности населения. Система местного самоуправления в современных государствах может включать в себе по вертикали от двух до пяти звеньев: двухзвенная структура (Дания, Коста-Рика), трехзвенная структура (Италия, Индия), четырехзвенная структура (Камерун, Сенегал), пятизвенная структура (Франция). Двухзвенная и трехзвенная структуры административно-территориального деления являются наиболее распространенными и удобными с точки зрения местного управления.

Рассмотрим систему местного управления на примере Франции. **Низшим звеном** французского административно-территориального деления является **коммуна**. Во Франции их насчитывается около 37 тысяч. Коммуна имеет определенную численность населения, определенные границы. Граждане коммуны избирают муниципальный совет – низший ор-

ган государственной власти и первичный орган самоуправления. Местный муниципальный совет выбирает мэра – представителя исполнительной структуры.

Далее идет **кантон**. Это объединение нескольких коммун. Кантон введен для удобства управления государственными делами. Своих органов самоуправления в этой структурной единице нет, кантон является избирательным округом. Здесь имеется ряд должностных лиц, которых нецелесообразно иметь в каждой коммуне. Эта более крупная единица создается для того, чтобы жители нескольких коммун имели своих нотариуса, судью, свой участок жандармерии, призывной участок и т. д.

Более крупная единица – **округ**, включающий от 100 до 150 коммун. Во Франции свыше трехсот округов. Во главе округа стоит лицо не избираемое, а назначаемое правительством. Это должностное лицо – государственный чиновник – именуется субпрефектом.

Четвертое звено называется **департаментом**. Это более крупная единица, включающая около 400 коммун, или 35 кантонов. В департаменте имеется избираемый орган местного самоуправления – *генеральный совет*. Принцип избрания этого совета прост: от каждого кантона избирается один генеральный советник. Таким образом, если в департамент входит 35 кантонов, то столько же советников в генеральном совете. Возглавляется генеральный совет префектом, который назначается правительством. Здесь имеет место своеобразное объединение принципов самоуправления и управления. Генеральные советники избираются не прямыми, а многоступенчатыми выборами.

Самая крупная административно – территориальная единица Франции называется **регионом**. В литературе иногда употребляется термин «режьен». Регион имеет региональный совет. Регионы были образованы вместо провинций, которые много веков существовали во Франции. По традиции названия провинций стали названиями регионов. Они существуют и в настоящее время: Аквитания, Бургундия, Пикардия, Нормандия и т. д. В регионе есть *префект*. Им является префект самого крупного департамента, административный центр которого – центр региона.

Иногда по характеру местных органов страны делят на несколько групп. Называют страны, где существуют только органы самоуправления или только органы управления (назначаемые правительством). Это бывает после военных переворотов и в условиях диктатуры. А чаще всего существуют смешанные системы, где есть элементы самоуправления и управления. Классическим примером является французская система: там есть и избираемые органы, и органы, назначаемые центральной властью.

Двухзвенная система (Дания) выглядит следующим образом. В Дании есть округа (это более крупные единицы) и муниципалитеты (сельские единицы). Кроме того, есть города. Округа объединяют муниципали-

теты и являются для них как бы вторым звеном, а города вообще не имеют второго звена и существуют по принципу самоуправления, подчиняясь только закону.

В литературе, посвященной местному управлению, различаются три его основные модели (системы), в целом соответствующие основным правовым системам современности:

- **англосаксонская (английская);**
- **континентальная (французская);**
- **советская.**

Выделение указанных моделей базируется, на тех принципах, которые лежат в основе отношений местных органов как между собой, так и с вышестоящими властями.

В рамках **англосаксонской модели** местного управления (Великобритания, США, Канада, Австралия и др.) местные представительные органы «формально выступают как действующие автономно в пределах предоставляемых им полномочий, и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует». Для данной модели характерно также отсутствие на местах уполномоченных центрального правительства, опекающих местные представительные органы. Наряду с представительными органами в странах с англосаксонской системой местного управления (и в первую очередь в США) населением могут избираться и отдельные должностные лица. Значительными полномочиями обычно наделяются комиссии (комитеты) местных представительных органов, играющие, как правило, весомую роль в подготовке и принятии тех или иных решений. Контроль за деятельностью местных властей осуществляется чаще всего косвенным образом: через центральные министерства, а также судебные органы.

В большинстве стран мира (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) получила распространение **континентальная (французская) модель** местного управления. Она основывается на сочетании прямого государственного управления (государственной администрации) на местах и местного самоуправления. Агенты государственной администрации, функционирующие в рамках французской модели в отдельных административно-территориальных единицах, осуществляют надзор за деятельностью местных представительных органов. Кроме того, рассматриваемая система местного управления может характеризоваться определенным подчинением нижестоящих звеньев вышестоящим. В Италии подобная иерархическая соподчиненность выражается, в частности, в предусмотренном ст. 130 Конституции праве областей осуществлять контроль за законностью актов провинций, коммун и иных местных образований.

Во Франции степень соподчиненности между различными уровнями местного управления была несколько снижена реформой начала 80-х го-

дов. Теперь в соответствии с законами от 7 января и 22 июля 1983 г. ни один территориальный коллектив не может осуществлять опеку над другим, кроме как в строго ограниченных вопросах: регион над департаментом и коммуной – в области образования и культуры; департамент над коммунами – в социальных вопросах, здравоохранении, сельском оснащении, школьном транспорте. Кроме того, был несколько смягчен административный контроль центра над местными представительными органами.

В развитых демократических государствах различия между двумя указанными моделями не имеют принципиального характера. Можно даже говорить об определенном сближении между ними. Обе модели базируются на ряде сходных принципов, основой местного управления являются представительные органы, избираемые населением на основе свободных выборов и состязательности, обладающие легитимностью. В России по закону 1995 г. действуют выборные органы, включая глав местных администраций.

Несколько иначе обстоят дела во многих странах «третьего мира», где заимствованная англосаксонская или континентальная модель местного управления зачастую служит лишь своеобразным фасадом, внешней оболочкой авторитарного по своей сути политического процесса, в рамках которого волеизъявление индивидуума на выборах носит во многом несамостоятельный характер и направляется посредством механизмов традиционной мобилизации.

Местное управление в ряде стран (Австрия, ФРГ, Япония) имеет сходство как с англосаксонской, так и с континентальной моделями, обладая при этом и некоторыми специфическими чертами, что позволяет говорить о своеобразных смешанных, или гибридных формах управления на местах. В такой крупнейшей стране как Индия, местное управление по большинству своих параметров схоже с английской моделью. В то же время здесь функционирует совершенно не свойственное англосаксонской модели прямое государственное управление на местах через назначаемых сверху чиновников.

От рассмотренных моделей принципиально отличается **советская** модель. К настоящему времени она представляет не столько практический, сколько научный интерес. Данная модель была характерна, прежде всего, для Советского Союза и других стран мировой системы социализма, а также для некоторых развивающихся государств, ориентировавшихся на социалистическую перспективу. Сейчас она продолжает сохраняться в той или иной форме лишь в нескольких странах, продолжающих считать себя социалистическими (Китай, Куба, КНДР, Вьетнам).

В основе «**советской**» модели лежит отрицание принципа разделения властей и провозглашение полновластия представительных органов (советов) на соответствующей территории. В работах по советскому государст-

венному праву утверждалось, что местные советы являются «органами единой государственной власти», отвечающими «за проведение в жизнь на своей территории актов центральных органов». Главная задача местных советов в социалистическом государстве, таким образом, сводилась, прежде всего, к необходимости «обеспечить выполнение основных государственных функций на каждом участке территории страны. Подобный подход получил отражение, в частности, в Конституции Кубы, которая характеризует местные ассамблеи как высшие органы государственной власти на местах, осуществляющие в пределах своего круга ведения государственные функции в соответствующих территориальных единицах (ст. 101, 102).

Советская модель характеризуется также иерархической соподчиненностью входящих в нее звеньев. Все другие органы государства считаются производными от советов и им подотчетны. Так, в соответствии со ст. 3 Конституции КНР 1982 г. все государственные административные органы, судебные органы и органы прокуратуры формируются собраниями народных представителей, ответственные перед ними и им подконтрольны.

Исполнительными органами местных советов обычно являлись формирувавшиеся ими из своего состава исполнительные комитеты. Они, как правило, действовали согласно принципу двойного подчинения: вышестоящему органу управления и соответствующему совету. Планы и бюджет чаще всего готовились исполнительными комитетами на основе обязательных показателей, устанавливавшихся вышестоящими органами управления.

Хотя советы и считались полновластными органами, реальная власть принадлежала партийным организациям, функционировавшим на различных уровнях административно-территориального деления и принимавшим все важные решения. Таким образом происходило своеобразное сращивание государственного, советского аппарата с партийным при доминировании партийного. Местные советы на практике зачастую подменялись своими исполнительными комитетами, которые, в свою очередь, выполняли в основном решения партийного руководства. При такой системе депутаты не обладали политической властью и фактически не играли никакой роли в процессе управления. Проводившиеся же безальтернативные выборы лишались смысла и призваны были лишь время от времени демонстрировать «солидарность» народа с правящей партией.

В настоящее время страны Восточной Европы практически отказались от «советской» модели, взяв на вооружение в основном континентальную модель местного управления как наиболее близкую их правовым системам.

Весьма показательна ст. 12 Конституции Российской Федерации, где подчеркивается, что «органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти». На практике вряд ли можно провести четкую

границу между функциями государственного управления и местного самоуправления, поскольку местные органы обычно осуществляют не только сугубо местные функции, но и решают определенные задачи, вытекающие из централизованного государственного управления.

Современная политическая наука рассматривает местное управление сквозь призму таких понятий, как «**деконцентрация**» и «**децентрализация**». В общем виде различие между ними заключается в том, что *деконцентрация* представляет собой передачу полномочий назначаемым из центра на места чиновникам, а также дробление властей одного уровня. *Децентрализация* выражается в передаче центром отдельных властных полномочий местным органам.

Наиболее детально данные понятия разработаны в французской литературе. Так, известный специалист по вопросам управления Ж. Ведель под **деконцентрацией** понимает «организационную технику, которая состоит в передаче важных прав по принятию решений представителям центральной власти, поставленным во главе различных административных округов или государственных служб». Французские исследователи обычно различают «**вертикальную**» и «**горизонтальную**» **деконцентрацию**. В рамках «**вертикальной**» **деконцентрации** все полномочия по представительству интересов центральных властей на местах передаются одному государственному чиновнику, в результате чего **деконцентрация** в центре порой обращается **концентрацией** на местах. «**Горизонтальная**» **деконцентрация** выражается в существовании на местном уровне как бы нескольких «центров власти» с распределением обязанностей по отраслевому принципу.

Децентрализация «состоит в передаче прав на принятие решений органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и которые зачастую избираются заинтересованными гражданами». Обоснование необходимости **децентрализации**, по мнению Ж. Ведера, носит двойной характер. **Во-первых**, «децентрализация, передавая непосредственно в руки заинтересованных лиц управление делами, имеет достоинства демократического характера», причем демократизм «гораздо более реален в местных масштабах, нежели в общенациональном». **Во-вторых**, «децентрализованное управление, если только для этого обеспечены необходимые средства и условия, являются гораздо менее тяжеловесными и гораздо более практичными, чем централизованное управление».

Деконцентрация и **децентрализация** имеют ряд общих признаков, являясь «двумя различными видами перемещения властных полномочий из центра на места». В то же время между ними имеются и существенные различия. **Деконцентрация** – это лишь техника управления, которая сама по себе не равнозначна развитию демократии, поскольку сохраняет всю

администрацию в распоряжении центральной власти или ее представителей». При деконцентрации, хотя «те и другие подчинены одному и тому же лицу, то есть государству, министр как представитель государства вправе делегировать часть своих полномочий префектам – представителям государства на местах», что является «лишь способом организации властвования внутри государства». При децентрализации происходит отчуждение полномочий государства как юридического лица «в пользу другого юридического лица, каковым является местный управленческий коллектив». В то же время децентрализация отнюдь не равнозначна федерализму. Если децентрализация «ведет к возникновению публичных юридических лиц, иных, нежели государство, то эти публичные юридические лица имеют чисто административный характер и совершенно не располагают законодательной или судебной властью».

Английские исследователи наряду с децентрализацией различают и **деволюцию**, которая имеет региональный характер, и ассоциируется с делегированием центральным правительством полномочий отдельным частям королевства при полном сохранении суверенитета центра. **Деволюция** означает передачу (делегирование) центральными правительственными органами части своих полномочий органам власти административно – территориальных единиц. При этом правительство сохраняет ответственность за основные направления политики и законодательства во всех областях. Выделяют **законодательную** (предоставление органам региона права издавать законы по некоторым вопросам) и **административную деволюцию** (передача региональным органам права проводить в жизнь законы и политику, установленные центром, применительно к данной административно – территориальной единице).

Тренировочные задания к вопросу 2

1. Что оказывает влияние в условиях научно-технического прогресса на перестройку административно-территориального деления страны?
2. Что представляет собой административно-территориальное устройство любой страны?
3. Что лежит в основе административно-территориального деления страны?
4. Каким образом осуществляется регулирование административно-территориального устройства в унитарных и федеративных государствах?
5. С какой целью создаются специальные округа в США?
6. От чего зависит система административно-территориального деления?
7. Назвать основные модели местного управления.
8. Назвать основные положения, характеризующие англосаксонскую (английскую) модель местного управления.

9. Назвать основные положения, характеризующие континентальную (французскую) модель местного управления.

10. Назвать основные положения советской модели местного управления.

11. Дать понятие деконцентрации и назвать ее виды.

12. В чем суть понятия децентрализация?

13. В чем состоит суть понятия деволюция? Назвать ее виды.

3. СТРУКТУРА И ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление включает в себя два элемента: выборный орган (выборное муниципальное собрание, которое может называться по-разному – советом, ассамблеей) и исполнительный орган. Исполнительный орган может быть единоличным и коллегиальным. В первом случае это – мэр (Франция) или бургомистр (ФРГ). Во втором – магистрат в некоторых землях ФРГ или джунта в Италии.

Исполнительный орган необходим, поскольку это постоянно действующая структура, тогда как выборное собрание заседает лишь периодически для решения каких-то важных, принципиальных вопросов. Представительные выборные органы местного самоуправления могут иметь самые разные названия, совет графств (США, Великобритания), муниципальный совет, коммунальный совет, генеральный совет, муниципалитет и т. д.

Представительные органы местного самоуправления обычно избираются гражданами прямым голосованием, чаще всего по мажоритарной системе: индивидуально за конкретных лиц – депутатов местных органов. Избираются отдельные члены будущего муниципалитета по избирательным округам. Округа обычно одномандатные, иногда многомандатные. Срок полномочий таких избираемых органов различный: от года до шести лет. При продолжительном сроке деятельности представительные органы местного самоуправления могут частично обновляться: т. е. проводится ротация. Во Франции, например, Генеральные советы каждые три года обновляются наполовину.

Представительные органы местного самоуправления, как правило, однопалатные, хотя в некоторых случаях бывают и две палаты, как в парламенте, например, муниципальное собрание Нью-Йорка состоит из двух палат.

Представительные органы создаются далеко не в каждой административно-территориальной единице. Так, подобных органов нет во Французских кантонах и округах, а также в округах германских земель. Предста-

вительные органы отсутствуют на департаментском уровне в таких латиноамериканских государствах, как Боливия, Гондурас, Коста-Рика.

Определенным теоретическим обоснованием подобного положения в странах с континентальной моделью местного управления и самоуправления (прежде всего во Франции) являются различия между искусственными и естественными административно-территориальными единицами. Долгое время считалось, что лишь естественные образования имеют права территориальных коллективов, (это было зафиксировано, в частности, в конституции Франции 1958 г.) и в обязательном порядке формируют свои представительные органы. В искусственных же образованиях представительных органов вообще не может быть, а управление ими может осуществляться исключительно представителями центрального правительства. В настоящее время, указанное различие теряет свое значение, о чем свидетельствует предоставление во Франции в 1982 г. прав территориального коллектива такому искусственному образованию, как регион.

Соотношения различных форм местного управления и самоуправления в рамках отдельных административно-территориальных единиц определяются историческими, географическими, демографическими особенностями, политическим режимом, а также конкретной правовой системой той или иной страны.

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

Во втором случае органы местного самоуправления обладают большей 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 деятельно-

стью 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 администрацию 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 представителя правительства. Если в специально установленный срок от него не поступает принципиальных возражений, решение вступает в законную силу. Отменить решение органа местного самоуправления администратор сам не имеет права, но может оспорить это 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 представителя правительства, но и в целом от правительства, главы государства, парламента страны.

Активная роль в местном управлении назначаемых сверху представителей центральной власти (так называемого «прямого государственного управления на местах» или же «местного государственного правления») характерна, прежде всего, для стран континентального права.

Прямое государственное управление на местах может функционировать как во всех административно – территориальных единицах (характерно для многих стран «третьего мира»), так и исключительно на региональном (среднем) уровне (типично для западных стран с континентальной моделью местного управления). Так, в Италии представителем центра в области является правительственный комиссар, имеющий резиденцию в главном городе области, руководящий деятельностью государственной администрации и координирующий ее с деятельностью, осуществляемой

областью (ст. 124 Конституции). В провинциях функционируют префекты. Они возглавляют и координируют деятельность государственных служб на соответствующей территории, осуществляют надзор за представительными местными органами, контролируют процесс управления в таких сферах, как юстиция, полиция, железные дороги и т. п.

В Швеции представителем центра в области является губернатор, назначаемый центральным правительством. Он контролирует периферийные службы центральных ведомств, полицейское управление, местные представительные органы. Аналогичным образом функционируют префекты в префектурах Греции, губернаторы в провинциях Испании и т. д.

В развивающихся странах, отличающихся большей степенью централизации власти, прямое государственное управление может функционировать и на низовом уровне. В Индии во главе области (наиболее крупного территориального подразделения штата, охватывающего, как правило, несколько округов) стоит комиссар, а во главе округа – коллектор (заместитель комиссара), назначаемые губернатором по указанию правительства штата. Элементом местного государственного правления на низовом уровне является комиссар муниципальной корпорации, назначаемый правительством штата (комиссар Делийской корпорации, назначается непосредственно центральным правительством). Комиссар корпорации обычно назначается на определенный срок, но может быть отозван досрочно правительством штата, если оно сочтет, что комиссар не справляется со своими обязанностями. Последний может быть также смещен по инициативе самой корпорации, если не менее 3/5 ее совета потребуют его отставки.

В качестве примера африканской страны с континентальной моделью местного управления можно привести Центрально-Африканскую Республику, где прямое государственное управление на местах осуществляется префектами и супрефектами, назначаемыми правительством и непосредственно подчиняющимися министру внутренних дел. В возглавляемой им префектуре (области) префект руководит деятельностью городских чиновников, обеспечивая сбор налогов, принимает решения об открытии (или закрытии) того или иного предприятия, магазина, составляет списки призывников на военную службу, разрабатывает ежегодные планы общественных работ. Супрефект в рамках возглавляемой им супрефектуры (округа) наделен аналогичными полномочиями. Ему подчиняются старшины, возглавляющие сельские коммуны, которым в свою очередь подчиняются старосты деревень, входящих в коммуны.

В некоторых административно-территориальных единицах прямое государственное управление на местах, может осуществляться в чистом виде. Так, в округах ФРГ (за исключением земли Бавария и одного из округов земли Рейнланд – Пфальц) представительные органы не формируются, а управленческие функции поручаются правительственным прези-

дентам, назначаемым исполнительной властью земли подчиненным министру внутренних дел соответствующего субъекта федерации. Правительственному президенту подчиняются правительственный президиум, состоящий из назначаемых чиновников.

В Болгарии управление областью осуществляется областным управляющим, назначаемым Советом министров. Ему в его деятельности помогает областная администрация. В соответствии с п. 3 ст. 143 Конституции «областной управляющий обеспечивает проведение государственной политики, отвечает за защиту национальных интересов, законности и общественного порядка и осуществляет административный контроль».

Прямое государственное управление на местах часто устанавливалось в развивающихся странах в условиях военных режимов, в результате военных переворотов. В таких случаях на места, как правило, назначались офицеры, выполняющие функции губернаторов, префектов и т. д.

Однако не всегда можно провести четкую границу между представителями государственной администрации (прямым государственным управлением) на местах и исполнительными органами местного самоуправления (местной администрацией), которые зачастую наделяются различными общегосударственными функциями. Так, губернатор японской префектуры, хотя и избирается населением, выполняет целый ряд функций государственной администрации. (Аналогичным образом и в России главы местной администрации зачастую рассматриваются не столько как составная часть института местного самоуправления, сколько как элемент единой вертикали исполнительной власти.)

В ряде стран Западной Европы в настоящее время прослеживается тенденция к более или менее четкому разделению государственной и местной администрации. В данном отношении показателен пример Франции, где с принятием в 1982 г. закона о децентрализации функции прямого государственного управления и местной администрации были разграничены на департаментском и региональном уровнях. Раньше функции местной администрации в департаментах и регионах были по существу возложены на префектов. В 1982 г. с упразднением должности префекта полномочия последнего были переданы председателям генеральных (на уровне департамента) и региональных советов. Вместо упраздненных должностей префекта и супрефекта (прежние наименования, правда, были затем восстановлены) введены должности комиссара республики и его заместителя, которые стали функционировать исключительно как представители центра на местах. Префект назначается декретом президента, по представлению главы правительства и министра внутренних дел. Он представляет правительство в целом, премьер-министра, а также каждого министра в отдельности. Кроме того, префект считается доверенным лицом министра внутренних дел и в этом качестве от имени правительства руководит по-

лицией и деятельностью периферийных правительственных служб. По протоколу он продолжает оставаться первым по иерархии должностным лицом в департаменте и регионе.

Важное функциональное значение прямого государственного управления на местах заключается прежде всего в том, что оно позволяет усилить государственное начало в местном управлении, направить деятельность местных органов на решение не только локальных, но и определенных общенациональных задач. Это, в свою очередь, способствует большей координации местного управления с другими элементами государственного механизма, повышает эффективность исполнительной власти.

В то же время (и это особо наглядно проявляется в развивающихся странах) прямое государственное управление на местах может зачастую подменять местное самоуправление, что снижает демократический потенциал политической системы, делает ее менее гибкой и динамичной, нарушает связь избирателей с государством.

Например, даже в такой относительно демократической стране, как Индия, местные выборы проводятся нерегулярно. В середине 80-х годов здесь не функционировали 61% муниципальных корпораций и 85% муниципальных советов (разница между ними заключается, прежде всего, в том, что первые обладают большей финансовой автономией), управление которыми было передано государственным чиновникам. В крупнейшем индийском штате Уттар – Прадеш муниципальные выборы вообще не проводились с середины 70-х годов до начала 1989 г. С середины 60-х годов выборы в органы сельского самоуправления (панчаяты) во многих штатах Индии проводятся с интервалом не 4–5 лет, как предусматривается законодательством штатов, а в 10–15, а иногда и в 20 лет.

Существуют **различные формы местного управления**. Рассмотрим их. Выделяют формы, которые условно можно назвать **парламентарными** и **президентскими**. Для *парламентарных* характерно избрание местной администрации местными представительными органами из своего состава, причем нередко глава администрации (мэр и т. п.) является одновременно председателем представительного органа. Для *президентских* типично избрание населением не только членов представительного органа (депутатов, советников и т. д.), но и главы местной администрации, а также некоторых других должностных лиц исполнительной и судебной власти (казначей, прокурора, мирового судьи, вплоть до шерифа – начальника полиции). В основном наблюдается совпадение формы самоуправления с формой правления государства, точнее с соответствующей ее разновидностью (например, парламентарная форма местного самоуправления типична для парламентарных монархий и парламентарных республик). «**Комиссионная**» форма управления получила распространение в США в начале XX в., но затем пришла в упадок и сохранилась в настоящее время лишь в

немногих, обычно небольших городах. При такой форме управления избираемый населением «*совет коммиссионеров*», состоящий, как правило, их 3–7 человек, играет одновременно роль как представительного, так и исполнительного органа. Каждый из коммиссионеров возглавляет какой-либо муниципальный департамент. Предполагалось, что *главным достоинством* такой системы станет то, что лица, определяющие общегородскую политику, сами будут заниматься ее реализацией. Весьма скоро, впрочем, проявились и ее *недостатки* – «бесконтрольность и круговая порука». Кроме того, коммиссионеры часто не имели необходимой квалификации. На заседаниях совета они порой отстаивали интересы своих департаментов, особенно при определении бюджетных ассигнований, что в итоге дестабилизировало городское управление.

Представительные местные органы обычно формируются как на региональном, так и на низовом уровнях. Представительные региональные органы избираются на срок от двух до шести лет. В Швеции, например, срок полномочий ландстингкоммун (областных представительных органов) установлен в три года. Местные собрания в германских уездах (крайстаги) избираются на четыре года, а генеральные советы французских департаментов – на шесть лет. Представительные органы среднего звена могут формироваться и косвенным путем. Так, в Венгрии члены областных советов избираются на собраниях делегатов сельских и представительных городских органов.

Весьма своеобразно строится управление графствами в канадских провинциях Онтарио и Квебек. Графство является «как бы вторым, надстроечным уровнем муниципального управления, на котором координируется деятельность муниципальных единиц. Оно, таким образом, производно в административном и финансовом отношении от муниципалитетов, расположенных на его территории. Советы, руководящие деятельностью графств, состоят из представителей входящих в них муниципалитетов. Графства не имеют каких-либо собственных финансовых полномочий и их бюджеты составляются за счет взносов соответствующих муниципалитетов.

В некоторых странах возможно функционирование различных типов советов в однопорядковых административно-территориальных единицах. Так, в графствах США формируются два основных типа представительных органов: *коммиссионный совет* и *совет контроллеров*. *Коммиссионные советы*, получившие распространение в 80% американских графств, избираются непосредственно населением обычно в составе 3–5 человек, причем исключительно для работы в данном органе, без права занимать другие государственные должности. Советы контроллеров получили распространение в таких штатах, как Нью-Йорк, Нью-Джерси, Мичиган, Висконсин и Иллинойс. Они формируются из выборных должностных лиц

муниципалитетов и тауншипов, входящих в графство. Члены выборных советов обычно выполняют свои обязанности по совместительству. Число членов советов контролеров зависит от количества муниципалитетов и тауншипов на территории соответствующего графства и может насчитывать как менее 10, так и более 100 человек.

Некоторые крупные города совмещают в себе как региональный, так и низовой уровни управления. Так, территория Парижа охватывает два различных территориальных коллектива: коммуну Парижа и департамент Парижа, причем дела этих коллективов регулируются решениями ассамблеи, именуемой советом Парижа.

На низовом уровне местное управление осуществляется чаще всего посредством муниципалитетов. Под *муниципалитетом* обычно понимается «община, управление которой построено на началах местного самоуправления, которая обладает статусом юридического лица». Для государств с континентальной моделью местного управления типична единая (унифицированная) система управления на низовом уровне. Правами муниципалитетов пользуются как городские, так и сельские общины, независимо от размера территории и численности населения. Во Франции низовым территориальным коллективом является коммуна, статус которой могут иметь различные по величине населенные пункты. Жители каждой коммуны избирают свой муниципальный совет сроком на шесть лет.

При дифференцированной системе управления, характерной для стран англосаксонской системы права, муниципалитеты обычно создаются только в городах. Система местных органов состоит из организационных ячеек различных типов.

Во многих развитых странах в настоящее время наблюдается стирание различий между городской и сельской местностью. Большие города начали терять компактную форму, постепенно приобретая черты обширных урбанизированных районов. В результате интенсивного городского строительства «четкость очертаний городских границ сменилась их возрастающей неопределенностью» и «разделение, которое существует между городом и окружающей местностью, уступает место расширяющейся общности интересов»

Законодательство различных стран устанавливает определенные критерии разграничения городской и сельской местности. В Японии в соответствии со ст.8 закона о местном самоуправлении 1947 г. для получения статуса города населенным пунктом предусмотрены следующие условия: его население должно превышать 50 тыс. человек; более 60% жилых строений должны находиться в центральной части населенного пункта; не менее 60% населения должно быть занято в промышленности, торговле или других отраслях, типичных для города; населенный пункт обязан об-

ладать городскими сооружениями, а также службами, перечень которых определяется актами префектуральных органов.

Представительный орган, являющийся важнейшей составной частью местного самоуправления (муниципального управления), обычно избирается путем всеобщих прямых выборов населением соответствующей административно-территориальной единицы, от численности которой, как правило, зависит количественный состав местного представительного органа. Во Франции согласно ст. 16 Кодекса коммунальной администрации в состав муниципального совета могло входить от 9 (минимум для коммун, имеющих 100 жителей) до 48 членов (максимум для коммун с населением более 300 тыс. человек). В 1982 г. максимум для последних был увеличен до 69 членов. Исключения были сделаны для таких крупных городов, как Париж, Марсель и Лион, численность муниципальных советов которых была увеличена соответственно до 163, 101, и 73 членов.

В Австрии численность муниципального совета колеблется от 9 до 45 членов. Советы 15 крупнейших муниципалитетов страны могут насчитывать до 61 члена. Самым крупным является совет Вены, состоящий из 100 членов. В Бельгии численность муниципальных советов обычно колеблется от 5 до 55 членов, в Италии – от 15 до 80, в Голландии – от 7 до 45, в Норвегии – от 13 до 85, в Колумбии – от 6 до 20, в Дании от 5 до 35 (исключение делается для муниципального совета Копенгагена, состоящего из 55 членов).

Помимо выборных, в состав советов могут включаться и назначаемые члены. Подобная практика характерна для стран «третьего мира». Так, Конституция Таиланда, хотя и предусматривает, что члены местных ассамблей должны в основном избираться, в то же время в некоторых случаях, определенных законом, допускает и их назначение. При этом количество выборных членов обязательно должно превышать число назначаемых (ст. 182). В Кении 2/3 членов местных советов обычно избираются населением, в то время как остальные советники назначаются министром по делам местного управления или входят в состав советов по должности. В ряде развивающихся стран определенное количество мест резервируется за представителями различных социально-экономических интересов (Сенегал, Марокко и др.), а также за женщинами. Места в советах могут резервироваться и за представителями отсталых слоев населения (например, в Индии).

Критерием для образования муниципалитетов могут служить численность населения, общий уровень развития соответствующей единицы, ее доход, историческая значимость и т. д. В большинстве американских штатов, например, основным требованием, предъявляемым к поселениям, стремящимся получить статус муниципалитета, является минимально не-

обходимая численность населения (75 человек – в Алабаме, 300 – в Канзасе и т. д.). Кроме того, обычно должна быть составлена петиция от жителей с просьбой об инкорпорации, содержащая указание границ и численности населения предполагаемого муниципалитета. Под такой петицией должны стоять подписи определенной части жителей соответствующего населенного пункта, обладающих правом голоса (обычно 20–25% от их общего числа). Необходимо также провести в данном населенном пункте голосование по вопросу об инкорпорации, который считается решенным, если «за» проголосует большинство. Далее секретарь штата обязан подтвердить результаты голосования и соответствие инкорпорированной территории установленным требованиям. Главными причинами, побуждающими отдельные поселения к созданию собственных муниципалитетов, в США обычно являются: неудовлетворенность набором и качеством услуг, предоставляемых жителям неинкорпорированной территории, стремление общины к самостоятельному осуществлению контроля за местными делами, ее желание приобрести больший политический вес и влияние в масштабе как графства, так и штата, получение в качестве муниципалитета прав на различные федеральные и штатные субсидии, не предоставляемые неинкорпорированным территориям, и т. д.

В Индии муниципальные советы создаются на территории с населением не менее 5 тыс. человек, 3/4 которого не должно быть занято в сельском хозяйстве; при этом плотность населения должна быть не менее 1 тыс. человек на 1 кв. милю.

Крупные города могут быть разделены на округа (районы), в рамках которых формируются муниципальные советы. В таких городах обычно функционируют два уровня управления: общегородской и районный (Париж, Брюссель, Торонто и др.). Так, Париж разделен на 20 округов, Марсель – на 16, Лион – на 9. В округах функционируют советы, избираемые по тем же спискам, что и общегородской совет, т.е. депутаты последнего, избранные на территории округа, одновременно являются и членами окружного совета.

Своеобразно осуществляется управление Лондоном. Городское управление функционирует по существу лишь на окружном уровне (Лондон разделен на 32 округа, управляемые муниципальными советами). Общегородской орган муниципального управления – Совет Большого Лондона – был упразднен в 1986 г.

Основная форма работы местных представительных органов – сессии. Проводятся они один-два раза в месяц, иногда один раз в неделю. Чаще всего – один раз в месяц. Чем выше уровень представительных органов местного самоуправления, тем реже они собираются. В низовых административно-территориальных единицах они обычно созываются чаще, чем в вышестоящих. Во Франции, например, коммунальные советы соби-

раются на очередные сессии четыре раза в год, в то время как генеральные советы департаментов – два раза. В Великобритании советы графств заседают ежеквартально, а нижестоящие советы – ежемесячно. В Швеции частота сессий представительных органов низового звена устанавливается ими самими, в то время как сессии советов среднего звена (ландстингов) в соответствии с законодательством должны проводиться не реже четырех раз в год. На сессии принимаются решения в пределах той компетенции, которая отведена им законом.

Кроме **очередных**, могут созываться и **внеочередные (чрезвычайные) сессии**. Они обычно проводятся по требованию правительства, соответствующего представителя государственной администрации на местах, определенного числа членов представительного органа, а также по инициативе исполнительного органа. На таких сессиях, как правило, рассматриваются лишь те вопросы, для решения которых они созываются.

В пределах своей компетенции местные представительные органы образуют **постоянные и временные комиссии (комитеты)**, которые могут быть также **отраслевыми, функциональными и территориальными**. **Отраслевые комиссии** создаются по конкретному направлению муниципальной деятельности, по отраслевому принципу (например, по здравоохранению, образованию и т. д.) **Функциональные комиссии** формируются по каким-либо комплексным, специальным вопросам (комитет кадров, юридический комитет и т. д.). **Территориальные комиссии** объединяют членов совета, избранных от какого-либо определенного района, и отвечают за его общее развитие.

В странах с **континентальной моделью местного управления** компетенция комиссий ограничивается чаще всего подготовительными и контрольными функциями. В ряде других государств (Великобритания, США) они могут наделяться распорядительными функциями. В Великобритании комитеты по существу руководят многими направлениями муниципальной деятельности, фактически играя роль исполнительных органов, поскольку совет им обычно делегирует многие свои полномочия. Процедура заседания местного совета зачастую «сводится к одобрению отчетов различных комитетов о проведенных ими расследованиях, а решения принимаются путем одобрения или же отклонения различных рекомендаций комитета».

Одним из достоинств британской системы комитетов является возможность осуществления в их рамках свободной дискуссии, «скрытой от пристального внимания общественности, не связанной соображениями неразглашения финансовых или иных «тайн», независимой от тенденций, господствующих в политических партиях». Подобная система повышает эффективность исполнительной деятельности муниципалитета, так как те или иные вопросы управления легче оперативно решать в рамках комите-

тов, чем в рамках совета. В то же время имеющий место при такой системе «своеобразный обмен функций муниципальных советов на действия их многочисленных комитетов снижает роль советов как ядра муниципального механизма».

Главным вопросом местных представительных органов является принятие местного бюджета и распределение денег в рамках этого бюджета. Принимаются акты по поводу решения различных местных проблем. Исполнение этих актов возлагается на исполнительный орган, коллегиальный либо единоличный. Единоличный орган (мэр, бургомистр, алькальд) – лицо выборное (как правило). Оно может непосредственно избираться гражданами (одновременно с представительным органом). В некоторых странах (Бельгия, Голландия) мэры формально назначаются главой государства по предложению представительного местного органа.

Составной частью местного самоуправления являются также **исполнительные органы**, отвечающие за повседневное управление местными делами, реализацию решений представительных органов. При анализе структуры местного самоуправления используется и более широкое понятие – исполнительный аппарат, которое включает в себя как собственно исполнительный аппарат общей компетенции (бургомистры, мэры, коллегиальные исполнительные органы и т. п.), так и подчиненные ему органы специальной компетенции (департаменты, бюро и т. д.).

Исполнительный орган может выполнять определенные функции государственной администрации, особенно на низовом уровне. Это характерно для многих стран с континентальной моделью местного управления (ФРГ, Япония). Здесь исполнительный орган занимает как бы двойственное положение. С одной стороны, он рассматривается как составная часть местного самоуправления, а с другой – как низовое звено исполнительной вертикали, ответственное за выполнение ему порученных сверху дел (реализация на соответствующей территории различных общегосударственных нормативных актов, обеспечение порядка и безопасности, регистрация актов гражданского состояния, выдача различных разовых разрешений и т. п.). В таком двойном качестве выступают, например, мэры во Франции, Италии, Японии, ландраты в уездах германских земель.

Существует несколько **способов формирования исполнительных органов на местах**. Так, местные представительные органы могут избирать исполнительный орган, чаще всего единоличный, из своего состава. В некоторых городах США используется система «**слабый мэр-совет**», в рамках которой функции мэра, обычно избираемого муниципальным советом, ограничиваются представительскими и контрольными функциями. Управление местными делами при такой системе осуществляется в основном через систему отраслевых комитетов. *Главный недостаток сис-*

темы «слабый мэ́р – совет» заключается в присущем ей «вакууме исполнительной власти», поскольку фактически отсутствует какое-либо должностное лицо, ответственное за все вопросы реализации политики. Кроме того, имеет место загрузка муниципальных советов так называемой «административной вермишелью», т. е. большим количеством текущих вопросов.

В Великобритании муниципальными советами ежегодно избираются председатели (в административно-территориальных единицах, имеющих титул города, – мэры, лорд – мэры), которые, как и «слабые» мэры в США, по существу лишены реальных исполнительных функций. Их роль сводится к председательствованию в соответствующем совете и представлению его вовне.

В ряде германских земель (Рейнланд – Пфальц, Саар и др.) бургомистр (местный исполнительный орган) также избирается местным советом, являясь его председателем. Здесь позиции главы исполнительного аппарата намного сильнее, чем в Великобритании. Это определяется тем, что он имеет право опротестовать решения совета и в связи с этим приостанавливать их исполнение. Бургомистр считается не только высшим должностным лицом местного управления, но и представителем правительства соответствующей земли. Часто фактическое положение избираемого советом бургомистра не менее значимо, чем положение бургомистра, избираемого в других землях ФРГ непосредственно населением.

Избрание единоличного исполнительного органа (главы исполнительного органа) характерно и для таких европейских стран, как Великобритания, Дания, Испания Франция и др. Подобная практика распространена во многих латиноамериканских странах (Мексика), а также в некоторых государствах востока (Египет).

Местные советы могут избирать из своего состава не только единоличные, но и коллегиальные исполнительные органы. Так, в Италии представительные органы областей, провинций и коммун образуют исполнительные джунты. Председатель и члены джунты несут ответственность за свою деятельность перед соответствующим советом и могут быть смещены с поста, если за это проголосует большинство его членов. Отставка председателя обычно влечет за собой роспуск всей джунты.

Коллегиальный исполнительный орган – магистрат – формируется на низовом уровне в германских землях Гессен, Бремен, а также в городских общинах земли Шлезвиг-Гольштейн (города Киль, Франкфурт, Висбаден и др.). Магистрат избирается местным представительным органом из своего состава и включает 6–12 членов, в том числе бургомистра.

На районном (уездном) уровне коллегиальный исполнительный орган – районный комитет – функционирует в землях Гессен и Шлезвиг-Гольштейн. Но если в Шлезвиг-Гольштейне его членами являются де-

путаты представительного органа района – крайстага, то в Гессене совмещение депутатского мандата и членства в районном комитете исключено.

Коллегиальные исполнительные органы местных советов характерны и для «советской» системы местного управления. Так, в соответствии со ст. 114 Конституции Кубы провинциальные и муниципальные ассамблеи народной власти из числа своих членов избирают исполнительные комитеты. Члены исполнительного комитета, в свою очередь, избирают председателя, заместителя председателя и секретаря, которые утверждаются ассамблеей и являются в то же время председателем, заместителем председателя и секретарем ассамблеи.

В Китае исполнительными органами местных собраний народных представителей являются местные народные правительства. В соответствии со ст. 48 закона об организации местных собраний народных представителей и местных правительств различных ступеней они несут ответственность перед собраниями народных представителей соответствующей ступени и вышестоящими государственными и административными органами. Работой таких правительств руководят губернаторы провинций, председатели автономных районов, мэры городов, начальники округов, начальники уездов, волосные старшины и поселковые старосты.

В ряде стран единоличный исполнительный орган избирается населением. Это обычно предопределяет его весьма сильные позиции в системе местного управления, порождая порой и серьезные проблемы во взаимоотношениях с представительным органом. При такой системе формирования исполнительный орган обладает значительной самостоятельностью. Его отношения с местными советами зачастую строятся на основе «системы сдержек и противовесов» (по аналогии с центральными органами).

В большинстве крупных городов США функционирует так называемая система «**сильный мэр-совет**». Избираемый населением мэр единолично назначает и увольняет муниципальных чиновников, имеет право отлагательного вето на решения совета, которое чаще всего может быть преодолено лишь квалифицированным большинством голосов членов последнего, отвечает за составление и исполнение местного бюджета, решает многие вопросы текущего управления. При «сильном» мэре функционирует штат профессиональных помощников, возглавляемых в некоторых городах главным администратором. Являясь теоретически лишь исполнительным органом муниципального совета, «сильный» мэр на практике действует как самостоятельный институт, оказывающий значительное влияние на основные направления политики муниципалитета.

Во многом сходная система, получившая название «южно-германского совета», функционирует в землях Баден-Вюртемберг и Бавария. Главой исполнительного аппарата и одновременно председателем местного совета здесь является бургомистр (иногда – обер-бургомистр), избираемый населением из числа квалифицированных профессионалов, выдвигаемых на партийной основе. Бургомистр, имеющий весьма прочные позиции в системе общинного управления земель, обладает широкими правами в планово-финансовой деятельности, самостоятельно решает многие кадровые вопросы.

В Японии населением избираются главы исполнительной власти всех административно-территориальных единиц (так называемые «главные исполнители») – губернаторы в префектурах, мэры в муниципалитетах и старосты в деревнях. За основу принят конституционный принцип, согласно которому «главные должностные лица органов публичной власти, члены их собраний и другие местные должностные лица, которые определены законом, избираются населением, проживающим на территории соответствующих местных органов публичной власти, путем прямых выборов». Глава местной исполнительной власти, обладает значительной самостоятельностью по отношению к соответствующему совету, часто выполняя функции представителя правительства. В случае, если «главный исполнитель» сочтет необходимым, он может взять на себя те или иные функции совета. При возникновении разногласий с местным представительным органом он вправе распустить последний. Местное собрание, в свою очередь, вправе отстранить губернатора (мэра) от должности большинством в 3/4 голосов. Теоретически губернатор (мэр) может быть отозван и по инициативе населения соответствующего территориального подразделения.

Гораздо реже населением избирается коллегиальный исполнительный орган. В Португалии, например, коллегиальным исполнительным органом муниципалитета является муниципальная палата, члены которой избираются гражданами, проживающими на соответствующей территории. Согласно Конституции председателем палаты становится лицо, возглавляющее партийный список, который победил на выборах (ст. 252).

Исполнительный орган может не избираться, а назначаться сверху. В Бельгии и Голландии мэр (бургомистр) назначается главой государства по предложению соответствующего муниципального совета. Назначение бургомистра сверху призвано подчеркнуть, что он является не только главой местной администрации, но и агентом центрального правительства, играющим немаловажную роль в осуществлении контроля над местными представительными органами. Глава районной администрации (ландрат) в германских землях Рейнланд-Пфальц и Саар также рассматривается, прежде всего, как чиновник государства и поэтому назначается правительством земли.

Практика назначения глав исполнительного аппарата местных органов сверху имеет место и в развивающихся странах. Однако здесь этот процесс имеет более авторитарный характер, и конкретные назначения часто определяются исключительно усмотрением главы государства.

В местном управлении может использоваться и **«комбинированный»** способ формирования исполнительных органов. Значительным своеобразием отличается система «совет-управляющий», получившая распространение в США, преимущественно в городах средней величины. В рамках данной системы избираемый чаще всего муниципальным советом (а порой и населением) мэр обычно не пользуется реальной властью, выполняя исключительно представительские функции. Исполнительную власть осуществляет профессиональный управляющий, который нанимается на определенный срок муниципальным советом и руководит работой исполнительного аппарата. Он нанимает и увольняет руководителей различных муниципальных отделов и служб, вносит в совет свои предложения по вопросам городского управления, осуществляет решения муниципального совета. Система «совет-управляющий» в конечном итоге направлена на то, чтобы «построить управление городом по таким же принципам, по каким функционирует эффективная частная корпорация, отделив при этом политику от администрации». Ее преимущество заключается в том, что исполнительные функции осуществляются профессионалом, хорошо разбирающимся в проблемах городского управления. Кроме того, подобная система позволяет «сконцентрировать внимание мэра на стратегических и политических вопросах городского развития, освободив его от выполнения сложных, поглощающих основную часть времени, требующих высокой компетенции функций оперативного управления административным аппаратом».

Система **«совет-управляющий»** считается неадекватной для крупных городов (прежде всего с политической точки зрения), поскольку придает слишком большой вес профессиональным администраторам в ущерб выборным политикам. Это в конечном итоге не может не приводить к определенному искажению воли избирателей, продемонстрированной на местных выборах.

Институт муниципальных управляющих (менеджеров) получил распространение в таких странах, как ФРГ, Норвегия, Швеция, Финляндия. В ФРГ система **«совет – управляющий»** используется в землях Северный Рейн-Вестфалия и Нижняя Саксония, где общинный совет из числа профессионалов избирает директора общины, а уездный крайстаг – уездного директора. Директора обычно пребывают в должности весьма длительный срок (8–12 лет), что «укрепляет их независимое положение по отношению к выборному органу». Соответствующие главы местной администрации – бургомистр и ландрат – выполняют представительские функции. Управ-

ляющий – это профессиональный чиновник, нанимаемый советом по контракту. Он ведет оперативные дела, координирует финансы, деятельность различных муниципальных служб. Если он справляется со своими обязанностями, то контракт продлевается, если нет – совет ищет более подходящую кандидатуру.

Система **«совет – управляющий»** охватывает и приблизительно 150 городов Канады (в основном небольших и средних). Городские менеджеры пользуются меньшими полномочиями, чем в США, поскольку муниципальные советы в Канаде в гораздо большей степени вовлечены в решение административных вопросов. Так, производимые канадским управляющими назначения муниципальных чиновников в обязательном порядке должны утверждаться соответствующим советом.

Некоторые черты системы **«совет – управляющий»** присущи и странам «третьего мира». В Панаме мэр (майор) выбирается муниципальным советом из числа трех кандидатов, предлагаемых губернатором провинции. В отдельных случаях при наличии соответствующих финансовых и иных возможностей муниципалитетов в законодательном порядке могут быть определены те из них, которые вправе управляться специально приглашенными менеджерами.

Важным элементом местного управления является чиновничий (исполнительный) аппарат, т. е. различные департаменты, бюро и т. д. В ФРГ аппарат исполнительной власти в городах строится на единых для всех земель принципах: городская администрация разделена на департаменты, имеющие унифицированную нумерацию. Каждый департамент возглавляет избираемый или назначаемый руководитель. Городская администрация включает департаменты общего управления, финансов, безопасности и поддержания порядка, культуры и образования, по делам молодежи, здравоохранения и социальным проблемам, строительства, управления общественными службами, экономики и транспорта.

В небольших муниципалитетах штат сотрудников исполнительного аппарата обычно невелик. Причем те или иные должности могут занимать по совместительству. В некоторых сельских коммунах Франции функции секретаря мэрии, занятого неполное рабочее время, выполняет местный учитель. В небольших коммунах имеются такие должности, оплачиваемые на сдельной основе, как церковный звонарь, мастер по ремонту башенных часов и т. д.

Чиновники местных органов чаще всего назначаются и смещаются главой местной администрации или муниципальным советом. В Великобритании местный совет вправе назначать таких чиновников, которые необходимы для надлежащего выполнения муниципальных функций. В то же время закон о местном управлении 1972 г. требует обязательного назначения некоторых должностных лиц. Так, управление мер и весов обя-

зано назначать инспекторов-специалистов в данной области, а отдел образования – специалистов по вопросам образования.

В США отдельные категории чиновников избираются непосредственно населением, что ставит их в достаточно независимое положение по отношению к совету. Местными жителями, избираются основные должностные лица американских графств (шериф, клерк, казначей, атторней и др.). Важнейшим из них считается шериф, являющийся начальником полиции графства и призванный поддерживать порядок и спокойствие на соответствующей территории.

Органы местного самоуправления принимают нормативные акты в пределах своей компетенции. В некоторых странах акты, принятые местными органами, можно оспорить в судебном порядке. Иногда это обычный суд, а иногда – специальная административная юстиция (в странах, где есть система административных судов).

Тренировочные задания к вопросу 3

1. Какие элементы включает в себя местное самоуправление?
2. Существует ли постоянно действующий орган местного самоуправления? Назвать его.
3. Каким образом формируются представительные органы местного самоуправления? Какая из избирательных систем используется при этом?
4. Какова структура представительных органов местного самоуправления?
5. Чем определяется соотношение различных форм местного управления и самоуправления в рамках отдельных административно-территориальных единиц?
6. Может ли прямое государственное управление на местах подменить местное самоуправление, к чему это приводит?
7. Какие формы местного управления существуют?
8. Какие существуют критерии для образования муниципалитета?
9. Назвать основную форму работы местных представительных органов?
10. Какие сессии существуют?
11. Назвать характерные черты системы местного управления «сильный мэр – совет».
12. Назвать характерные черты системы местного управления «слабый мэр – совет».
13. Назвать характерные черты системы местного управления «совет-управляющий»?
14. В чем суть прямого государственного управления на местах?
15. Какие комиссии образуют местные представительные органы?

4. ОТНОШЕНИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ С ЦЕНТРАЛЬНОЙ ВЛАСТЬЮ

Центральная власть стремится контролировать местные власти, хотя им и предоставлено самоуправление. В унитарных государствах за местными органами (муниципалитетами) часто наблюдают специальные представители центральной власти. Например, в Великобритании курированием муниципальных органов ведает специальное Министерство жилищного хозяйства и местного управления. Во Франции и Италии этими делами занимается Министерство внутренних дел, а в Японии есть специальное министерство по делам местной автономии.

Одной из форм контроля является **административный контроль**. Исторически первым видом такого контроля является **административная опека**. Она предполагает, что решения органов местного самоуправления не могут вступить в силу, пока не получат одобрения местного администратора, назначенного или уполномоченного сверху (префекта, губернатора, бургомистра и т. п.). В одобрении могло быть отказано по мотивам, как незаконности, так и нецелесообразности решения. В настоящее время система административной опеки встречается достаточно редко, представляя собой пережиток бюрократической централизации.

Сегодня преобладает функция **административного надзора**, который ограничивается проверкой только законности решений органов местного самоуправления. Обычно администратору для проверки решения дается небольшой срок, по истечении которого, если не поступило возражений, решение вступает в силу. Администратор может **оспорить решение только в судебном порядке**. Административный надзор применяется иногда даже в субъектах централизованных федераций и в регионах, пользующихся государственной автономией, причем в его осуществлении иногда участвует глава государства. В свою очередь, органы местного самоуправления могут в **судебном порядке защищать свою автономию** не только от ретивых местных администраторов, но даже от парламентов, президентов и правительств.

Административный контроль центральных властей за деятельностью местных органов выражается:

- в праве центральной власти утверждать некоторые акты местных органов;
- издании различных циркуляров, устанавливающих стандарты для местных служб (циркулярами толкуется новое законодательство, разъясняются те или иные аспекты правительственной политики);
- санкционировании определенных действий органов местного самоуправления;
- смещении должностных лиц местного управления;

– непосредственном инспектировании деятельности местных органов различными министерствами (контроль деятельности местных органов в финансовой области осуществляют омбудсмены, имеющие право ставить вопрос об ответственности должностных лиц муниципалитетов за неправильное осуществление финансово-бюджетных и некоторых иных полномочий).

К числу вопросов, по которым **местные органы не вправе принимать самостоятельные решения**, относятся:

- финансовые акты местных органов;
- сделки с муниципальным имуществом;
- акты муниципалитетов, содержащие общеобязательные предписания;
- акты о местных налогах;
- акты о получении займов;
- о застройке населенных пунктов.

Определенные надзорные функции выполняют и другие центральные ведомства, прежде всего министерство финансов, которое следит за расходованием денег и выполнением бюджета.

В федеративных государствах надзором подобного рода занимаются административные органы субъектов федерации. Такие органы есть в структуре исполнительной власти отдельных штатов США. В ФРГ такой контроль осуществляют правительства земель. Центральная власть всегда имеет рычаги и формы влияния на муниципальные органы.

Во-первых, есть прямое регулирование деятельности местных органов путем принятия законов и подзаконных актов.

Во-вторых, существует контроль за работой этих органов.

В-третьих, используется финансовая зависимость муниципалитетов от центральной власти, поскольку все они получают определенные субсидии.

В ряде случаев акты органов местного самоуправления могут вступать в силу лишь после утверждения, одобрения или предварительного решения правительственных органов. В Великобритании, например, министры утверждают акты муниципалитетов, которые содержат общеобязательные нормы, или акты о местных налогах, о получении займов, о сделках с муниципальной собственностью и т. д. Самые важные действия, связанные с денежными расходами, утверждаются центральной властью. Во Франции утверждаются решения муниципалитетов по вопросам бюджета, получения займов и о распоряжении муниципальным имуществом. В Японии такому утверждению подлежат решения в области налогов и т. д.

Утверждают эти решения министры или руководители ведомств, контролирующие деятельность местных органов. Правительство также имеет право давать рекомендательные советы, которые фактически являются обязательными.

Зависимость местных органов от правительства обеспечивается системой денежных субсидий и дотаций, поскольку в ряде стран субсидии и дотации составляют от 1/3 до половины всех муниципальных доходов. Например, в США дотация составляет примерно 1/4 муниципальных доходов, а в Великобритании сумма дотации обычно больше, чем сумма поступлений от всех налогов.

В случае конфликта или неподчинения местных органов центральной власти последней могут быть применены **санкции**:

- в ряде стран имеется право роспуска местного органа самоуправления-муниципалитета;
- иногда предпринимается принудительная отставка глав местной администрации, отдельных муниципальных служащих или муниципальных советников;
- иногда принимается такая мера, как передача полномочий непослушного муниципалитета правительственному представителю (чиновнику);
- мэр и другие служащие могут быть отстранены от должности;
- могут налагаться взыскания;
- могут отменять акты представительных местных органов;
- самая страшная мера – отмена субсидий, т. е. существует денежная узда, при помощи которой местные органы держатся в подчинении.

Во взаимоотношении центральных властей с местными органами значительную роль играет **финансовый контроль**. Финансовая база местных органов обычно складывается из **собственных доходов** и **поступлений из государственного бюджета**. Подобный ее дуалистический характер отражает, с одной стороны, некоторые элементы самоуправления в деятельности местных органов и их определенное обособление в рамках государственного механизма, а с другой – включенность местных органов в процесс государственного управления, в решение задач, имеющих общенациональное значение.

Основным источником доходов местных органов являются налоги и различные сборы с населения. Наибольшее значение среди налоговых поступлений имеет имущественный налог и в первую очередь налог на недвижимость. Если в одних странах (Великобритания) он доминирует в местной налоговой системе, то в других (США) сочетается с различными видами подоходных и косвенных налогов, к которым, в частности, относятся налог на покупки, подоходный налог с населения, налог с прибылей корпораций, налоги на дарение и наследство, табачные изделия и т. д. В Голландии муниципальные власти могут взимать семь основных налогов: на недвижимость, собак, рекламу, коммутаторы, туристов, строительные площадки, на доходы, полученные с капитала.

Немаловажное значение для муниципальных финансов могут иметь и компенсации за услуги, оказываемые местными органами. К ним, в част-

ности, относятся различные рыночные пошлины, платежи за благоустройство улиц, выдачу паспортов и водительских документов, канализацию, парковку и т. д. Значительную часть неналоговых доходов обычно составляют штрафы, взимаемые местными властями за нарушения правил торговли, загрязнение окружающей среды и т. д. Поступления непосредственно от хозяйственной деятельности, как правило, образуют лишь весьма незначительную долю в местных бюджетах. Бесприбыльность хозяйственных муниципальных служб обусловлена, главным образом, специфической природой муниципальных органов, призванных в отличие от частных корпораций не извлекать прибыль, а удовлетворять потребности местного населения.

Доходы местных органов обычно недостаточны для покрытия муниципальных расходов. Как отмечает французский исследователь И. Мени, «за некоторыми исключениями местная автономия в области финансов является иллюзией», поскольку «местных ресурсов никогда не хватает даже для обеспечения местных служб». Поэтому получила широкое распространение практика предоставления местными органами центральных субсидий. Обычно различают два **основных вида субсидий: общего и специального** назначения. Первые (**общего назначения**) называются **дотациями** и предназначены в основном для покрытия дефицитов местных бюджетов и других расходов общего характера, определяемых самими местными органами. **Вторые** называются **субвенциями**, носят целевой характер и направляются на покрытие расходов, одобренных центральным правительством. В местных бюджетах одних стран (Великобритания, Бельгия, Голландия) преобладают дотации, в других (ФРГ, Италия, Япония) – субвенции.

Предоставление местным органам финансовых субсидий играет немаловажную роль в функционировании государственного механизма, во многом определяя пределы самостоятельности местного управления, обеспечивая большую управляемость последнего со стороны государства. Кроме того, посредством субсидий осуществляется перераспределение общенационального дохода, выравнивание условий предоставления услуг населению в различных административно-территориальных единицах. Вместе с тем постоянное государственное субсидирование местных органов имеет и свои отрицательные черты, поскольку зачастую делает политическую систему менее гибкой, подрывает самостоятельность местных органов, тормозит их инициативу в изыскании новых и расширении уже имеющихся источников доходов, в поисках наиболее рациональных путей расходования собственных финансовых средств.

Порой складывается ситуация, когда расходы местных органов значительно превышают их реальные финансовые возможности, в результате чего наблюдается своеобразный «вертикальный дисбаланс», т. е. создается

ситуация, когда успех деятельности местных органов зависит не столько от них самих, сколько от размера получаемых из центра субсидий. Ведь государству «достаточно отказать в выделении необходимых средств, чтобы помешать управленческому подразделению на местах эффективно осуществлять свою деятельность». В данном отношении весьма показательно сравнение положения французских департаментов и коммун с тем, «в котором бы оказался индивид, теоретически совершеннолетний и обладающий правоспособностью и дееспособностью, но который может существовать лишь благодаря материальной помощи родителей».

Весьма важными представляются конституционные нормы, регулирующие муниципальные финансы и ограничивающие (пусть лишь на уровне общих принципов) использование государством финансового рычага давления на местные органы. В Конституции Испании установлено, что «местные финансы должны быть достаточными для выполнения функций, возлагаемых законом на соответствующие органы самоуправления, для чего используются преимущественно местные налоги, а также участие в налоговых сборах государства и автономных региональных объединений» (ст. 142).

Кроме **административного и финансового**, может осуществляться и **судебный надзор** за деятельностью местных органов. Наиболее он развит в странах англосаксонского права, где решения местных органов часто оспариваются в судебном порядке. Если правительство считает, что местный орган не выполняет свои функции надлежащим образом, оно вправе обратиться в суд с требованием об издании судебного приказа, запрещающего местному органу те или иные действия, или наоборот, обязывающего его произвести определенные действия. Суды в ходе рассмотрения конкретных дел имеют право толковать те или иные акты местных властей и объявлять их незаконными. Например, в Швеции граждане вправе непосредственно обжаловать решения представительных местных органов в судебном порядке. А решения их исполнительных органов – в комитетах по рассмотрению жалоб, образуемых местными советами. Шведская практика такова, что местные органы пользуются довольно широкой автономией и могут предпринимать любые надлежащие действия, отвечающие интересам жителей соответствующего территориального подразделения. Если кто-либо из местных жителей посчитает, что при принятии того или иного решения муниципалитет вышел за рамки своих полномочий, он вправе обжаловать это решение в соответствующей инстанции (высшей из которых является Верховный суд страны). В Швеции, таким образом, объем полномочий местных органов определяется не только парламентом, но и населением. Причем решение, выносимое высшими инстанциями, касается только конкретного местного органа и не препятствует другим органам действовать аналогичным образом до

тех пор, пока то или иное действие не будет оспорено кем-либо из жителей соответствующего территориального подразделения.

Положительным аспектом подобной системы является то, что она придает известную гибкость местному управлению, повышает активность населения. Однако при всей своей внешней прогрессивности она не может восприниматься однозначно позитивно, поскольку контроль за законностью решений, принимаемых в рамках механизма государства, должны осуществлять, в первую очередь, компетентные государственные органы. Поэтому можно согласиться с высказанным в отечественной литературе сомнением относительно целесообразности включения гражданской инициативы в глубоко «государственный» институт, где требуется «оперативность, юридическая квалификация, постоянный контроль за функционированием механизма власти». Тем не менее, в деятельности местного самоуправления в демократических государствах большое значение имеют разного рода **гражданские инициативы**: коллективные выступления жителей в целях решения местных проблем, самодеятельное их решение и т. п.

Реальные возможности местных органов самостоятельно осуществлять свои функции ограничиваются не только жестким контролем со стороны центра и их финансовой зависимостью от последнего, но и деятельностью на местах различных полуавтономных организаций (специализированных публичных корпораций, агентств по региональному планированию и развитию и т. п.), которым зачастую передается право выполнять отдельные функции местных органов. Так, в Великобритании, где активный процесс формирования различных специализированных корпораций начался после второй мировой войны, им было передано управление всеми национализированными в 1945–1949 гг. отраслями промышленности и транспорта.

В Колумбии в 60–70-е годы подобным организациям были переданы такие муниципальные функции, как жилищное строительство, здравоохранение и т. д., поскольку правительство пришло к выводу, что они способны проводить государственную политику на местном уровне более эффективно, чем муниципалитеты. Создание таких организаций позволяет обходить некоторые ограничения, типичные для государственного сектора, в частности, выплачивать штатным сотрудникам более высокую зарплату, чем это предусмотрено соответствующими государственными тарифами, тем самым, привлекая к работе на местах более квалифицированных специалистов.

Наряду со специализированными публичными корпорациями на местах активно функционируют различные региональные отделы центральных министерств и ведомств. В Великобритании региональные отделы министерства по охране окружающей среды занимаются жилищными делами, транспортом, планированием; отделы министерства здравоохране-

ния и социального обеспечения – вопросами медицинского обслуживания; отделы министерства промышленности – стимулированием развития новых промышленных центров, модернизацией промышленности; отделы министерств по делам занятости – вопросами использования рабочей силы и т. д.

Во французском праве подобные отделы получили название «государственных периферийных служб». Они отвечают за проведение на местах политики, определяемой центральным аппаратом управления, поддержанием контактов с населением, принятие оперативных решений. Так, почтовое ведомство во Франции имеет почтовые отделения на местах, а финансовое ведомство представлено инспектором, устанавливающим размер налогов, а также сборщиком налогов. Периферийные службы находятся в подчинении своего министерства, хотя в известной степени их деятельность координируется соответствующими правительственными агентами на местах.

Во многих странах наряду с региональным сотрудничеством органов местного самоуправления, приобретающим иногда устойчивые организационные формы (общинные союзы и т. п.) и создающим предпосылки для возможного последующего объединения, происходит **объединение в национальном масштабе представителей, как всех органов местного самоуправления** страны, так и отдельных их звеньев, например, союзы и конференции городов. Это позволяет добиваться принятия необходимого местному самоуправлению общегосударственного законодательства, принятия общегосударственных программ развития отдельных сфер местной жизни, обмениваться опытом и обеспечивать удовлетворение некоторых иных общих потребностей.

Управление теми или иными отраслями местной жизни может осуществляться и по **специальным округам**. Наиболее широкое распространение указанная практика получила в США, где различаются **школьные и специальные** округа. **Школьные** округа создаются для руководства школами и их финансирования. В школьные округа объединена большая часть начальных и средних школ. Они управляются школьными советами, в состав которых обычно входят 5–7 членов. Совет определяет школьную политику, бюджет округа, величину налогов, взимаемых на свои нужды, имеет право получать и распоряжаться федеральными и штатными субсидиями на развитие образования, нанимать преподавательский состав, назначать суперинтенданта школ, осуществляющего практическое руководство деятельностью совета.

Специальные округа управляют отдельными местными службами. По функциональному признаку консультативная комиссия по межправительственным отношениям выделяет 19 основных типов специальных округов: пожарные, дренажные, санитарные, по водоснабжению, охране вод,

электроснабжению, здравоохранению и др. Абсолютное большинство специальных округов являются строго одноцелевыми по своему назначению. В каждом специальном округе создается руководящий совет из 3–7 человек, который либо избирается населением, либо назначаются штатными или местными властями.

Границы специальных округов часто не совпадают с традиционными единицами административно – территориального деления. Они могут охватывать как небольшую территорию, так и несколько графств, а иногда даже выходить за пределы какого-либо штата.

Специальные округа создаются для деполитизации той или иной сферы муниципальной деятельности, для предоставления населению услуг, которые по каким-либо причинам не предоставляются местными органами. Их формирование в конечном итоге является своеобразной реакцией на неприспособленность традиционных местных органов к решению ряда практических задач государственного управления. С помощью специальных округов удается преодолевать жесткие финансовые ограничения и узость административных единиц, характерные для большинства местных органов общей компетенции. Последние, например, не могут взимать с жителей своей территориальной единицы дополнительные (целевые) налоги для обеспечения их соответствующими услугами. Местные власти также неохотно идут на увеличение обычных налогов в целях финансирования этих услуг, поскольку население, как правило, весьма негативно воспринимает подобные действия, что может сказываться на результатах последующих выборов. Кроме того, «определение территориальных сфер деятельности специальных округов без жесткой привязки к границам графств и муниципалитетов позволяет решать некоторые проблемы регионального масштаба при сохранении прежней системы административно – территориального деления».

Но специальные округа имеют не только преимущества, но и недостатки, так как их создание усложняет систему управления местными делами, делает ее более громоздкой и менее скоординированной, затрудняет проведение единой согласованной политики.

Специальные округа получили распространение не только в США. Так, в Великобритании по специальным округам строится управление государственными учреждениями здравоохранения, а также некоторыми иными отраслями. В Канаде создаются как школьные, так и специальные округа по руководству полицией, здравоохранением, водоснабжением т.д. В отличие от американских округов они лишены самостоятельных источников финансовых поступлений, их деятельность финансируется посредством субсидий провинциальных и местных органов общей компетенции, что ставит эти округа под жесткий административный контроль со стороны последних.

В своей деятельности местные органы сталкиваются не только с финансовыми, но и рядом других проблем, что довольно часто приводит к реформам местного управления. Так, во многих развитых демократических странах наблюдается так называемый «кризис городов»: в результате урбанизации происходит не только значительный рост самих городов, но и разрастание пригородов. Указанный процесс сопровождается массовым переселением «среднего класса» в городские предместья, а бедноты — в городские центры, вследствие чего существенно сокращается налоговая база городов. Кроме того, урбанизированными оказываются целые районы, составляющие прежде сельскую местность, чем зачастую обусловлено несоответствие правового статуса многих административно-территориальных единиц производственно-экономической структуре соответствующей территории.

В результате урбанизации возникают различные агломерации (в американской литературе они получили название «метрополитенских статистических ареалов»), представляющие собой совокупность собственно города, городских предместий, а также близлежащих небольших городов, связанных между собой различными (в первую очередь экономическими) узлами. В рамках подобных агломераций действует множество различных, независимых друг от друга органов управления. Поскольку какие-либо общекоординационные органы управления, как правило, отсутствуют, проведение согласованной политики в рамках ареала делается практически невозможной.

С огромным количеством проблем в области местного управления сталкиваются развивающиеся страны, где делегирование властных полномочий из центра на места еще «не означает автоматического возрастания уровня демократизма местного управления в целом». Эффективность деятельности местных органов снижается засильем в них местных элит, экономически господствующих групп, невысоким качеством подготовки членов муниципальных учреждений. Во многом еще традиционное общество этих стран оказывает весомое влияние на местные органы, «пытаясь подчинить их деятельность обслуживанию групповых интересов, за которыми стоят религиозная община, этнос, каста, большая семья».

Отсутствие у местных органов достаточной территориальной, демографической и материальной базы для содержания современных коммунальных и других служб характерно для многих стран современного мира. Многочисленные реформы местного управления, поэтому зачастую сводятся к укрупнению административно-территориальных единиц, сокращению числа местных органов, созданию различных региональных форм управления. Весьма показателен в этом отношении принятый в Италии закон об устройстве местных автономий 1990 г., направленный на «оптимизацию размеров административно-территориальных единиц, упразднение

малочисленных звеньев, не обладающих достаточными финансовыми средствами для решения современных проблем». Новые коммуны теперь могут создаваться в Италии при наличии не менее 10 тыс. жителей, провинции – 200 тыс. жителей. Предусматриваются и финансовые стимулы для объединения и последующего слияния коммун с населением не менее 5 тыс. жителей или присоединение их к более крупным коммуна.

Радикальные реформы местного управления проводились в последние десятилетия в Бельгии, ФРГ и ряде других стран. В Бельгии в 1975 г. по инициативе министерства внутренних дел число муниципалитетов (2359) сократилось до 596. В конце 80-х годов в стране функционировало 589 муниципалитетов. Проведенная реформа была направлена, прежде всего, на сокращение «маломощных» муниципалитетов с населением менее 5 тыс. жителей.

В некоторых странах (США) основной акцент делается не столько на реформировании структуры местного управления, сколько на развитии сотрудничества между различными административно - территориальными единицами (так называемый кооперативный подход). Подобное сотрудничество обычно осуществляется путем заключения контрактных соглашений между различными органами и уровнями местного управления на предоставление услуг и совместную деятельность в некоторых областях.

Все более широкое распространение получает **новая концепция местного самоуправления**, для которой характерны следующие способы действия:

- скорее оказывать влияние, чем действовать непосредственно;
- помогать отдельным людям или группам самим удовлетворять свои потребности, а не просто предоставлять им услуги;
- гарантировать обеспечение услуг через другие организации и учреждения, вступать с ними в партнерские отношения вместо того, чтобы самим оказывать услуги;
- изыскивать источники финансирования в других организациях и учреждениях. Это обогащает и разнообразит связи органов местного самоуправления, высвобождает персонал, ранее занимавшийся оказанием услуг, что экономит бюджетные средства. К тому же и жители бережнее относятся к результатам собственного труда, чем к благам, предоставленным публичной властью.

Необходимо отметить, что компетенция городов, как правило, шире, чем сельских единиц того же уровня. Крупные города часто имеют ступенчатую систему самоуправления, что позволяет распределить их компетенцию по соответствующим внутренним уровням.

В развивающихся странах реформы местного управления часто предопределялись исключительно политическими соображениями, что делало их неэффективными. Часто сменявшие друг друга различные правящие

режимы производили изменения и в системе местного управления, пытаясь приспособить ее к своим политическим нуждам и дестабилизируя государственный механизм, нарушая преемственность в его развитии.

Таким образом, одним из основных направлений развития политических систем в современном мире является передача властных полномочий из центра на места. Децентрализация власти сама по себе еще не панацея от всех бед и ее не следует абсолютизировать в качестве средства решения проблем, связанных с местным управлением. Не следует также сугубо негативно оценивать такой феномен, как централизация власти. Помимо прочего, она обеспечивает «преимущества единого управления, свободного от местных политических споров и предотвращающего злоупотребления властью со стороны деревенских самодуров». Кроме того, некоторая централизация порой позволяет лучше координировать деятельность местных служб, снижая стоимость последних.

Излишняя децентрализация и абсолютная самостоятельность местного управления отнюдь не является благом. «Полностью автономное местное управление препятствует согласованности общенациональных усилий, создает возможность для всякого рода злоупотреблений, ведет к дроблению администрации, что отрицательно сказывается на ее эффективности».

Весьма поучителен приведенный Р. Драго факт: в 1845г. из всех стран Европы именно Англия, весьма децентрализованное в то время государство, в наибольшей степени ощутила последствия эпидемии холеры, так как не смогла организовать борьбу с этим бедствием в общенациональном масштабе.

Централизация и децентрализация «совсем не являются диаметрально противоположными концепциями, взаимоисключающими формами политической и административной организации». Все системы управления неизбежно включают в себя элементы как централизации, так и децентрализации власти. Главная проблема при осуществлении реформ местного управления поэтому состоит не в том, чтобы сделать выбор между централизацией и децентрализацией, а в том, чтобы найти надлежащий баланс между ними, адекватный реальным условиям той или иной страны, а также, тем задачам, которые ставятся перед местным управлением.

Например, в Великобритании центральная власть может обращаться в суд, если она недовольна действиями местных органов. Судьи разных уровней могут рассматривать претензии власти или, в некоторых случаях, частных лиц к местным органам. Такие дела принимают к рассмотрению суды графств и высшестоящие суды. Наиболее жесткий надзор за органами местного самоуправления имеет место в тех странах, где в составе муниципальных органов (или параллельно с ними) есть правительственные агенты или чиновники – префекты или губернаторы. Во Франции, на-

пример, префекты вправе отстранять избранных мэров от должности сроком на один месяц. Префект ведает департаментом муниципальной полиции и является очень важным властным лицом, которое контролирует местные власти.

В Италии акты, принимаемые областными советами, публикуются только после визы правительственного комиссара, должность которого предусмотрена Конституцией.

Тренировочные задания к вопросу 4

1. Одной из форм контроля местной власти является административная опека. В чем суть этой формы контроля?
2. В чем суть административного надзора за местными органами управления?
3. В чем суть административного контроля центральных властей за деятельностью местных органов?
4. По каким вопросам местные органы не вправе принимать самостоятельные решения?
5. Осуществляет ли контроль за местными органами власти министерство финансов?
6. Виды санкций, применяемых центральной властью в отношении местных органов.
7. Что является основным источником доходов местных органов?
8. Виды субсидий, предоставляемых местным органам.
9. В чем суть судебного надзора за деятельностью местных органов?

5. КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Объем полномочий муниципальных органов и способ предоставления им прав в различных странах весьма разнообразны. Основной объем полномочий органов местного самоуправления определяется национальным законодательством и может различаться даже в рамках одной страны. Полномочия местных органов самоуправления закрепляются специальными законами о местном самоуправлении, а также законами, регулирующими различные отрасли государственного управления. В общем виде они могут закрепляться и в конституциях. В некоторых странах (Франция) законодательство очень подробно регламентирует компетенцию местных выборных органов и следит за тем, чтобы они не превышали своих полномочий (в этих случаях государство вмешивается в их работу). Компетенция – это только тот круг прав, который прямо указан в законе. В ряде

других стран (ФРГ) – это определенный круг вопросов, перечисленный в законе, но в ряде случаев высшестоящая власть допускает, как бы выход за рамки этих полномочий, и так называемые остаточные полномочия могут использоваться местными органами самоуправления. 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, по Конституции Мексики 1917 г. муниципалитеты вправе решать такие вопросы, как снабжение населения питьевой водой, медицинское обслуживание, ведение статистики, организация культурно-спортивных мероприятий, поддержание чистоты и уборка мусора, развитие местного хозяйства, местное строительство, содержание парков и садов, пожарная служба, полиция, муниципальные тюрьмы и т. д. Поэтому мексиканские муниципии с согласия штатов и в соответствии с законами штатов могут иметь в своем ведении такие службы, как служба питьевой воды и канализации, уличного освещения, очистки от мусора, рынков и центров снабжения, кладбищ, розыска, улиц, парков и садов, общественной безопасности и транспорта. Закон может предусмотреть и создание других служб с учетом территориальных и социально-экономических условий муниципий, а также их административных и финансовых возможностей. При этом для более эффективной деятельности своих служб муниципии одного штата могут по предварительной договоренности между советами достаточно тесно координировать свою деятельность по всем основным направлениям.

В странах англосаксонского права, в частности, в Великобритании важным источником полномочий местных органов являются судебные прецеденты, в значительной степени регулирующие и конкретизирующие компетенцию местных органов, устанавливаемую актами парламента.

Во многих странах с **англосаксонской моделью** местного самоуправления утвердился **принцип «позитивного»** регулирования деятельности местных органов. Объем полномочий последних устанавливается путем подробного перечисления их прав и обязанностей. Местные органы, таким образом, вправе совершать лишь те действия, которые непосредственно предписаны законом. В противном случае они могут быть признаны совершенными с превышением полномочий, т. е. противозаконными. В США этот принцип нашел отражение в **«правиле Диллона»**, в соответствии с которым «любое справедливое, разумное, существенное сомнение в наличии того или иного полномочия толкуется судами против муниципальных корпораций и спорные положения отрицаются». Поэтому американские муниципалитеты, разрабатывая хартии самоуправления, стремятся как можно подробнее и точнее зафиксировать в них свои полномочия.

Американские крупные города и небольшие поселки осуществляют законодательные и исполнительские функции, объем которых довольно широк и разнообразен, включает обеспечение жителей полицейской и пожарной охраной, следит за нормальным функционированием канализационных и водопроводных систем, уборкой мусора, осуществляет программы в области здравоохранения, охраны окружающей среды и т. д. Чем больше город или поселок, тем больше услуг предоставляется органами самоуправления его гражданам. В больших городах страны органы самоуправления обеспечивают граждан солидными библиотеками, музеями, парками, бассейнами и т. д.

Американская структура городского 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.

Аналогичным образом в Великобритании местные органы имеют лишь те полномочия, которые предоставлены им парламентскими статутами, что «отражает типично британский подход к местному управлению как инструменту национальной политики». Как отмечается в английской литературе, «местные органы являются публичными корпорациями и как таковые обязаны своим существованием исключительно законодательству. Любое действие местного органа должно быть поэтому оправдано ссылкой на соответствующий акт парламента».

Для получения каких-либо дополнительных полномочий местные органы в Великобритании вправе обратиться в парламент с просьбой об издании «частного» закона. Но подобная процедура зачастую является слишком длительной и сложной, и требуемые полномочия могут быть приобретены более легким способом. Порой достаточно лишь обратиться к государственному секретарю соответствующего министерства, который

вправе издать указ (впоследствии утверждаемый парламентом), предоставляющий местному органу необходимые полномочия.

В странах **континентального права** преобладает принцип «негативного» регулирования, в соответствии с которым местные органы вправе осуществлять такие действия, которые прямо не запрещены законом. Объем и содержание полномочий местных органов, согласно указанному принципу, «обусловлены остаточным свободным пространством, которое по закону не предоставлено другим государственным органам». Так, в Основном законе ФРГ говорится о том, что «общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества» (п. 2 ст. 28). Толкуя данную статью, ФКС указал, что «коммунальным органам должно быть, гарантировано право заниматься всеми местными делами, которые по закону не предоставлены другим органам управления». Аналогичный принцип в более развернутом виде закреплен в конституциях земель. Согласно конституции земли Гессен «общины являются на своей территории исключительными обладателями всех полномочий местного публичного управления, осуществляемого на основе их собственной ответственности. Они могут решать любую задачу публичной власти, кроме случаев, когда решение этих задач возложено на другие ведомства в общественных интересах специальным предписанием закона» (п. 1 ст. 137).

Компетенцию органов самоуправления можно условно разделить на первичную и вторичную. **Первичная компетенция** – это то, что можно назвать местными делами: чистота улиц, правильность застройки, система школьного образования, органы здравоохранения, парки, скверы, забота о бездомных, престарелых и т. д. **Вторичная компетенция** – это круг вопросов, которые прямо не относятся к местным делам и в которых более заинтересована центральная власть: учет избирателей, призывников, мероприятия оборонного характера и т. д.

Законодательство многих современных государств подразделяет полномочия местных представительных органов на **обязательные и факультативные (добровольные)**. К **обязательным** полномочиям относятся вопросы, которым придается общегосударственное значение: водоснабжение, общественная безопасность, здравоохранение, транспорт и т. д. **Факультативные (добровольные)** полномочия реализуются местными властями по собственному усмотрению, в зависимости от финансовых возможностей. К ним, как правило, относятся различные социальные функции, а также функции, связанные с культурными мероприятиями.

Конституционное законодательство ряда стран выделяет и так называемую «**делегированную**» (**порученную**) компетенцию местных органов, близкую по функциональному значению к обязательным полномочи-

ям, т. е. компетенцию, передаваемую им вышестоящими властями. В ФРГ функции местного самоуправления делятся на три основные группы: *добровольные, обязательные и порученные*. К третьей группе относятся вопросы, которые не считаются непосредственно местными и образуют так называемую «делегированную сферу влияния». Возложение на общину каких-либо государственных задач в каждом конкретном случае осуществляется по законодательному акту земли, которым в обязательном порядке должны быть урегулированы необходимые финансовые вопросы.

Законодательство Финляндии также предусматривает три группы функций местного управления: *добровольные* (относящиеся к общей сфере деятельности коммун), *непосредственно установленные законом*, а также вытекающие из данных сверху *поручений* (так называемые «*агентные*»).

Конституционное право некоторых стран предусматривает совместную компетенцию местных органов с центром или же субъектами федерации. Согласно, например, законодательству Голландии обязанности муниципалитетов могут выполняться как автономно, так и в соответствии с системой «совместного властвования». В Мексике муниципии по ряду вопросов (питьевая вода, транспорт, парки и т. д.) также обладают совместной со штатами компетенцией. Совместная компетенция центра и провинций (административно-территориальных единиц регионального уровня) предусмотрена законодательством Шри-Ланки и Папуа – Новой Гвинеи.

Общая для многих современных государств тенденция заключается в сокращении собственно коммунальных дел и расширении обязательных и порученных, что отражает возрастающую интеграцию местных органов в государственный механизм, их приспособление к решению задач, имеющих общегосударственное значение. Весьма показательны, что в ФРГ подобные дела в настоящее время составляют 80–90% от общего объема дел, выполняемых местными органами.

Объем компетенции местных органов зарубежных стран постепенно увеличивается, в том числе в таких важных сферах, как просвещение, дорожное строительство, коммунальное хозяйство и т. д. Права местных органов в унитарных государствах закрепляются законами и актами правительства, в федеративных государствах – субъектами федерации. В некоторых случаях органы местного самоуправления могут обращаться в законодательные органы с просьбами, петициями об издании законов или других актов, которые предоставили бы им дополнительные права. Некоторые дополнительные права могут быть предоставлены без издания новых законов, на уровне подзаконных актов.

Основные методы муниципальной деятельности – непосредственное регулирование и управление.

Регулирующая деятельность – это выдача лицензий на право торговли, содержание различных предприятий бытового обслуживания, кинотеатров, театров, выдача разрешений на занятие промыслами, установление правил торговли, застройки, поведения в общественных местах, выделение земельных участков под строительство, дача разрешений или наложение запретов на проведение уличных шествий, митингов, демонстраций. Это надзор в сфере охраны общественного порядка, пожарной безопасности, санитарный надзор и т. д. В некоторых странах (США, Канада, Франция) муниципалитеты имеют собственную полицию.

Управленческой деятельностью можно назвать руководство предприятиями, которые составляют муниципальную собственность. Обычно это предприятия коммунального транспорта, коммунального хозяйства, бытового обслуживания. Муниципалитетам может принадлежать определенный жилищный фонд, школы, библиотеки, парки, дома престарелых.

В ряде стран муниципалитеты занимаются здравоохранением – руководят больницами, поликлиниками. Часто они выплачивают пособия по безработице, по бедности, иногда имеют доли или акции в промышленных предприятиях и, естественно, участвуют в управлении этими предприятиями.

Нормотворческая деятельность местных органов, как правило, ограничена, и часто для издания какого-то акта требуется утверждение вышестоящим органом либо представителем правительства.

Полномочия муниципальных органов классифицируются: полномочия в сфере **финансово-экономической деятельности**. 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 соразмерны полномочиям, предусмотренным конституцией или специальным законодательством. Конституция Испании, например, прямо закрепляет положение о том, что местные финансы должны быть достаточными для выполнения функций, возлагаемых законом на соответствующие органы самоуправления, для чего используются преимущественно местные налоги, а также участие в налоговых сборах государства и автономных региональных 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 от 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 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 находящимся в ее распоряжении доходам. В федеративных государствах, где структура, функции, территориальные границы, порядок финансирования и пр. органов местного самоуправления определяется правительствами субъектов федерации и их законодательными органами, единой системы местного самоуправления не существует, и она имеет существенные отличия, равно как и сами субъекты федераций.

В США, например, органами управления графства (основной территориальной единицы местного самоуправления) являются избираемые населением советы, функции и порядок формирования которых определяются конституциями и законами штатов. Совет определяет виды налогов графства и контролирует их поступление, утверждает ассигнования различным ведомствам графства и контролирует их расходование, покупает и продает земли на территории графства, несет ответственность за содержание собственности графства, выделяет лицензии на организацию торговых предприятий, баров и т. д. Совет контролирует их деятельность и в случае нарушений законодательства может лишить их лицензии. Кроме того, совет графства осуществляет контроль за состоянием дорог и программами их строительства, содержанием больниц, приютов, мест заключения и т. д. Совет несет ответственность за организацию и проведение всех избирательных кампаний на территории графства.

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.

В эту группу полномочий входит принятие **местного бюджета**, а также участие в экономических и социальных проектах путем выпуска либо покупки акций. Утверждение бюджета является прерогативой представительного местного органа, который, таким образом, реализует свои полномочия в финансовой сфере и может определять общую финансово-экономическую политику. Проект бюджета обычно готовит исполнительный орган муниципалитета с учетом возможного роста затрат на непредвиденные расходы. Помимо ежегодного бюджета обычно готовится и долгосрочный бюджет, рассчитанный на несколько лет, и несколько дополнительных 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 местной 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 повышение заработной платы, а также рост или сокращение числа населения. Любые другие непредвиденные расходы проходят, как правило, по статье эпизодических расходов. Основная цель ежегодного бюджета – показать соотношение расходов и доходов 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 улучшить 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 представительных муниципальных органов.

Сюда же входит сбор различных денежных средств, их аккумуляция. Финансово-экономическая сфера является самой важной, поэтому все остальные полномочия зависят от полномочий в данной области.

Полномочия в области охраны общественного порядка. Полномочия в данной области включают 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 ведении местных органов и их исполнительных комитетов часто находятся местные полицейские силы, которые занимаются патрульной, охранной службой (США, Канада). Руководитель местных исполнительных органов зачастую наделяется функциями главного полицейского начальника. Например, во Франции префект – не только одно главное должностное лицо общего административного плана, но еще и главный полицейский. Эти люди могут руководить предварительным дознанием, следствием, розыском, задержанием преступников. В ряде случаев руководители таких исполнительных органов полицейскими функциями не обладают, а нанимают полицейских служащих для соответствующей работы.

Полномочия в области коммунального обслуживания, благоустройства и охраны окружающей среды. Сюда относят развитие транс-

порта, дорожное регулирование, местное дорожное строительство, санитарное состояние городов – контроль за тем, как соблюдается законодательство по охране природы, борьба с загрязнением воды, воздуха. Выполнение местными властями полномочий в сфере водоснабжения, освещения, канализации, уборки мусора особенно волнует граждан, поскольку с ростом городов, созданием крупных мегаполисов не всегда удастся обеспечить нормальное и здоровое существование людей. Поэтому главная задача местных властей – своевременное решение вопросов именно в данной сфере.

Полномочия в социальной сфере. Это полномочия по оказанию социальной помощи малоимущим за счет муниципальных доходов. Здесь называют, прежде всего, организацию помощи неимущим, престарелым, инвалидам. Это бесплатные столовые, медицинская помощь бездомным, дома престарелых, дома для лиц, нуждающихся в специальном уходе. Кроме того, в ряде стран муниципальные органы занимаются строительством дешевого жилья, которое потом продается на льготных условиях их нанимателям. Социальная сфера – это муниципальные больницы и родильные дома, библиотеки, детские сады и спортивные площадки. Иногда сюда включают и полномочия в сфере народного образования, но чаще всего их выделяют в отдельную группу, так как во всех странах мира есть государственная система народного образования и есть государственные школы. Всеми вопросами, связанными с образованием, ведают местные органы. Они заботятся о постройке школ, их ремонте, о зарплате учителям школ, часто решают вопросы программного обеспечения 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.). Мексиканские муниципии, например, в пределах, установленных федеральными законами и законами соответствующих штатов, имеют право разрабатывать, утверждать и реализовывать систему районирования и планы развития городского муниципального хозяйства; участвовать в создании своих территориальных резервов и управлять ими; контролировать использование находящейся в их ведении земли и осуществлять надзор в этой области; регулировать порядок владения городской землей; выдавать лицензии и разрешения на строительство; участвовать в создании зон экономического резерва и управлять ими.

Перечисленные первичные направления деятельности являются самыми важными для местных муниципальных органов зарубежных стран.

Чтобы реализовать полномочия, нужны деньги. Откуда же берутся деньги у местных органов власти, что является источниками их доходов?

Для муниципальных образований существуют, как правило, **два вида источников доходов**. Первый – это **местные источники**:

- А) муниципальный подоходный налог;
- Б) налог со стоимости земли;
- В) налог с доходов компаний;
- Г) налог с собственности (его платят домовладельцы, владельцы хозяйственных сооружений и земельных участков);
- Д) компенсации и пошлины;
- Е) штрафные санкции и прибыли от муниципальных предприятий.

Второй – **центральные источники**:

- А) субсидии из муниципальных фондов, выделяемые центральным правительством или его структурами (министерствами);
- Б) общие субсидии, идущие на поддержку муниципалитетов;
- В) специальные субсидии, имеющие целевым назначением образование, социальное благосостояние, жилищное строительство;
- В) специальные дотации для отдельных муниципалитетов, городов и т. д.

В ряде стран есть налог с продаж. Т. е. от стоимости каждой покупки какой-то процент взимается в казну городского бюджета.

Основной же источник доходов – государственные субсидии, т.е. выплаты из общегосударственного бюджета.

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, плательщиками 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, получающих прибыль благодаря муниципалитету.

Большое значение имеют для доходов муниципалитетов местные источники доходов, такие как компенсации за предоставленные услуги. Сюда же входят 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, т. к. оно проводит финансово-экономическую политику, разработанную и утвержденную представительными местными органами, 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.

Законы о муниципалитетах закрепляют обычно основные полномочия мэра не только в финансово-экономической области, но и в других областях. Вот, например, какими полномочиями обладают алькальды в соответствии с действующим законом в латиноамериканских странах: они руководят различными службами и администрацией муниципалитета, являясь их официальными и законными представителями; промульгируют и организуют выполнение решения представительного муниципального органа; контролируют муниципальные доходы и расходы; представляют в муниципальную Ассамблею проекты решений по различным сферам деятельности муниципалитета; представляют на рассмотрение Ассамблеи проект бюджета на следующий год, издают собственные декреты и решения; осуществляют необходимые действия для защиты прав муниципалитета; подписывают контракты и после их одобрения Ассамблеей организуют их выполнение; назначают, перемещают и освобождают от должности в соответствии с законом различных служащих муниципалитета; выдают и отзывают лицензии и осуществляют другие полномочия.

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

В американских графствах, например, существует большое число выборных должностных лиц, таких, как казначей, инспектор, ассессор, 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. *Ассессор* 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 сохранение и оформление документов графства, организа-

цию регистрации избирателей, проведение голосования и подсчет поданных голосов. *Шериф* возглавляет полицию графства, управляет тюрьмой графства, осуществляет аресты. *Прокурор* преследует в 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 сети кабельного телевидения на территории округа и т. д. *Отдел здравоохранения* расследует случаи инфекционных заболеваний, осуществляет программ медицинской помощи школам, проверяет санитарное состояние окружающей среды.

В некоторых случаях местные органы берут займы, хотя они представляются редко и только под проценты.

Тренировочные задания к вопросу 5

1. Какими нормативными документами регулируются полномочия местных органов управления и самоуправления?
2. В чем состоит суть принципа «позитивного» регулирования деятельности местных органов и правила «Диллона»?
3. В чем состоит суть принципа «негативного» регулирования деятельности местных органов?
4. Каким образом (как называются) закрепляются полномочия местных органов в законодательстве?
5. Назвать основные методы муниципальной деятельности.
6. Виды полномочий муниципальных органов?
7. Перечислить источники доходов муниципальных органов.

СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ

Административно-территориальные единицы – структурные части (единицы) административно – территориального устройства. Административно – территориальные единицы не обладают политической самостоятельностью и находятся в определенном соподчинении между собой. В РФ наиболее распространенными видами административно – территориальных единиц являются: район, район в городе, город районного подчинения, город областного (краевого и т. д.) подчинения.

Административно – территориальное устройство (деление) – разделение территории унитарного государства или территории субъектов федеративного государства на определенные части: области, провинции, губернии, департаменты и т. п., в соответствии с которым строится и функционирует система местных органов государства. Административно-территориальное устройство обычно отражает естественноисторические, национальные и социально – экономические особенности данного государства.

Алькальд – в Испании и ряде стран Латинской Америки председатель муниципального совета; городской судья.

Бургомистр – высшее должностное лицо в местных органах управления некоторых стран (ФРГ, Бельгии, Нидерландов, Австрии); бургомистры являются представителями центрального правительства, назначают и смещают муниципальных служащих, ведают составлением и исполнением бюджета.

Графство – административно – территориальная единица в США, Великобритании, Канаде и других странах.

Деволуция – это передача (делегиrowание) центральным правительственным органам части своих полномочий органам власти административно – территориальных единиц.

Деволуция законодательная – предоставление органам региона права издавать законы по некоторым вопросам.

Деволуция административная – передача региональным органам права проводить в жизнь законы и политику, установленные центром, применительно к данной административно – территориальной единице.

Деконцентрация – это передача важных прав по принятию решений представителям центральной власти, поставленным во главе различных административных округов или государственных служб.

Деконцентрация вертикальная – все полномочия по представительству интересов центральных властей на местах передаются одному государственному чиновнику, в результате чего деконцентрация в центре по-рой обращается концентрацией на местах.

Деконцентрация горизонтальная – выражается в существовании на местном уровне как бы нескольких «центров власти» с распределением обязанностей по отраслевому принципу.

Департамент – 1. Основная административно-территориальная единица во Франции и ряде других стран. 2. В некоторых государствах (США, Швейцария, РФ) название ведомства или министерства, либо их подразделения.

Децентрализация – передача прав на принятие решений органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и которые зачастую избираются заинтересованными гражданами.

Инкорпорация – способ систематизации действующего права путем объединения в сборнике или собрании правовых актов в хронологическом, алфавитном или ином порядке (например, по отраслям права). В отличие от кодификации, не преследует цели обновления содержания правовых актов. Однако инкорпорация дает возможность внести в первоначальный текст правовых актов все последующие официальные изменения и дополнения, исключить отмененные нормы, выявить несогласованности, противоречия и т. п. Различают инкорпорацию официальную и неофициальную. В текстах международных договоров термин «инкорпорация» иногда применяется для обозначения включения одного государства в состав другого государства на основе соглашения.

Кантон – 1. Территориальная единица (субъект федерации) в Швейцарии; 2. Низовая административно-территориальная единица во Франции и некоторых других странах.

Коллегиальность – принцип управления, при котором руководство осуществляется группой уполномоченных лиц (коллекцией), каждое из которых несет персональную ответственность за определенную сферу деятельности.

Коммуна – во Франции, Италии, Бельгии, Алжире, Сенегале и некоторых других государствах поселение городского или сельского типа, образующее низшую административно-территориальную единицу. В большинстве стран управление коммуной осуществляет выборный муниципальный совет, который организует деятельность коммунальных служб (в области здравоохранения, образования, городского транспорта, водоснабжения и др.), проведения общественных работ местного значения и т. д. Исполнительным органом муниципального совета является мэр (или бургомистр), избираемый самим советом или назначаемый правительством. Мэр одновременно является государственным чиновником, представляющим интересы центрального правительства.

Компетенция – совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа (органа местного самоуправления) или должностного лица, определяющих

его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления).

Магистрат – 1. Городское управление в некоторых странах (Норвегия, Швеция, Дания и др.). Магистрат может быть составлен из чиновников, назначенных правительством, или выборных лиц. 2. Чиновник судебной власти (судья, следователь, прокурор) в Италии, Франции и некоторых других зарубежных странах. 3. В России орган городского сословного управления. Первые магистраты были созданы в 1720 г. Избирались «из гостей и гостиной сотни, и из гостиных детей», «из граждан первостатейных». В магистраты входили: президент, 2–4 бурмистра; 2–8 ратманов. Магистраты ведали судебными, полицейскими, хозяйственными и финансовыми вопросами. В 1727–1743 гг. магистраты назывались ратушами и подчинялись губернаторам и воеводам. С 1743 до 1775 г. восстановлены с ограниченными функциями (главным образом судебные и казенные сборы). В 1775 г. магистраты превращены в суды для городских сословий. С 1860-х гг. в ходе осуществления буржуазной судебной реформы магистраты постепенно ликвидированы.

Местное самоуправление – это местные представительные органы. Местное самоуправление характеризуется главным признаком – выборностью. Органы местного самоуправления избираются непосредственно гражданами.

Местное управление – это органы, назначаемые из центра и представляющие на местах государственную администрацию.

Муниципалитет – 1. Совокупность выборных органов управления и самоуправления. В некоторых странах (США, Великобритания) муниципалитетом именуется лишь органы городского управления. Муниципалитеты избираются населением соответствующих административно – территориальных единиц и рассматриваются в конституционном праве как публично-правовые корпорации. Как правило, муниципалитет состоит из выборной коллегии во главе с мэром, бургомистром и т. п. и чиновничьего исполнительного аппарата. Муниципалитеты могут быть собственником муниципальных предприятий, жилищного фонда и другого имущества; они ведают государственными школами, санитарными службами, местной полицией, а в ряде стран управляют различными учреждениями по медицинскому обслуживанию и социальному обеспечению. Главный источник собственных доходов муниципалитета – местные налоги с населения. 2. Самоуправляющаяся община с правами юридического лица.

Муниципия – 1. В римском государстве италийские, а с 3 в. до н. э. и провинциальные города, свободное население которых получало в полном или ограниченном объеме права римского гражданина и самоуправления. 2. Название административно – территориальных единиц, в

границах которых действуют органы местного самоуправления – муниципальный совет, мэры (ряд государств Латинской Америки, Мексика, Румыния и др.).

Муниципальная корпорация – в странах англо-саксонской системы права (в США – любые) городские самоуправляющиеся общины с правами юридического лица (например, в Пакистане – города с населением не менее 500 тыс. человек).

Муниципальный совет – в некоторых странах (Франция, Мексика и т. д.) название коллегиального выборного органа местного самоуправления. Исполнительным органом муниципального совета является, как правило, мэры.

Мэр – высшее должностное лицо в муниципалитетах США, Великобритании, Франции и ряда других государств. Как правило, мэры избираются самим муниципалитетом, иногда – непосредственно населением, в некоторых странах он назначается или утверждается в должности центральным правительством. Мэр представляет муниципалитет, председательствует на его заседаниях. Во Франции и некоторых других государствах он, являясь также правительственным агентом, возглавляет муниципальную администрацию. Мэр отвечает за подготовку и исполнение муниципального бюджета, назначает на многие муниципальные должности, направляет работу аппарата. Некоторые свои полномочия, например, по регистрации актов гражданского состояния, мэры осуществляют как представители центральной власти. В Великобритании и в части городов США мэры выполняют в основном представительские и председательские функции; важнейшую роль в муниципальном исполнительном аппарате этих стран играют клерки муниципальных советов (Великобритания) и муниципальные управляющие (США). В РФ должности мэра введены с 1991 г. в Москве, Санкт – Петербурге и некоторых других городах.

Община – форма социальной организации. Первобытная (родовая) община характеризуется коллективным трудом и потреблением, более поздняя форма – соседская (территориальная, сельская) община сочетает индивидуальное и общинное владение, в целом характерна для докапиталистического общества. Община обладает полным или частичным самоуправлением. В дореволюционной России община была замкнутой сословной единицей, использовалась как аппарат для сбора податей. В ходе Столыпинской аграрной реформы общинное землевладение заменялось частным крестьянским. Общинами назывались также другие исторические общности: городская коммуна, религиозная, профессиональная, земляческая община.

Округ – 1. В ряде государств (Исландии, Португалии и др.) административно – территориальная единица. 2. Территория, на которую распространяется компетенция определенных органов (например, судебный округ, нотариальный округ и т. д.).

Петиция – коллективное прошение, подаваемое в письменном виде в органы государственной власти, как правило, высшие.

Префект – в ряде государств особый институт представителя центрального (Румыния) или регионального (РФ) правительства на местах. Первоначально институт префекта возник (в новое время) во Франции в 1802 г., где до ликвидации этого института в 1982 г. в качестве представителя правительства префект осуществлял административный надзор за деятельностью органов местного самоуправления и местного управления в департаментах. В настоящее время во Франции префектами называют комиссаров республики. В Румынии префекты назначаются правительством в каждый уезд и муниципию Бухарест, где они руководят децентрализованными публичными службами министерств и прочих центральных органов в административно – территориальных единицах, могут опротестовывать в органах административной юстиции и приостанавливать действие актов органов местного самоуправления. В РФ префекты существуют в городе Москве, где назначаются единолично мэром Москвы для руководства местным управлением в административных округах города Москвы.

Префектура – 1. Должность, звание и район управления префекта. 2. В Японии название основной административно – территориальной единицы.

Провинция – название субъектов федерации в Аргентине, Канаде, Пакистане и др. унитарных государств; название более крупных единиц административно – территориального деления.

Промульгация – в конституционном праве ряда зарубежных государств – опубликование принятого и утвержденного закона в официальном печатном органе, осуществляемое главой государства в установленные конституцией или законом сроки. Только после промульгации закон, как правило, обретает обязательную силу.

Прямое правление – в конституционном праве один из способов (форм) осуществления местного самоуправления, заключающийся в решении вопросов местного значения непосредственно на собраниях (сходах) жителей соответствующих единиц. Применяется в ряде кантонов Швейцарии, некоторых штатах США.

Район – название низовой административно-территориальной единицы в ряде государств (большинство субъектов РФ, Казахстане, на Украине и т. д.). На уровне района осуществляется местное самоуправление.

Регион – 1. Во Франции с 1982 г. самая крупная административно – территориальная единица (всего существует 28 регионов). В соответствии с законом 1982г. население региона избирает региональный совет, уполномоченный решать вопросы областного значения. Функции исполнительного органа в регионе возложены на председателя совета. Надзор за деятельностью регионального совета и его председателя осуществляет назначаемый правительством комиссар республики. 2. В Бельгии с 1993г.

один из двух типов субъектов федерации; в отличие от субъектов второго типа (сообществ) регионы образуются на территориальной основе.

Ротации принцип – в конституционном праве принцип частичного (поэтапного) обновления состава представительных органов власти. Ротации принцип позволяет избежать резких изменений в составе депутатского корпуса, обеспечить стабильность и преемственность в работе представительного учреждения. Например, 1/3 сената конгресса США переизбирается через каждые два года.

Субвенция – денежная сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня на определенный срок и на конкретные цели для выравнивания социально-экономического развития соответствующего национально – государственного или административно – территориального образования. Субвенция в отличие от дотации должна быть использована строго по целевому назначению и в установленный срок; в противном случае субвенция подлежит возврату предоставившему ее органу. Порядок и условия предоставления и использования субвенции регулируются соответствующим законодательством.

Субсидия – одно из средств (методов) бюджетного регулирования, денежная сумма, выделяемая на финансирование определенных мероприятий и предполагающая доленое участие нижестоящих бюджетов в этом финансировании.

Тауншип – название низовой административно – территориальной единицы в 20 штатах США.

Хартия – 1. Документ публично – правового и политического характера в средние века (хартия городов, коммунальные хартии, Великая хартия вольностей и др.) и новое время (например, конституционные хартии и др.);

2. В международном праве обычно синоним декларации, – формулирующий общие принципы и цели международный акт, не имеющей обязательной силы (например, Парижская хартия для Новой Европы).

Шериф – 1. В Великобритании, Ирландии, США должностное лицо, выполняющее в своем округе определенные административные функции; 2. В мусульманских странах почетное звание лиц, возводящих свою родословную к основателю ислама – Мухаммеду.

РЕШЕНИЯ ТРЕНИРОВОЧНЫХ ЗАДАНИЙ

Решения тренировочных заданий к вопросу 1

1. В большинстве стран современного мира управление местными делами осуществляется как через назначаемые из центра органы государственной администрации на местах, выступающие в качестве периферийного звена государственного аппарата, так и через представительные органы, избираемые населением соответствующих административно – территориальных единиц. Такие представительные органы часто именуются органами местного самоуправления или муниципального управления.

2. Процесс становления и развития государственности, расширение набора услуг, предоставляемых своим гражданам, оказали влияние на функционирование местного самоуправления. С одной стороны, усилилась роль местных органов в реализации правительственной политики на местах, по предоставлению различных услуг населению, что, в свою очередь, определило заинтересованность государства в эффективном функционировании местного управления, повысило влияние местных органов на политический процесс целом. С другой стороны, усилилась интеграция местных органов в государственный механизм, что приводит к потере ими своей былой самостоятельности. Изменившаяся ситуация заставила правительство искать новые пути воздействия на местные органы с целью подчинения их деятельности решению таких задач, которые имеют общенациональное значение.

3. Местное управление является весьма специфической частью государственного механизма, обладающей значительным своеобразием и самостоятельностью. Это объясняется тем, что местные советы представляют собой практически единственный центр власти вне рамок национального парламента обладающей легитимностью, базирующейся на выборах и народном волеизъявлении. Эта самостоятельность, имеет несколько иную природу, чем автономии, поскольку местные представительные органы чаще всего не обладают собственными законодательными полномочиями и действуют на основе и в рамках законов, принимаемых вышестоящими представительными органами.

4. Местные органы не обладают так называемой «компетенцией» устанавливать свою компетенцию, то есть не могут самостоятельно определять круг своих полномочий, который устанавливается вышестоящими органами, а также судами.

5. Под местным управлением понимаются органы, назначаемые из центра и представляющие на местах государственную администрацию.

6. Под местным самоуправлением понимаются местные представительные органы. Местное самоуправление характеризуется главным признаком – выборностью. Органы местного самоуправления избираются непосредственно гражданами.

7. Полномочия местных органов закрепляются в специальных нормативных актах. Ряд зарубежных конституций содержат либо главы, либо отдельные статьи, посвященные местному самоуправлению. Как правило, эти статьи невелики по объему и содержат *отсылки к текущему законодательству*. Отсюда вытекает, что полномочия местных органов закрепляются в актах текущего законодательства (в обычных законах).

8. Европейская хартия о местном самоуправлении закрепляет важнейшие конституционные, законодательные основы местного самоуправления. В ней говорится также о том, что принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти. Закрепляется принцип исключительной компетенции и выделяется определенная сфера самостоятельных полномочий для этих органов государства.

Решения тренировочных заданий к вопросу 2

1. Научно-технический прогресс оказывают влияние на перестройку административно – территориального устройства страны, но касается это больше промышленных регионов. В крупнейших зарубежных государствах (США, ФРГ, Испания, Италия 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 и демографическую основу для своего существования.

2. Административно-территориальное устройство любой страны представляет собой важнейшую часть государственной организации. Это устройство в большинстве случаев носит сугубо консервативный характер. Оно редко подвергается коренной ломке, не испытывает на себе серьезных изменений даже в условиях принятия новых конституций и конституционных законов, затрагивающих другие аспекты в организации государства.

3. В основе административно-территориального управления лежит удобство управления.

4. Регулирование административно-территориального устройства в унитарных государствах является компетенцией центральных органов власти и правительства, а в федеративных государствах – компетенция субъектов федерации, хотя общие принципы организации административно-территориального деления должны строиться на основе принципов общенациональной конституции. Детальное регулирование местного административно-территориального деления осуществляется специальными законами.

5. Специальные округа 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. Специальные округа создаются для выполнения самых разнообразных функций: пожарной охраны, жилищного строительства, водоснабжения 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.

6. В разных странах существуют различные системы административно – территориального деления страны: простые и сложные и т. д. Это зависит от размера государства и от численности населения.

7. В литературе, посвященной местному управлению, различаются три его основные модели (системы), в целом соответствующие основным правовым системам современности: англосаксонская (английская), континентальная (французская) и советская.

8. В рамках английской модели местного управления местные представительные органы формально выступают как действующие автономно в пределах предоставляемых им полномочий и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. Также для данной модели характерно отсутствие на местах уполномоченных центрального правительства, опекающих местные представительные органы. Кроме того, в данной модели наряду с представительными органами населением могут избираться и отдельные должностные лица. Значительными полномочиями наделяются комиссии (комитеты) местных представительных органов, играющие весомую роль в принятии тех или иных решений. Контроль за деятельностью местных властей осуществляется чаще всего косвенным образом через центральные министерства, а также судебные органы (США, Канада, Великобритания, Австралия и др.)

9. Французская модель основывается на сочетании прямого государственного управления (государственной администрации) на местах и местного самоуправления. Агенты государственной администрации, функ-

ционирующие в рамках этой модели в отдельных административно-территориальных единицах, осуществляют надзор за деятельностью органов местного управления. В этой модели может осуществляться определенное подчинение нижестоящих звеньев вышестоящим. Данная модель используется в государствах континентальной Европы, франкоязычной Африки, Латинской Америке, Ближнем Востоке.

10. Советская модель местного управления была характерна для СССР и других стран мировой системы социализма, некоторым развивающимся государствам, ориентировавшимся на социалистическую перспективу. В настоящее время она сохраняется в Китае, на Кубе во Вьетнаме и КНДР, т. е. в тех странах, которые продолжают себя считать социалистическими. В основе этой модели лежит отрицание принципа разделения властей и провозглашения полновластия представительных органов (советов). Кроме того, для этой модели характерна иерархическая соподчиненность входящих в нее звеньев. Все другие органы государства считаются производными от советов и им подотчетны. Хотя советы и считались полновластными органами, реальная власть принадлежала партийным организациям, функционировавшим на различных уровнях административно – территориального деления и принимавшим все важные решения. Исполнительными органами местных советов обычно являлись формирувавшиеся ими из своего состава исполнительные комитеты. Они действовали согласно принципу двойного подчинения: вышестоящему органу управления и соответствующему совету. При такой системе депутаты не обладали полной политической властью.

11. Деконцентрация – это передача важных прав по принятию решений представителям центральной власти, поставленным во главе различных административных округов государственных служб. Различают вертикальную и горизонтальную деконцентрацию. При вертикальной деконцентрации все полномочия по представительству интересов центральных властей на местах передаются одному государственному чиновнику, в результате чего деконцентрация в центре порой обращается концентрацией на местах. Горизонтальная деконцентрация выражается в существовании на местном уровне как бы нескольких «центров власти» с распределением обязанностей по отраслевому принципу.

12. Децентрализация состоит в передаче прав на принятие решений органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и которые зачастую избираются заинтересованными гражданами. Обоснование необходимости децентрализации носит двоякий характер:

– передача непосредственно в руки заинтересованных лиц управления делами имеет достоинства демократического характера, причем демократизм гораздо более реален в местных масштабах, нежели в общенациональном;

– децентрализованное управление, если только для этого обеспечены необходимые средства и условия, является гораздо менее тяжеловесным и гораздо более практичным, чем централизованное управление.

13. Деволюция – это передача (делегирование) центральным правительственным органом части своих полномочий органам власти административно – территориальных единиц. Выделяют законодательную и административную деволюцию. Законодательная деволюция – предоставление органам региона права издавать законы по некоторым вопросам. Административная деволюция – передача региональным органам права проводить в жизнь законы и политику, установленные центром, применительно к данной административно – территориальной единице.

Решения тренировочных заданий к вопросу 3

1. Местное управление включает элементы: выборный орган (выборное муниципальное собрание, которое может называться по-разному – советом, ассамблеей) и исполнительный орган. Исполнительный орган может быть единоличным и коллегиальным. Единоличный – мэр (Франция) или бургомистр (ФРГ), коллегиальный – магистрат в некоторых землях ФРГ или джунта в Италии.

2. Исполнительный орган необходим, поскольку это постоянно действующая структура, тогда как выборное собрание заседает лишь периодически для решения каких-то важных, принципиальных вопросов.

3. Представительные органы местного самоуправления обычно избираются гражданами прямым голосованием, чаще всего по мажоритарной системе: индивидуально за конкретных лиц – депутатов местных органов. Избираются отдельные члены будущего муниципалитета по избирательным округам. Округа обычно одномандатные, иногда многомандатные.

4. Представительные органы местного самоуправления, как правило, одномандатные, хотя в некоторых случаях бывают и две палаты, как в парламенте. Например, муниципальное собрание Нью-Йорка состоит из двух палат.

5. Соотношение различных форм местного управления и самоуправления в рамках отдельных административно-территориальных единиц определяются историческими, географическими, демографическими особенностями, политическим режимом, а также конкретной правовой системой той или иной страны.

6. Прямое государственное управление на местах может зачастую подменять местное самоуправление, что снижает демократический потенциал политической системы, делает ее менее гибкой и динамичной, нарушает связь избирателей с государством.

7. Парламентарная форма управления – характерно избрание местной администрации местными представительными органами из своего состава, причем нередко глава администрации (например, мэ́р) является одновременно председателем представительного органа.

Президентская – характерно избрание населением не только членов представительного органа (депутатов, советников), но и главы местной администрации, а также некоторых других должностных лиц исполнительной и судебной власти (казначея, прокурора, мирового судью и т. д.).

Комиссионная форма управления – избираемый населением «совет комиссионеров», состоящий из 3–7 человек, играет одновременно роль как представительного, так и исполнительного органа. Каждый из комиссионеров возглавляет, какой – либо муниципальный департамент. Предполагалось, что главным достоинством такой системы станет то, что лица, определяющие общегородскую политику, сами будут заниматься ее реализацией. Весьма скоро проявились и ее недостатки – бесконтрольность и круговая порука. Кроме того, комиссионеры часто не имели необходимой квалификации. На заседаниях совета они порой отстаивали интересы своих департаментов, особенно при определении бюджетных ассигнований, что в итоге дестабилизировало городское управление.

8. Критерием для образования муниципалитетов могут служить численность населения, общий уровень развития соответствующей единицы, ее доход, историческая значимость и т. д.

Основная форма работы местных представительных органов – сессии. Проводятся они один-два раза в месяц, иногда один раз в неделю. Чем выше уровень представительных органов местного самоуправления, тем реже они собираются.

10. Сессия – период времени, в течение которого происходят заседания местного совета. В низовых административно – территориальных единицах они обычно созываются чаще, чем в вышестоящих. Во Франции, например, коммунальные советы собираются на очередные сессии четыре раза в год, в то время как генеральные советы департаментов – два раза в год. Сессии бывают очередные и внеочередные. Законом или обычаем устанавливается, сколько должно быть очередных сессий. Внеочередные (чрезвычайные) проводятся обычно по требованию правительства, соответствующего представителя государственной администрации на местах, определенного числа членов представительного органа, а также по инициативе исполнительного органа. На таких сессиях рассматриваются, как правило, лишь те вопросы, для решения которых они созываются.

11. Избираемый населением мэ́р единолично назначает и увольняет муниципальных чиновников, имеет право отлагательного вето на решения совета, которое чаще всего может быть преодолено лишь квалифицированным большинством голосов членов последнего, отвечает за составление и испол-

нение местного бюджета, решает многие вопросы текущего управления. При «сильном» мэре, функционирует штат профессиональных помощников, возглавляемых в некоторых городах главным администратором. Являясь теоретически лишь исполнительным органом муниципального совета «сильный» мэр на практике действует как самостоятельный институт, оказывающий значительное влияние на основные направления политики муниципалитета.

12. Система «слабый мэр – совет», в рамках которой функции мэра, обычно избираемого муниципальным советом, ограничиваются представительскими и контрольными. Управление местными делами при такой системе осуществляется в основном через систему отраслевых комитетов. Главный недостаток системы «слабый мэр – совет» заключается в присутствии ей «вакууме исполнительной власти», поскольку фактически отсутствует какое-либо должностное лицо, ответственное за все вопросы реализации политики, кроме того, имеет место загрузка муниципальных советов так называемой «административной вермишелью», т. е. большим количеством текущих вопросов.

13. Система местного управления «совет – управляющий» придает слишком большой вес профессиональным администраторам в ущерб выборным политикам. Это в конечном итоге не может не приводить к определенному искажению воли избирателей, продемонстрированной на местных выборах.

14. Важное функциональное значение прямого государственного управления на местах заключается, прежде всего, в том, что оно позволяет усилить государственное начало в местном управлении, направить деятельность местных органов на решение не только локальных, но и определенных общенациональных задач. Это, в свою очередь, способствует большей координации местного управления с другими элементами государственного механизма, повышает эффективность исполнительной власти.

15. Постоянные комиссии создаются на весь срок полномочий. Временные комиссии создаются для рассмотрения какого-либо конкретного вопроса. Отраслевые создаются по конкретному направлению муниципальной деятельности, по отраслевому принципу (например, здравоохранению и т. д.). Функциональные, формируются по каким-либо комплексным, специальным вопросам (юридическая комиссия и т. д.). Территориальные объединяют членов совета, избранных от какого-либо определенного района, и отвечают за его общее развитие.

Решения тренировочных заданий к вопросу 4

1. Административная опека предполагает, что решения органов местного самоуправления не могут вступить в силу, пока не получат одобрения местного администратора, назначенного или уполномоченного свер-

ху. В одобрении может быть отказано по мотивам как незаконности, так и нецелесообразности решения.

2. Административный надзор ограничивается проверкой только законности решений органов местного самоуправления. Обычно администратору для проверки решения дается небольшой срок, по истечении которого, если не поступило возражений, решение вступает в силу. Администратор может оспорить его только в судебном порядке.

3. Административный контроль центральных властей за деятельностью местных органов выражается в следующем: в праве центральной власти утверждать некоторые акты местных органов; издание различных циркуляров, устанавливающих стандарты для местных служб; санкционировать определенные действия органов местного самоуправления; смещать должностных лиц местного управления и т. д.

4. Местные органы не вправе принимать решения по следующим вопросам: финансовым, сделки с муниципальным имуществом, акты о получении займов, о застройке населенных пунктов и т. д.

5. Определенные надзорные функции выполняют и другие центральные ведомства, в том числе и министерство финансов, которое следит за расходованием денег и выполнением бюджета.

6. Виды санкций центральной власти в отношении местных органов: право роспуска местного органа самоуправления; иногда принудительная отставка глав местной администрации, отдельных муниципальных служащих; передача полномочий муниципалитета правительственному представителю; может быть отстранение от должности мэра и служащих муниципалитета; могут быть отменены акты местных органов; отмена субсидий и т. д.

7. Основным источником доходов местных органов являются налоги и различные сборы с населения. Наибольшее значение среди налоговых поступлений имеет имущественный налог и в первую очередь налог на недвижимость. Если в одних странах (Великобритания) он доминирует, то в других – (США) сочетается с различными видами подоходных и косвенных налогов, к которым относятся налог на покупки, налог с прибылей корпораций, налоги на дарение и наследство и др.

8. Различают два вида субсидий, представляемых местным органам: общего и специального назначения. Субсидии общего назначения называются дотациями, предназначены в основном для покрытия дефицитов местных бюджетов и других расходов общего характера. Субсидии специального назначения называются субвенциями и носят целевой характер и направляются на покрытие расходов, одобренных центральным правительством.

9. Судебный надзор за деятельностью местных органов наиболее развит в странах англосаксонской системы права, где решения местных органов часто оспариваются в судебном порядке. Если правительство счи-

тает, что местный орган не выполняет свои функции надлежащим образом, оно вправе обратиться в суд с требованием об издании судебного приказа, запрещающего местному органу те или иные действия или, наоборот, обязывающего его произвести определенные действия. Суды в ходе рассмотрения конкретных дел имеют право толковать те или иные акты местных властей и объявлять их незаконными.

Решения тренировочных заданий к вопросу 5

1. Основной объем полномочий органов местного самоуправления определяется национальным законодательством и может различаться даже в рамках одной страны. Полномочия местных органов самоуправления закрепляются специальными законами о местном самоуправлении, а также законами, регулирующими различные отрасли государственного управления. В общем виде они могут закрепляться и в конституциях. В некоторых странах (Франция) законодательство очень подробно регламентирует компетенцию местных органов и следит за тем, чтобы они не превышали свои полномочия. В ряде других стран (ФРГ) определенный круг вопросов перечислен в законе, но в ряде случаев вышестоящая власть допускает как бы выход за рамки этих полномочий и так называемые остаточные полномочия могут использоваться местными органами самоуправления.

2. Объем полномочий местных органов устанавливается путем подробного перечисления их прав и обязанностей. Местные органы т.о. вправе совершать лишь те действия, которые непосредственно предписаны законом. В противном случае они могут быть признаны совершенными с превышением полномочий, т.е. противозаконными. Такой подход характерен для стран англосаксонской системы права (США, Великобритания). «Правило Диллона», допускает любое справедливое, разумное, существенное сомнение в наличии того или иного полномочия толковать судами против муниципальных корпораций и спорные положения отрицать. Поэтому американские муниципалитеты, разрабатывая хартии самоуправления, стремятся как можно подробнее и точнее зафиксировать в них свои полномочия.

3. Принцип «негативного» регулирования деятельности местных органов состоит в том, что местные органы вправе осуществлять такие действия, которые прямо не запрещены законом. Объем и содержание полномочий местных органов согласно указанному принципу обусловлены остаточным свободным пространством, которое по закону не предоставлено другим государственным органам.

4. Полномочия делятся на: первичные, вторичные, обязательные, факультативные (добровольные), делегированные (порученные), добровольные, непосредственно установленные законом, агентные.

5. Основными методами муниципальной деятельности являются: регулирующая, управленческая и нормотворческая.

6. Виды полномочий муниципальных органов: в сфере финансово-экономической деятельности; в области охраны общественного порядка; в области коммунального обслуживания, благоустройства и охраны окружающей среды; в социальной сфере.

7. Местные источники доходов: муниципальный подоходный налог, налог со стоимости земли, налог с доходов компаний, налог с собственности (его платят домовладельцы, владельцы хозяйственных сооружений и земельных участков), компенсации и пошлины, штрафные санкции и прибыли от муниципальных предприятий. Источники от центральных органов: субсидии из муниципальных фондов, выделяемые центральным правительством или его структурами (министерствами); общие субсидии, идущие на поддержку муниципалитетов; специальные субсидии, имеющие целевым назначением образование, социальное благосостояние, жилищное строительство; специальные дотации для отдельных муниципалитетов, городов.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Арановский, К. А.* Государственное право зарубежных государств / К. А. Арановский. М., 2000.
2. *Барабашев, Г. В.* Муниципальные органы современного государства / Г. В. Барабашев. М., 1971.
3. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М., 1999.
4. *Бондарь, Н. С.* Городской совет и администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности / Н. С. Бондарь, С. А. Зинченко // Государство и право. 1993. № 3. С. 88.
5. *Брэбан, Г.* Французское административное право / Г. Брэбан М., 1988.
6. *Васильева, Т. А.* Реформа государственных институтов в Италии / Т. А. Васильева // Государство и право. 1993. № 3. С. 139.
7. *Ведель, Ж.* Административное право Франции / Ж. Ведель. М., 1973.
8. *Гарнер, Д.* Великобритания: центральное и местное управление, Д. Гарнер М., 1984.
9. Государство в странах капиталистической ориентации. М., 1982.
10. Государственное право буржуазных и освободившихся стран.
11. *Граверт, Р.* Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ / Р. Гравет // Государство и право. 1992. № 10.
12. *Данкерс, Д. С.* Муниципальная бюджетная система в Нидерландах Д. С. Данкерс. // Государство и право. 1993. № 1. С. 97.
13. *Драго, Р.* Административная наука / Р. Драго. М., 1982.
14. Советское государственное право. М., 1980.
15. Конституции государств Европейского союза / под ред. Л. А. Окунькова. М., 1997.
16. Конституционное (государственное) право зарубежных стран В 4-х т. т. 1–2. Отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2000.
17. Конституционное право зарубежных стран / под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М. 1999.
18. *Краснов, М. А.* Публично – правовая ответственность представительных органов за нарушение закона / М. А. Краснов. // Государство и право. 1993. № 6. С. 53.
19. *Крылова, Н. С.* Английское государство / Н. С. Крылова. М., 1981.
20. *Маклаков, В. В.* Конституции зарубежных государств / В. В. Маклаков. М., 1997.
21. Местные органы в политической системе капитализма. М., 1985.
22. *Мишин, А. А.* Правовое регулирование системы органов местного управления США на современном этапе / А. А. Мишин. // Государственно-правовое развитие зарубежных стран в 70–80-е годы. М., 1986.

23. Государственно-правовое развитие зарубежных стран в 70–80-е годы. М., 1986.
24. *Моргачев, В. Н.* Формы и методы территориального управления в США и Канаде / В. Н. Моргачев. М., 1987.
25. Органы власти штатов и местные органы управления в США.– М., 1990.
26. *Павлова, Л. П.* Финансы местных органов управления капиталистических стран / Л. П. Павлова. М., 1977.
27. *Плешова, М. А.* Демократия в Индии: проблемы местного самоуправления / М. А. Плешова. М., 1992.
28. *Плешова, М. А.* Представительная демократия в Индии: эволюция местного самоуправления / М. А. Плешова. // Экономическое, социальное и политическое развитие Индии. М., 1989.
29. *Пэюхенен, А.* Исполнительная власть в Финляндии. / А. Пэюхенен. // Государство и право. 1992. № 7. С. 148.
30. *Рубинская, О. Ю.* Проблемы децентрализации в стратегии реформ ФСП / О. Ю. Рубинская. М., 1987.
31. *Сагоян, Л. Ю.* Центрально-Африканская Республика. Справочник. / Л. Ю. Сагоян М., 1989.
32. Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 1996.
33. Структура органов местного самоуправления в городах Германии. Л., 1991.
34. *Тимофеев, Н. С.* Коммунальное право ФРГ / Н. С. Тимофеев. М., 1982.
35. *Транин, А. А.* Административно – территориальная организация капиталистического государства / А. А. Транин М., 1984.
36. *Чудаков, М. Ф.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран / М. Ф. Чудаков. Минск, 2001.

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Понятие местного самоуправления и управления. Правовое регулирование местного самоуправления и управления	3
2. Основные черты административно-территориального деления ..	9
3. Структура и формы деятельности местного управления и самоуправления	19
4. Отношения местных органов с центральной властью	37
5. Компетенция местных органов управления и самоуправления ...	48
Словарь	61
Решения тренировочных заданий	67
<i>Литература</i>	77

Учебное издание

Ноздрин-Плотницкий Вячеслав Иосифович

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН.**

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Учебно-методическое пособие для дистанционного обучения

Редактор *В. А. Абакумец*
Компьютерная верстка *А. В. Русецкая*
Корректор *В. А. Абакумец*

Подписано в печать 17.09.2008 г. Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс».
Усл. печ. л. 4,65. Уч.-изд. л. 4,8. Тираж 250 экз. Зак. № 38.

ООО «БИП-С Плюс». ЛИ № 02330/0133476 от 09.02.2005
Ул. Короля, 3, 220004, г. Минск

Отпечатано на ризографе ООО «БИП-С Плюс».

БИП – ИНСТИТУТ ПРАВОВЕДЕНИЯ

В. И. Ноздрин-Плотницкий

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН.
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ
И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Учебно-методическое пособие для дистанционного обучения

МИНСК
«БИП-С ПЛЮС»
2008