

МИНИСТЕРСТВО ОБЩЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ, УПРАВЛЕНИЯ И ПРАВА
КАЗАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Н. Н. РЫБУШКИН, О. И. ЗАЗНАЕВ

**МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**
УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

УДК 342.9(075)(100)
ББК 67.99
Р-93

*Утверждено в качестве учебного пособия по решению Ученого
Совета Института экономики, управления и права от 4.06.97г.*

Разделы I—III написаны Зазнаевым О. И. и Рыбушкиным
Н. Н., раздел IV — Зазнаевым О. И.

Рыбушкин Н. Н., Зазнаев О. И.

Муниципальные системы зарубежных стран: Учебное пособие. — Казань:
Татарское газетно-журнальное издательство, 1997. — 138 с.

Пособие посвящено характеристике организации местного (муниципального) управления и самоуправления в североамериканских и западно-европейских государствах. В пособии даются краткие сведения об административно-территориальном устройстве страны, раскрывается структура местного управления, порядок работы и формирования местной власти, затрагиваются вопросы компетенции местных органов и их функций, системы финансирования местного управления. Особое место в пособии отводится характеристике отношений между центральными и местными властями, включая формы контроля центра за муниципальными органами. Приводятся нормативно-правовые акты и другие материалы, которые, по мнению авторов, наиболее ярко иллюстрируют механизмы местного самоуправления. Пособие рассчитано прежде всего на студентов, изучающих курсы «Конституционное (государственное) право зарубежных стран», «Конституционное право Российской Федерации» и «Муниципальное право Российской Федерации», на аспирантов и преподавателей юридических вузов. Оно может быть полезно государственным и муниципальным служащим, депутатам, а также всем, кто интересуется вопросами организации местного управления и самоуправления за рубежом.

ISBN 5-85247-100-3

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ

В современных условиях вопросы местного управления и самоуправления приобретают особую значимость. Актуальность этой проблематики для России и ее регионов, в частности, для Республики Татарстан, заключается в том, что переход к рыночным отношениям, разгосударствление и приватизация собственности, децентрализация хозяйственной жизни требуют существенных изменений в структуре, компетенции и финансировании местных государственных органов и органов местного самоуправления, совершенствования всего механизма местного самоуправления.

Демократизация общественной жизни, включающая в качестве неотъемлемого элемента повышение гражданской самостоятельности и активности на местах, вызывает необходимость развития основ местного самоуправления, преобразования отношений между местными органами власти и населением, реформирования всех ветвей власти на местах.

В этих условиях огромный интерес представляет знакомство с зарубежным опытом местного управления и самоуправления, особенно с его лучшими образцами, прошедшими проверку временем и практикой. Безусловно, перенимать этот опыт бездумно и механически нельзя, поскольку муниципальные системы за рубежом складывались столетиями и основаны на глубоких традициях. В нашей же стране навыки социальной активности населения на низовом уровне недостаточно развиты, и традиционно в управлении местными делами огромная роль отводится органам государственной власти. Все это определяет необходимость внимательного изучения зарубежного опыта и наработок в области государственного строительства и самоуправления на местном уровне. Отдельные элементы западных муниципальных систем могут быть с успехом использованы в России и Татарстане.

Данное пособие посвящено характеристике организации местного (муниципального) управления и самоуправления в североамериканских и западно-европейских государствах. В пособии приводится краткая справка о стране, сведения об административно-территориальном устройстве, структуре местного управления, компетенции местных органов и их функциях, порядке работы и порядке формирования местной власти, финансировании, отношениях между центральными и местными властями, включая формы контроля центра за муниципальными органами. Приводятся нормативно-правовые акты и другие материалы, которые, по мнению авторов, наиболее ярко иллюстрируют механизмы местного самоуправления.

Пособие рассчитано, прежде всего, на студентов, изучающих курсы «Конституционное (государственное) право зарубежных стран», «Конституционное право Российской Федерации» и «Муниципальное право Российской Федерации», на аспирантов и преподавателей юридических вузов. Оно может быть полезно государственным и муниципальным служащим, депутатам, а также всем, кто интересуется вопросами организации местного управления и самоуправления за рубежом.

Работа написана авторами не только на основе кропотливого изучения и анализа отечественной и зарубежной литературы, но и в результате обобщения собственных наблюдений за системой управления в Российской Федерации, Республике Татарстан и в зарубежных странах. Так, Канадский Департамент иностранных дел и международной торговли предоставил О. И. Зазнаеву грант для изучения форм правления и избирательного процесса в провинции Онтарио (апрель-июнь 1995 г.), а Информационное агентство США и Национальный фонд в поддержку демократии предоставили ему возможность проведения научных исследований в США в области государственного управления (апрель-сентябрь 1996 г.). Н. Н. Рыбушкин в настоящее время является депутатом, членом Президиума Горсовета г. Казани.

**Ректор Института экономики,
управления и права, академик
В. Г. ТИМИРЯСОВ.**

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

(*вместо введения*)

Местное (муниципальное) управление—исполнительно-распорядительная деятельность в местной административно-территориальной единице, осуществляемая центральной властью или администрацией вышестоящего уровня управления. Осуществляется местное управление, как правило, через назначаемые вышестоящей властью административные органы. В разных странах местное управление именуют по-разному: в Германии его называют «коммунальным», во Франции—«муниципальным», в США, Великобритании используется термин «местное управление» (local government), а муниципальным именуется лишь городское управление. В данной работе термины «местное» и «муниципальное» (управление) используются как синонимы.

Местное самоуправление—это деятельность самого населения местной административно-территориальной единицы и его выборных органов по управлению делами этой территории. Сходное понятие существует в законодательстве зарубежных стран. В Германии используется термин «selbstverwaltung»—самостоятельное управление, в Великобритании — «self-government» (самоуправление) и «self-administration» (местная администрация), во Франции термин «самоуправление» не используется, а применяется его аналог «decentralisation»—децентрализация. Европейская хартия местного самоуправления под местным самоуправлением понимает право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (статья 3).

Выделяют несколько *систем местного (муниципального) управления и самоуправления.*

1. Англосаксонская муниципальная система (Великобритания, США, Канада, Австрия и другие страны англосаксонской правовой

системы) характеризуется следующими чертами: 1) местные представительные органы формально выступают как действующие автономно от центральной власти и власти вышестоящего уровня; 2) прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует; 3) на местах нет уполномоченных центрального правительства; 4) контроль за деятельностью местных органов осуществляется косвенным путем через центральные министерства, через суд. На местах населением избираются представительные органы и некоторые должностные лица. Эту систему можно в целом охарактеризовать как систему местного самоуправления.

2. Континентальная (европейская), или французская, муниципальная система (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) основана на сочетании прямого государственного управления на местах с местным самоуправлением. Она характеризуется передачей директив от центра на места, существованием целой серии агентов центра на локальном уровне, подчинением напрямую нижестоящих звеньев вышестоящим. Представительные органы создаются лишь в административно-территориальных единицах, признанных законодателем в качестве территориальных коллективов. На отдельных уровнях представительные органы могут вообще отсутствовать.

3. Смешанная муниципальная система (Германия, Австрия, Япония) обладает чертами англосаксонской и континентальной систем, а также имеет некоторые специфические черты.

I. Англосаксонская муниципальная система

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

КРАТКАЯ СПРАВКА О СТРАНЕ

Территория: 9364 тыс. кв. км.

Столица: Вашингтон (более 600 тыс.).

Население: 263,81 млн. чел. (1995 г.).

Структура населения: белые—80%, черные—12%,
лица других расовых и этнических групп—8%.

Форма правления и организация власти на разных уровнях

США—президентская республика. На федеральном уровне законодательная власть принадлежит Конгрессу, состоящему из двух палат—сената и палаты представителей. Исполнительная власть принадлежит Президенту и возглавляемому им правительству. Судебная власть осуществляется Верховным судом США. Организация власти на уровне штата следует федеральному образцу и являет собой «республику в миниатюре»: законодательное собрание во всех штатах (за исключением Небраски) состоит из двух палат; исполнительная власть штата осуществляется губернатором, чьи полномочия во многом схожи с полномочиями президента; суды штата имеют право объявить какой-либо закон штата противоречащим конституции.

Форма государственного устройства

США—федеративное государство, в состав которого входят 50 штатов и федеральный округ Колумбия.

Нормативная база местного управления и самоуправления

Конституция США не упоминает местное управление. Согласно X поправке Конституции, правовое регулирование местного управления отнесено к исключительной компетенции субъекта федерации—штата. Каждый штат имеет свою конституцию или

хартию, в которых определяются полномочия местных правительств. Велика роль штата в определении структуры местных органов власти и управления, объемов финансирования своих местных правительств.

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО И СТРУКТУРА МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Особенностью организации местной власти в США является разнообразие в административно-территориальном делении и системах местного управления во всех 50 штатах, поскольку сам штат (а не федеральное правительство) определяет полномочия местных органов. Каждый штат имеет собственную, далеко не однородную, муниципальную систему, что позволяет американским ученым называть местное управление в США «лоскутным одеялом» Или говорить о «галактике местного управления». Как правило, структура местной власти следующая:

- **графства** (county). Каждый штат (за исключением штатов Коннектикут и Род-Айленд) географически делится на графства (их в стране 3042), которые различаются по размерам и численности населения (от нескольких тысяч человек до миллиона и более). Графства существуют вне городских поселений, служат для управления негородскими территориями. Графства выполняют такие функции, как дорожное строительство, охрана порядка и социально-бытовое обеспечение.

- **тауншипы** (township)—их насчитывается в стране более 16,7 тыс.—географически составляют графство, существуют в 20 штатах севера и северо-востока страны и организованы для помощи графствам в обеспечении некоторыми службами (полиция, пожарная охрана, службы культурного досуга и содержания дорог) определенных часеленных пунктов. Тауншипы охватывают, в основном, сельские территории, хотя часть тауншипов отнесена к городскому типу.

- **муниципалитеты** (municipality) существуют в более крупных, чем тауншипы, населенных пунктах—городских поселениях: деревня (village), бороу (borough), таун (town) и крупный город (city). Их насчитывается более 19,7 тыс., в них проживает 2/3 населения страны, причем на 164 крупнейших города приходится 56 млн. жителей. 1/3 расходов местных властей приходится на муниципальные корпорации. Следует подчеркнуть, что в США

под муниципальным управлением понимается лишь городское управление, а не все местное управление—оно в США именуется локальным управлением—(local government).

Бурная урбанизация привела к появлению городских агломераций, именуемых *метрополитенскими ареалами* (metropolitan area),—слияние крупного города с пригородной зоной и городскими поселениями. На территории этих гигантских районов-мегаполисов проживает около 65% населения страны. На территории метрополитенской зоны существует большое число разных административно-территориальных единиц.

- **специальные округа** (special district) — особые подразделения штата, могут быть разнообразными: по образованию, водоснабжению, противопожарной службе, жилищному управлению, коммунальному строительству, библиотекам и паркам и пр. (выделяют 19 типов специальных округов). Их границы не совпадают с границами административно-территориальных единиц. В США насчитывается более 64 тыс. различных специальных округов. Штат устанавливает специальные округа для предоставления какой-либо местности одной или нескольких служб. Специальные округа объединяют ресурсы и программы в тех районах, где несколько мелких муниципалитетов не смогли бы, работая по отдельности, обеспечить требуемые службы. Наиболее распространенным специальным округом является школьный округ (их в стране более 50 тыс.). Система среднего образования в США организована по школьным округам, которые выходят за пределы муниципальных границ. Школьные участки удовлетворяют образовательные нужды учащихся, проживающих на их территории. Муниципалитеты, находящиеся на территории школьного округа, сотрудничают с ними в обеспечении необходимыми службами, но муниципалитеты не вмешиваются в управление школьным округом.

Система местных органов неодинакова в разных штатах, но в основном она повторяет (за некоторыми исключениями) федеральные структуры власти, устанавливая три ветви власти и систему «сдержек и противовесов». *Советы* (council) графств избираются населением на 2, 3 или 4 года. Численный состав их небольшой—от 5 до 22 человек (как правило, от 5 до 9), но в некоторых советах—до 50 человек. Органами управления в графствах являются советы графств (советы попечителей или советы комиссионеров). Население графства выбирает также административных лиц—шерифа, коронера, клерка, казначея, надзирателя школ и др. В таунах и тауншипах вопросы местного

значения решаются на собраниях жителей общин, входящих в тауны. На этих собраниях избираются *исполнительные комитеты* (3—5 чел.), некоторые должностные лица (казначей, констебль). В мелких таунах и тауншинах проводятся собрания всех жителей этих административных единиц (таун-митинг), на которых решаются вопросы местного управления и избираются исполнительные комитеты (3—5 чел). Специальные округа управляются советом из 3-7 членов, которые обычно избираются населением, но могут и назначаться.

Наибольший интерес представляет организация управления городскими образованиями. В США сложились *три системы городского управления*:

1) **«совет-управляющий (менеджер)»**. Эта система имеет место в большинстве городов США (55,5%). Население избирает городской совет, а тот, в свою очередь,— мэра. Мэр председательствует на заседаниях совета, но не возглавляет исполнительный орган. Эту функцию выполняет менеджер, который избирается советом. Управляющий подбирается из числа лиц, профессионально способных осуществлять руководство и имеющих определенный опыт. Он руководит всей муниципальной администрацией, назначает и смещает чиновников, составляет бюджет города. Таким образом происходит слияние разных ветвей власти в единый административный орган, возглавляемый управляющим. Являясь невыборным чиновником, управляющий не связан с политическими партиями и имеет полную власть в повседневном руководстве работой муниципалитета. Избранный совет определяет свою политику, а управляющий ее воплощает.

2) **«мэр-совет»** (39% городов управляется по этой системе). Существует два вида этой системы: а) «слабый мэр-совет»: мэр избирается советом, председательствует в совете, осуществляет представительские и контрольные функции; б) «сильный мэр-совет»: мэр избирается населением города на 2—4 года, имеет право налагать вето на решения совета, назначать чиновников, составлять бюджет города, исполнять решения совета, то есть власть в городе принадлежит прежде всего ему. Система «сильный мэр-совет» существует в большинстве городов США.

3) **комиссионная система** (6% всех городов): население города избирает на 2—4 года совет комиссионеров из 3—5 человек, которые одновременно выполняют функции городского совета и исполнительного аппарата. Каждый из комиссионеров возглавляет определенную отрасль местного управления.

Комиссии (commission) и правления (board) распространены в графствах, тауншипгах и особых участках.

КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ

Полномочия местных органов детально регламентируются в законодательстве. Действует принцип: «разрешено лишь то, что прямо предписано законом». К *основным полномочиям местного управления* отнесены следующие:

1. Охрана общественного порядка: руководство местной полицией, юстицией, доведение до населения законов и постановлений, информирование вышестоящих органов о положении на местах.

2. Фискальные права: установление местных налогов и сборов, формирование местного бюджета.

3. Оказание социальных услуг: школьное дело, здравоохранение, социальное обеспечение, жилищное строительство, коммунальное хозяйство, строительство и содержание местных дорог.

4. Управление имуществом — предприятиями и разными хозяйственными службами.

ФИНАНСЫ

Формирование *доходной части бюджетов* разных уровней происходит за счет разных источников: федеральный бюджет — в основном за счет подоходного налога, бюджет штата—налога с продаж и подоходного налога, местные бюджеты — налога на собственность. Налог на собственность основан на нормах, взимаемых с оценочной стоимости собственности; эти нормы устанавливаются местными властями, а в некоторых штатах нормы налогообложения одобряются избирателями и могут быть ограничены законами штата. Подоходный налог на личный доход и доход с предприятия используется также на местном уровне, имеется система скидок и налоговых льгот. Налог с продаж взимается в розничной торговле с нормами от 0,5 до 9% от цены товара. Например, в округе Колумбия, на территории которого расположена столица США—город Вашингтон, налог на покупку составляет 5,75%, в Нью-Йорк—Сити—8,25%. Налог с продаж может быть временным или постоянным, для общих или определенных целей. Местные власти могут добавить к налогу с продаж штата свой собственный налог, например, для финансирования местных дорог или с целью борьбы с «грехом» — употреблением спиртного и курением (местный налог с продажи пива, вина и сигарет). Местные бюджеты могут формироваться также за счет займов и дотаций. Займы изменяются в зависимости

от бондов, которые погашаются сборами государственных служб, и от долговых обязательств, погашаемых налоговыми сборами в будущем. Местные органы могут получить дотации на конкретные (например, жилищные) или общие цели—так называемые целевые и общие дотации. Некоторые штаты и города создали специальные отделы, цель которых состоит в выбивании и получении правительственных средств. Денежные средства в местных бюджет поступают также от пошлин, лицензии, штрафов. Отдельными налогами могут облагаться бензин, дизельное топливо и автомобили.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

КРАТКАЯ СПРАВКА О СТРАНЕ

Территория: 242,5 тыс. кв. км.

Столица: Лондон (с пригородами—6,9 млн.)

Население: 58,29 млн. (1996 г.)

Этнический состав населения: англичане (80%), шотландцы, ирландцы, валлийцы.

Форма правления и организация власти на разных уровнях

Великобритания — парламентская монархия. В стране нет конституции в виде единого основного закона. Конституционное значение имеют законодательные акты, принятые парламентом, судебные прецеденты. Глава государства—царствующий монарх. Глава правительства—премьер-министр, возглавляющий партию, занимающую большинство мест в нижней палате парламента. Верховная власть принадлежит парламенту, состоящему из двух палат — палаты общин, избираемой населением, и палаты лордов, где места переходят по наследству или по назначению. Премьер-министр формирует кабинет из членов своей партии, занявших места в парламенте. В руках премьер-министра сосредоточена исполнительная власть, а монарх действует в соответствии с советом премьер-министра (например, распускает палату общин).

Форма государственного устройства

Великобритания—унитарное государство. В его состав входят 4 историко-географические области—Англия, Уэльс, Шотландия и Северная Ирландия. Самостоятельными административными единицами являются остров Мэн и Нормандские острова. Области Великобритании различаются между собой по уровню социально-экономического развития, этническому составу, традициям и языку. Каждая часть Великобритании формально обладает административной автономией, однако фактически Лондон осуществляет управление этими регионами через соответствующего

министра. Нормандские острова и остров Мэн имеют собственные законодательства, правовые системы, хотя их законы вступают в силу после санкции монарха, который имеет здесь лейтенант-губернатора. Шотландия и Уэльс выдвигали требования о создании собственных парламентов, однако они не были поддержаны избирателями в ходе референдума.

Нормативная база местного управления и самоуправления

Нормы местного управления были внесены впервые в писанный закон в конце XIX века. В XX веке законодательство полностью реформировало систему местной власти: были приняты Законодательный акт о местном управлении Лондона (1963 год), Законодательные акты о местном управлении (1972 год) для Англии и Уэльса, для Шотландии (1973 г.), для Англии вне пределов Большого Лондона и Уэльса (1974 год), Акт о земле и планировании местного правительства для Англии и Уэльса (1980 год), Акт от 16 июля 1985 года.

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО, СТРУКТУРА И КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Для каждой из частей Великобритании характерно некоторое своеобразие административно-территориального деления и структуры местной власти. На территории Англии, Уэльса и Шотландии действует двухзвенная система органов местного управления, в Северной Ирландии—однозвенная система (районы). В Англии одну ступень образуют графства и округа (главным образом в городах), а другую—приходы в сельских районах. В Уэльсе муниципальная система подобна английской системе. В Шотландии один уровень представлен районами и округами, а второй—местными советами, схожими с приходскими советами в Англии.

Англия и Уэльс

Система местного управления здесь выглядит следующим образом:

- **графства.** Их в Англии 44 (в том числе 6 из них имеют статус метрополитенских графств— в крупных городах). В Уэльсе— 8 графств. Все графства разделены на округа. Число жителей разных графств неодинаково: в метрополитенском графстве Англии в среднем проживает около 2 млн. чел., в других графствах Англии— 700 тыс. чел., в графствах Уэльса—340 тыс. чел.

Графства решают три группы вопросов:

1) крупные стратегические вопросы: стратегические аспекты планирования (планы развития), транспорт (кроме железнодорожного), пожарная служба, полиция (специальные комитеты полиции советов графств), защита потребителей, уборка мусора;

2) образование, социальная работа и социальное обеспечение: начальные и средние школы; учреждения для умственно недоразвитых детей и детей-инвалидов; школы доуниверситетских ступеней; общественные библиотеки; социальное обслуживание; работа с детьми, семьями и престарелыми; дома престарелых, дневные центры, доставка продуктов, центры повышения квалификации, домашняя помощь пенсионерам, инвалидам и умственно отсталым; детские сады;

3) частные услуги: музеи, картинные галереи, места отдыха.

Ряд вопросов, которые обычно в других странах относятся к компетенции местных органов, в Англии и Уэльсе решаются центром: это медицинское обслуживание, снабжение газом, водой, электричеством, канализация. Перечисленные функции возложены на национальные и региональные советы, назначаемые центральным правительством.

Главный орган местного управления графства—*совет*, число членов которого не оговаривается в законе. Как правило, совет состоит из 60—100 человек, которые избираются населением по мажоритарному принципу на 4 года. Работа в совете не оплачивается, но поощряется материально. Председатель совета получает денежное вознаграждение.

- **округа.** Они заменили существовавшие до 1974 года административные единицы—города с правами графств, прочие города, городские и сельские округа. Округ может охватывать сейчас городские и сельские территории. В Англии насчитывается 369 округов (из них 36 округов в метрополитенских графствах и 333—в остальной части Англии), в Уэльсе — 37. (Население округа в среднем составляет 335 тыс. чел. в метрополитенском округе и 100 тысяч чел.— в прочих округах.

Функции округа следующие: местное планирование (выдача зональных разрешений, связанных с развитием местности), содержание второстепенных дорог, обслуживание автомобильных стоянок и местных транспортных систем, жилищное строительство, ликвидация трущоб, строительство домов для бездомных, уборка мусора, содержание музеев, парков, игровых площадок, плавательных бассейнов и других мест общественного отдыха; местная система образования, библиотеки, социальное

обеспечение (последние три функции—только в метрополиях). В Уэльсе окружные советы обладают большими полномочиями в вопросах автомобильных стоянок и управления библиотеками. *Окружной совет*—выборный орган с численностью 50—60 чел. (в метрополиях). Члены совета ежегодно избирают из своего состава председателя и главу округа (формальная должность). Окружным советам может быть присвоен почетный титул города (или сити, борой), а его мэру — «лорд-мэра путем письменной жалованной грамоты, однако это никак не влияет на функции и фактический статус округа и носит лишь церемониальный характер.

- **приходы** (в Англии) и **общины** (в Уэльсе). Всего их более 11000. Сельские районы имеют богатую историю функционирования приходов. Сегодня приходы наделены немалыми полномочиями: искусство, общественные залы, места общественного отдыха, уличное освещение, развитие туризма, управление кладбищами и крематориями, содержание автобусных остановок, пешеходных дорожек и автомобильных стоянок (с согласия совета графства). Приходы могут вносить замечания по проектам развития их района.

Приходские советы в основном выполняют те же функции, что и окружные, кроме функции, связанной с распределением фондов. Если население прихода не превышает 150 избирателей, решения принимаются на общем собрании жителей.

Шотландия

- **регионы**, или районы (их 9). Население региона в среднем составляет 575 тыс. чел. Вследствие отдаленности Оркни, Шетланда и островов Уэстерн от Шотландии все они имеют многоцелевые правительства. В отдаленных районах Шотландии местные власти частично самостоятельны в определении границ регионов и их функций.

Полномочия региона: промышленное развитие, транспорт, образование, социальные службы, полиция, пожарная служба, охрана побережья, служба мер и весов, соблюдение стандартов на пищевые продукты, правильная маркировка изделий. В отличие от английских графств региональные советы занимаются обеспечением водой и канализацией.

- **округа** (их 55). Вопросы, отнесенные к ведению округов: жилищное строительство, иное строительство, библиотеки (последние—не во всех округах), исключительное право контроля за охраной окружающей среды (уборка мусора, санитария и гигиена,

очистка воздуха, служба кладбищ и крематориев, выдача разрешений на охоту; места общественных развлечений). Совместно с властями региона окружные органы ведают следующими вопросами: музеи, картинные галереи, парки, места общественного отдыха и т. п.

- **общины.** Специфика общины (в отличие от Англии и Уэльса) состоит в следующем: 1) общинные советы создаются там, где в них возникает необходимость; 2) их роль более ограничена, чем приходов в Англии и общин в Уэльсе: у них нет собственного источника финансирования, они могут получать лишь субсидии от вышестоящих властей на различные проекты. Главное назначение общин—передача мнения жителей по местным вопросам в вышестоящие (окружные и региональные) советы.

Северная Ирландия

Однозвенная система местной власти существует в Северной Ирландии с 1973 года. Территория делится на 26 округов. Специфика Северной Ирландии в том, что часть полномочий, которые были у местных органов до реформы, переданы центральным департаментам, которые имеют на территории Северной Ирландии свои отделения. Так, строительство и содержание дорог, водоснабжение и канализация в каждом округе курируются местным отделением Департамента по вопросам окружающей среды для Северной Ирландии.

Местные департаменты, часть членов которых назначается центральными властями, а часть—местными, выполняют следующие функции: библиотечные службы, здравоохранение и социальное обслуживание, пожарная служба, канализация, спорт; контроль за службами, работающими с молодежью на местном уровне. По ряду вопросов (массовый отдых, спортивная и культурная деятельность) они могут действовать совместно с окружными советами. Кроме отделений центральных департаментов на местах функции по жилищному строительству и управлению жилищным фондом выполняет отделение исполнительного совета Северной Ирландии по жилищному строительству. Наконец, в каждом округе образуется свой совет. К его компетенции относятся вопросы местного здравоохранения, отдыха и развлечений, санитарные условия, защита потребителей, законодательство по строительству, кладбища и крематории, газовые конторы и скотобойни.

- **специальные округа** не получили в Великобритании широкого распространения, как в США. В основном специальные

округа создаются для управления государственными учреждениями здравоохранения.

Лондон

Организация местного управления городом отличается от остальных частей Великобритании. Территория Большого Лондона делится на 32 района. Особой административной единицей является Сити—исторический центр города. Основной элемент местного правительства в Лондоне—районный совет. Лондонский Сити управляется муниципалитетом, выполняющим функции районных советов. Реформы 1980 и 1985 гг. привели к централизации власти и передаче части полномочий от мест к центру. Так были упразднены советы Большого Лондона и 6 метрополитенских графств. Их функции были переданы окружным советам (их 33), а в ряде случаев и другим органам, назначаемым из центра. Например, государственный секретарь Великобритании назначает специальные службы, ведущие транспортом, полицией и противопожарной службой Лондона. С отменой совета Большого Лондона, который осуществлял функции, требующие объединенной администрации и контроля над всей территорией, часть его обязанностей выполняют совместные советы. Остальные же функции возложены на районы. Исключение составляет сфера образования, которое находится под контролем Лондонского правления по образованию (оно является выбираемым, а не назначаемым органом).

СТРУКТУРА МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В организации местной власти существует определенная свобода выбора у муниципального чиновничества. Советы всех уровней избираются путем прямых выборов сроком на 4 года. Ежегодно совет избирает председателя, а в городах—мэра или лорд-мэра, председательствующих на заседаниях советов и осуществляющих представительские функции. На сессиях совета вырабатывается основная политика совета и ее принципы. Руководство отраслями местного управления осуществляется комитетами. Система комитетов применяется на всех уровнях местных властей. Как правило, каждый комитет состоит на 2/3 из членов совета и на 1/3 из специалистов в той области, которую курирует данный комитет. Исключение составляет финансовый комитет, все члены которого являются членами совета. Комитеты по делам полиции должны включать несколько членов городского магистрата («мировых судей»). Совет делегирует комитетам многие свои полномочия, причем в одобрении совета нуждаются

лишь наиболее значительные решения. Члены совета могут входить в несколько комитетов одновременно. В структуре местной власти создаются также группа выработки политики, контрольные комитеты и группа управления, состоящая из главных администраторов. Группа управления возглавляется главным исполнительным администратором, который координирует деятельность администрации и консультирует по вопросам политики совета. Советы могут иметь любой штат, который они считают нужным, кроме привлечения на работу членов совета. Зарплату и условия труда определяет нанимающий совет, используя рекомендации национальных совместных советов.

ФИНАНСЫ

Источник доходной части бюджетов местных властей в Англии и Уэльсе:

1) правительственные субсидии (около 40%). Главная правительственная субсидия—это пропорциональная правительственная субсидия, которая выдается одновременно в соответствии с принципами распределения, устанавливаемыми ежегодно в ходе переговоров между центральным правительством и Ассоциацией местных властей. Предоставляются также целевые субсидии для жилищного строительства, полиции, транспорта, приобретения и очистки заброшенных земельных участков;

2) местные налоги (около 30%), взимаются с владельцев несельскохозяйственных участков земли; они зависят от стоимости земли, зданий и нормы налога, устанавливаемой местной властью (окружными советами, советами Лондонских районов, муниципалитетом Лондонского Сити);

3) налог на обслуживание, квартплата, плата за аренду домов (около 30%);

4) денежные займы. Около 1/5 общих расходов местных властей восполняется центром. Сумма займа определяется ежегодно центральным правительством во время переговоров с Ассоциацией местных властей. Местные органы могут выпускать акции и облигации, брать закладные и долгосрочные займы в Департаменте общественных работ.

Основная статья *расходов*—содержание чиновничьего аппарата (70%), в особенности сотрудников, занятых в системе образования, полиции, персональных социальных служб, строительства дорог и освещения улиц, общественных развлечений, парков и плавательных бассейнов. Каждое местное правительство распоряжается финансами самостоятельно.

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И МЕСТНОЙ ВЛАСТЯМИ

Существуют различные **формы** **правительственного** **контроля** за местными властями:

1) *финансовый контроль* осуществляется аудиторами Национальной ревизионной комиссии, которая действует в соответствии с принципом «оправдать стоимость затраченного». Аудиторы проверяют также законность расходования денежных средств, выделенных на общественные нужды, и в случае обнаружения нарушения законодательства направляют материалы в суд. Бухгалтерские книги доступны общественным инспекциям, и граждане имеют право делать запросы ревизору по любой статье расхода. Граждане могут обратиться в суд при несогласии с решением ревизионной комиссии. Местные власти обязаны также публиковать ежегодные финансовые отчеты и заполнять налоговые декларации в соответствии с требованиями центрального правительства;

2) *министерский контроль*. Акты, направляемые министрами отраслевым комитетам, обязательны для исполнения последними. Министры наделены широкими полномочиями в издании директив и руководств, направленных на стандартизацию различных услуг. Одобрение министра требуется по структурным планам и инвестиционным программам. Местные власти должны составлять отчеты, а их действия могут подвергаться периодической проверке. Например, инспектирование на местах периодически осуществляют министерства образования и науки, внутренних дел по вопросам своей компетенции. Неудовлетворительные результаты проверки могут привести к тому, «то центральное министерство передает полномочия муниципалитетов другим местным органам или чиновникам, назначаемым министрами, однако эта мера применяется редко.

3) *комиссар по делам администрации местного управления* (должность введена для Англии и Уэльса в 1974 г.). Комиссар каждого района представляет ежегодно отчеты в комиссию, которая на их основе составляет специальные послания местным властям. Следует подчеркнуть, однако, что в Великобритании на местах отсутствуют чиновники, назначаемые правительством, со всеми вытекающими отсюда последствиями для местного управления.

II. Континентальная муниципальная система ИТАЛИЯ

КРАТКАЯ СПРАВКА О СТРАНЕ

Территория: 301,2 тыс. кв. км.

Столица: Рим (2,8 млн.).

Население: 58,26 млн. (1996 г.).

Этнический состав населения: 94%—итальянцы.

Форма правления и организация власти на разных уровнях

Италия—парламентская республика. Действует конституция, вступившая в силу в 1948 г. Глава государства—президент, избираемый сроком на семь лет. Законодательная власть принадлежит парламенту, избираемому на пять лет всеобщим и прямым голосованием. Состоит из двух палат: сената республики (322 сенатора) и палаты депутатов (630 депутатов). Исполнительную власть осуществляет правительство — Совет министров во главе с председателем.

Форма государственного устройства

Италия—унитарное государство, области которого обладают административной автономией.

Нормативная база местного управления и самоуправления

Вопросы организации местного управления регулируются в Конституции Италии, которая закрепляет трехзвенную муниципальную систему и устанавливает основные принципы управления и самоуправления. Наряду с Конституцией эти вопросы регулируются государственными законами и статусами областей. Следует выделить такие законы, как Закон от 10 февраля 1953 г. о создании и функционировании областных органов, Закон от 16 февраля 1968 г. о порядке проведения выборов в областные советы, Закон от 16 мая 1970 г. о финансовых средствах областей обычного статуса. Вопросы организации и функционирования

провинциальных и коммунальных органов регулируются сводными текстами законов от 4 февраля 1915 г., 3 марта 1934 г., 16 мая 1960 г., Законом от 8 марта 1975 г.

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО И СТРУКТУРА МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Территория Италии делится на области, провинции и коммуны. Система местного управления представляет собой *трехзвенную систему*, которая, будучи в определенной степени автономной, функционирует под контролем центральной власти, имеющей в своем распоряжении широкий набор средств воздействия на местные органы.

- **области** (их 20). Существует два вида областей—обычные и специальные. Статус обычной области определен едиными для всех областей конституционными и иными нормами. Статус специальных областей регулируется специальными конституционными законами. Специальных областей в Италии пять: Трентино-Альто-Адидже (здесь проживает немецкоязычное население и ладины), Валле д'Аоста (франкоязычное население), Фриули-Венеция Джулия (фриулы и словенцы), Сицилия и Сардиния (эти два острова получили статус специальной области не по этническим, а по социально-экономическим причинам—в связи с экономической отсталостью, которая имела место в прошлом). Статус каждой из специальных областей обладает своей спецификой.

Областной совет является законодательным и распорядительным органом области. Он избирается населением на 5 лет. Членами областного совета не могут быть избраны министры и высшие государственные служащие, члены Конституционного суда, члены Высшего совета магистратуры и областного суда, начальники полиции, правительственные комиссары в областях, префекты в провинциях и некоторые другие категории лиц. Любопытно, что законом предусмотрена несовместимость должности члена областного совета с выполнением обязанностей члена другого областного совета, члена провинциальной джунты, члена коммунального совета и мэра коммуны, то есть запрещено быть одновременно депутатом двух представительных органов (одного или разных уровней). Численный состав областного совета колеблется от 30 до 80 членов в зависимости от численности населения области. Совет возглавляет председатель, которому подчинено бюро президиума (в его состав входят два вице-председателя, два секретаря, квесторы). В совете функционируют постоянные и специальные комиссии, партийные группы (объединяют членов совета одной партийной принадлежности). Председатель

совета избирается тайным голосованием из числа членов совета. Областной совет работает в сессионном порядке (от двух до четырех раз в год проводятся очередные сессии). Совет может работать и в течение всего года, так как он сам определяет продолжительность сессий. Возможен также созыв чрезвычайных сессий. Законодательная инициатива принадлежит джунте и советникам, провинциальным советам и определенному числу муниципальных советов (пяти), в некоторых областях—профсоюзам и представительным организациям других социально-профессиональных групп. Законодательная процедура включает обсуждение в комиссиях, совете. Председатель джунты может промульгировать закон только через 30 дней после его принятия: в этот промежуток времени он направляется комиссару области для контроля.

Исполнительный орган области—*джунта*, состоящая из председателя и членов (ассессоров, их может быть от 6 до 12), избираемых из числа членов областного совета абсолютным большинством голосов совета. В джунте каждый ассессор отвечает за определенную область управления. Председатель и члены джунты несут ответственность перед областным советом за свою деятельность. Они могут быть отозваны областным советом по мотивированному предложению, принятому большинством голосов членов областного совета. Отставка, отзыв, прекращение полномочий председателя влекут за собой роспуск джунты. Областная джунта обладает следующими полномочиями: ей принадлежит право законодательной инициативы, право подготавливать и вносить на утверждение областного совета проект бюджета, решать вопрос о целесообразности постановки вопроса о доверии в связи с внесением на рассмотрение областного совета какого-либо своего решения.

Взаимоотношения между областными советами и джунтами характеризуются соперничеством и преобладанием либо областных советов (в областях с обычным статусом), либо областных джунт (в областях со специальным статусом).

- **провинции** (их 92). Структура органов управления аналогична областной структуре: есть выборный орган—провинциальный совет (24—45 членов которого избираются на 5 лет) и провинциальная джунта (в составе 4—8 человек). В Сицилии провинции упразднены, существуют районы, которые названы «свободными объединениями общин».

- **коммуны**, или общины (их насчитывается около 8000). Руководящими органами коммуны являются совет, джунта и мэр

(синдик). Совет коммуны избирается на 5 лет, число мест в совете—от 15 до 80 в зависимости от численности населения коммуны. Специфика статуса члена совета заключается в том, что он не обладает иммунитетом, в отличие от члена областного совета, который пользуется иммунитетом. Коммунальная джунта (от 2 до 14 членов)—исполнительный орган—избирается советом. Совет избирает также мэра. Он является главой муниципальной джунты и одновременно государственным чиновником, представляющим центральную власть в коммуне.

Объем компетенции провинции и коммуны небольшой—некоторые социальные и школьные службы.

КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ

Область выполняет функции в сферах, перечисленных ниже:

- организация ведомств и административных учреждений, подчиненных области;
- территория коммун;
- местная городская и сельская полиция;
- ярмарки и рынки;
- благотворительные учреждения, санитарная и больничная службы;
- ремесленное и профессиональное обучение и помощь школе;
- музеи и библиотеки местного значения;
- урбанизм;
- туризм и гостиничное дело;
- трамваи и автомобильные линии областного значения;
- дорожные, водопроводные и общественные работы областного значения;
- озерное судоходство и пристани;
- минеральные и лечебные воды;
- карьеры и торфоразработки;
- охота;
- рыбная ловля во внутренних водах;
- сельское хозяйство и леса;
- ремесла;
- другие вопросы, указанные конституционными законами.

Государство может путем издания закона делегировать области осуществление других функций. Область, как правило, выполняет свои административные функции, делегируя их провинциям, коммунаам или другим местным учреждениям либо обращаясь к их службам.

ФИНАНСЫ

Источники финансовых средств областей:

- 1) местные налоги—основной источник;
- 2) доли государственных налогов (квот), выделенные областям для выполнения ими обычных функций;
- 3) специальные средства, выделенные центром для выполнения определенных задач.

Для распределения государственных средств в централизованном порядке существует общий фонд. Его средства распределяются между областями с учетом следующего: 60% средств—в зависимости от численности населения каждой области, 10%—в зависимости от размера территории области, 30% — в зависимости от уровня эмиграции, безработицы, дополнительного налога на доходы в каждой области.

Расходы областей. В расходной части бюджета можно выделить две части. Одна часть—это средства, которыми область не может распоряжаться самостоятельно, так как они выделены для покрытия расходов, вызванных выполнением делегированных областям функций. Так, например, в области Венето эта доля составляет 36%, в Лацио — 30%, а в Калабрии—56%. Другая часть бюджета—это средства, которыми область распоряжается самостоятельно. Эта доля в Венето составляет 46%, Лацио — 28%, Калабрии—22%.

Области делегируют ряд административных функций провинциям и коммуна, выделяя на это средства. Провинциальная администрация получает не только областные, но и централизованные средства.

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И МЕСТНОЙ ВЛАСТЯМИ

Несмотря на демократичность территориального управления Италии, существует система строгого контроля со стороны центральной власти. Используются следующие **формы контроля**:

- 1) *контроль законности.* Принятые областным советом законы направляются в пятидневный срок после их принятия правительственному комиссару области. Правительство, получившее областной закон с заключением правительственного комиссара, в 30-ти дневный срок сообщает, одобряет ли оно закон или нет. В случае возражения закон возвращается на повторное рассмотрение областному совету, который может закон не принимать, изменить его в какой-либо части или заменить новым. Обновленный (или новый) закон подлежит аналогичному контролю. Конечной

инстанцией спора между областным советом и центральным правительством, если он возникает, является Конституционный суд Италии;

2) *контроль целесообразности*. Это более жесткая форма контроля центра за деятельностью местных властей. В Конституции Италии предусмотрено положение, согласно которому областные законы не должны противоречить национальным интересам и интересам других областей. На первом этапе процедура контроля та же, что и при контроле законности. Если областной совет подтвердит свое решение после возврата ему правительством закона, то парламент Италии рассматривает вопрос о целесообразности закона. Однако на практике контроль целесообразности никогда не применялся, то есть правительства предпочитали не вмешивать парламент в спор между правительством и областями и в необходимых случаях использовали контроль законности;

3) *ропуск областного совета*—мера, применяемая властью Президента Италии в случае, если областной совет совершает действия, противоречащие Конституции, серьезно нарушая законы, или не выполняет предложения Правительства сместить джунту или ее председателя, совершивших аналогичные действия или нарушения. Он может быть распущен, если вследствие отставок или невозможности образовать большинство он не в состоянии функционировать. Он может быть распущен также по соображениям национальной безопасности. Декретом о роспуске назначается комиссия из трех граждан, имеющих право быть избранными в областной совет, которая назначает выборы в трехмесячный срок и занимается обычной административной деятельностью, входящей в компетенцию джунты, принимает решения, которые нельзя отложить и которые должны быть представлены на утверждение нового совета;

4) *контроль за административными актами* областных советов осуществляется судьей счетной палаты, находящимся в области (в специальной области), или контрольной комиссией в составе правительственного комиссара (председатель), судьи счетной палаты, трех государственных служащих и двух специалистов по вопросам управления (в обычных областях). Это контроль одновременно за законностью и целесообразностью;

5) *финансовый контроль* (см. раздел «Финансы»);

6) *контроль законности и целесообразности актов провинций и коммун* осуществляет Комитет по контролю за провинцией (назначается председателем областной джунты на 5 лет). Комитет

может возвратить на новое рассмотрение провинциальные и коммунальные акты. В случае повторного принятия акта он вступает в силу, если принят абсолютным большинством голосов;

7) *контроль за органами провинции* осуществляет также *префект, представитель центральной власти*. Он назначается правительством. Префект следит за деятельностью администрации провинции, в его ведении находятся вопросы общественной безопасности, поддержания общественного порядка и провинциальная полиция.

ФРАНЦИЯ

КРАТКАЯ СПРАВКА О СТРАНЕ

Территория. 547 тыс. кв. км.

Столица. Париж (2,2 млн., так называемый Большой Париж, включающий пригороды,—около 10 млн.)

Население: 58,1 млн. (1996 г.), в том числе около 4,7 млн. иностранцев (алжирцы, португальцы, итальянцы, испанцы, русские, армяне и др.)

Форма правления и организация власти на разных уровнях

Франция—смешанная (полупрезидентская) республика. Действует конституция 1958 г. (с изменениями). Глава государства—президент, избираемый сроком на 7 лет всеобщим и прямым голосованием по мажоритарной системе в два тура. Он назначает премьер-министра и членов правительства, председательствует в Совете министров, руководит вооруженными силами. Президент наделен также правом роспуска Национального собрания. Парламент состоит из двух палат—Национального собрания (577 депутатов, из них 555 от метрополии, 22—от заморских департаментов и территорий), избираемого сроком на 5 лет прямым всеобщим голосованием, и Сената (321 сенатор со сроком полномочий каждого 9 лет), избираемого на основе косвенного голосования. Коллегия выборщиков состоит из депутатов Национального собрания, генеральных и муниципальных советников. Правительство ответственно перед парламентом, ему может быть вынесен вотум недоверия со стороны Национального собрания.

Форма государственного устройства

Франция—унитарное государство.

Нормативная база местного управления и самоуправления

Принцип территориальной децентрализации закреплен в Конституции Франции 1958 года. В статье 72 Конституции говорится: «Территориальными коллективами Республики являются коммуны, департаменты, заморские территории. Всякие другие территориальные коллективы создаются законом. Эти коллективы

свободно управляются выборными органами при соблюдении условий, предусмотренных законом. Представители Правительства в департаментах и на территориях ответственны за обеспечение национальных интересов, за административный контроль и соблюдение законов». Принятый в 1982 году Закон о децентрализации устанавливает, что регион—самая крупная административно-территориальная единица—наделяется правами местного коллектива, как коммуна и департамент. Принятие этого Закона привело к новому распределению прав и обязанностей между коммунами, департаментами, регионами и центральной администрацией.

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО И СТРУКТУРА МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Во Франции установлена пятизвенная система органов местного управления и самоуправления: коммуна, кантон, округ, департамент, регион. Специфической чертой французской муниципальной системы является совмещение государственного (центрального) управления с местным самоуправлением в пределах одних и тех же административно-территориальных единиц и в отношении одних и тех же граждан. Одновременно сосуществуют назначаемые сверху и выбираемые населением местные органы власти и управления.

- **коммуна** (их 36 тыс.)—низовое звено территориальной организации. Коммуны охватывают город и село. Высший орган коммуны—муниципальный совет, избираемый населением коммуны сроком на 6 лет путем всеобщих прямых выборов. Количественный состав совета зависит от численности населения и может колебаться от 9 до 49 членов. Связующим звеном между муниципальным советом и населением являются муниципальные комиссии, избираемые партийными группами на основе пропорционального представительства. Комиссии образуются по отраслям коммунального управления (финансам, культуре, спорту и т. п.). Органом исполнительной власти является мэр. Мэр и его заместители избираются муниципальным советом сроком на 6 лет. Мэр выступает в двух качествах—как глава местного самоуправления и как государственный служащий. Распоряжением министра внутренних дел мэр может быть отстранен от должности на 3 месяца, а декретом правительства от может быть смещен со своего поста. Мэр осуществляет свои полномочия под контролем муниципального совета и административным контролем представителя государства в департаменте (полномочия в области финансов). Как глава местной администрации, мэр распоряжается

коммунальной собственностью, руководит коммунальными службами и контролирует деятельность публичных учреждений. Самостоятельно мэ́р осуществляет следующие полномочия: назначение, продвижение и увольнение чиновников своего аппарата, руководство полицией коммуны, принятие актов по охране общественного порядка.

- **специальные межкоммунальные образования**—синдикаты и сектора коммун, городские дистрикты, расширенные городские коммуны. Синдикаты—это объединения нескольких коммун для совместного осуществления тех или иных общественных работ (одноцелевые или многоцелевые). Секторы могут быть образованы в новых или реконструируемых городах, объединяют управление общественными службами коммун, входящих в их состав. Дистрикт—это объединение города с прилежащими территориями. Расширенная городская коммуна отличается от синдиката и дистрикта тем, что является публично-правовым учреждением, имеющим также черты территориального коллектива и характеризующимся переходом значительных полномочий от коммун к расширенной городской коммуне.

- **кантон** (их около 3,5 тыс.) объединяет несколько коммун и является избирательным округом по выборам департаментских органов самоуправления—Генеральных советов. В кантоне отсутствуют выборные органы местного управления. Кантоны представляют также территориальную основу для органов юстиции и полиции.

- **округ** (их более 300)—еще более крупное образование, включающее 100—150 коммун, созданное для удобства централизованного управления. Во главе округа—назначаемый правительством супрефект. Как и в кантоне, выборные органы управления в округе отсутствуют. В рамках округа осуществляется надзор за муниципалитетами.

- **департамент**—основная единица административно-территориального деления Франции. Их образовано 96, включая Париж, который является отдельным департаментом. В состав Франции входят также 5 заморских департаментов и 5 заморских территорий. Основным органом департамента является генеральный (департаментский) совет, избираемый населением кантонов на 6 лет. Из своего состава генеральный совет выбирает бюро и председателя генерального совета сроком на 3 года. Исполнительным органом департамента является председатель генерального совета (до 1982 года эти функции выполнял префект).

Он подготавливает и исполняет решения генерального совета, является распорядителем расходов департамента, главой департаментских служб, руководит собственностью департамента, осуществляет полицейские функции. Полномочия генерального совета—совещательного органа департамента—во многом схожи с полномочиями муниципального совета: утверждение бюджета, создание департаментских служб, управление имуществом департамента и др. Генеральный совет не действует постоянно, а собирается лишь 2 раза в год на сессии.

Государственную власть в департаменте представляет комиссар республики, назначаемый декретом Совета министров. Он выступает от имени центральной власти в генеральном совете и является представителем премьер-министра и каждого министра в отдельности. Комиссар республики надзирает за соблюдением законов, общественного порядка и может осуществлять административный контроль. Он не является исполнительным органом (каким был префект до 1982 г.), хотя и руководит деятельностью государственных служб в департаменте. Он не может осуществлять контроль за органами местного управления априори, а имеет право на контроль апостериори. Таким образом, за департаментами осуществляется административный надзор в лице комиссаров республики.

Регион, или район (их 22 в метрополии плюс 4 вне ее: Гваделупа, Гвиана, Мартиника, Реюньон),—наиболее крупное объединение, включающее несколько департаментов. Введенный в 1982 г. регион получил статус «территориального коллектива» с собственным бюджетом и налоговыми поступлениями.

Местный коллектив—юридическое лицо, способное заключать соглашения, наделенное бюджетом, правами и обязанностями, собственной территорией, управляемой органами, избираемыми населением.

Образование регионов было связано с необходимостью преодоления препятствий в экономическом и социальном развитии вследствие существовавших узких административно-территориальных единиц. Небольшие размеры единиц перестали способствовать эффективному использованию природных, экономических и людских ресурсов. Регионы возглавляются региональным советом, который избирается на основе всеобщих прямых выборов. В его компетенцию входит осуществление экономического, социального, культурного и национального развития региона. В регионе создается экономический и социальный комитет, который является консультативным органом региона и высказывает свое мнение по стратегическим вопросам

экономического и социального планирования и развития, а также региональный комитет по займам. В регионе действует своя счетная палата. Исполнительным органом региона является председатель регионального совета. Его функции и полномочия полностью совпадают с аналогичными функциями председателя генерального совета департамента. Представители государства в регионе—комиссары республики—имеют такие же функции, что и комиссары республики в департаментах.

Париж является одновременно коммуной и департаментом (с 1964 г.). Париж делится на 20 округов, Лион—на 9 округов, Марсель—на 6 секторов, каждый из которых включает в себя от 1 до 4 из существующих в городе округов. Секторы Марселя приравниваются к парижским и лионским округам. Управление этими тремя городами находится в руках муниципальных советов, избираемых на основе смешанной мажоритарно-пропорциональной системы по округам (в Париже и Лионе) или секторам (Марселе). Число членов муниципальных советов колеблется от 73 в Лионе до 163 в Париже. Исполнительная власть во всех городах принадлежит мэру. В Париже государство представлено двумя лицами—комиссаром республики и префектом полиции.

КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ

Функции, осуществляемые органами коммун, многочисленны жилищные вопросы, санитария и гигиена, общественный транспорт, обеспечение занятости, охрана окружающей среды, озеленение, организация профессионального образования молодежи и др. Кроме этого, коммунальные органы реализуют следующие полномочия: обсуждение и принятие бюджета; определение суммы налогов; приобретение, найм и продажа муниципальной собственности и управление ею; создание и организация коммунальных служб; заключение договоров; создание и ликвидация должностей коммунальных служащих. Компетенция органов департамента значительно уже: поддержание в порядке дорог департамента, общественных зданий; управление больничными заведениями и некоторые другие вопросы.

В настоящее время, наряду с традиционными функциями, местные органы активно занимаются решением блока социально-экономических вопросов, в числе которых—помощь в создании предприятий и новых рабочих мест. Например, региональные власти могут устанавливать т. н. «премию за занятость», то есть за всякую операцию по созданию или расширению экономической деятельности (премия выплачивается в пределах суммы расходов на создание 30 рабочих мест), премию за создание

предприятий (не более 150 тыс. франков) и другие меры. В большинстве коммун создан специальный отдел по экономической помощи.

Оказывается социальная помощь. В каждой коммуне существует отдел социальной помощи (ОСП)—центральная организация, на которую опирается вся социальная политика коммун. Другие организации, такие, как социальные службы мэрии и разного рода ассоциации, дополняют ОСП и образуют сеть коммунальных социальных действий. В политическом смысле для муниципалитета важно, чтобы избиратели-получатели социальных услуг связывали деятельность ОСП с действиями муниципальных властей. Поэтому, когда ОСП переезжает из мэрии в другое здание, возникает проблема, которая часто решается созданием параллельной социальной службы мэрии, занимающейся теми же вопросами, что и ОСП. Социальная помощь на местах включает: а) индивидуальную помощь деньгами—регулярные пособия, помощь в натуральном виде (новогодние подарки, продукты, одежда); б) коллективную помощь по хозяйству, помощь при раздаче питания на дому, по уходу за больными, по организации досуга и др.

Местные органы занимаются и жилищным строительством: мэрия управляет и распоряжается земельными участками, может предоставлять жилье, определять уровень налогов или арендной платы, предоставляет помощь нуждающимся съемщикам жилья, распоряжается частью (до половины) социального жилищного фонда.

ФИНАНСЫ

Доходы местного бюджета.

Франция относится к странам с большим числом местных налогов (их более 50). Взимаются следующие *местные налоги*:

- 1) жилищный налог (16,4% в структуре всех местных налогов);
- 2) профессиональный налог (30,8% в структуре всех местных налогов);
- 3) поимущественный (24,7%);
- 4) земельный налог;
- 5) дополнительные прямые налоги: налог на вывоз бытового мусора, на уборку улиц, за превышение плотности застройки, за отсутствие площади для стоянок, транспортный налог, налог за недостаточное озеленение и др.

б) косвенные налоги: доходы от налогов на регистрационную пошлину, от получения лицензии на продажу

игорного бизнеса, потребления электроэнергии, отопления, освещения и др.

Система *государственных дотаций* местным органам включает:

1) кредиты министерства внутренних дел: дотацию на оборудование; на децентрализацию (компенсация за сокращение доходов в результате децентрализации); школьные дотации (на оборудование школ и колледжей);

2) помощь со стороны министерств, учреждений и фондов: общая дотация; компенсация за налог на добавленную стоимость, который перешел полностью в центральный бюджет; компенсация за сокращение профессионального налога.

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И МЕСТНОЙ ВЛАСТЯМИ

Когда речь шла об округах и регионах, мы описывали деятельность комиссара республики и формы осуществляемого им контроля за местными органами. Кроме этого, финансовый контроль осуществляет региональная счетная палата. Она проверяет счета местных коллективов, законность их деятельности, надлежащее использование кредитов, фондов и ценностей.

III. Смешанная муниципальная система

ГЕРМАНИЯ

КРАТКАЯ СПРАВКА О СТРАНЕ

Территория: 356,96 тыс. кв. км.

Столица: в июне 1991 г. объявлен Берлин (3,5 млн.); окончательный перевод столицы из Бонна потребует 10—12 лет.

Население- 81,7 млн. (1996г.).

Этнический состав населения, подавляющее большинство—немцы; проживают около 100 тыс. лужицких сербов и 50 тыс. датчан.

Форма правления и организация власти на разных уровнях

ФРГ—парламентская республика. Глава государства — федеральный президент. Вся полнота исполнительной власти принадлежит федеральному канцлеру и правительству. Верховным законодательным органом ФРГ является бундестаг (парламент), избираемый на 4 года путем всеобщих прямых и тайных выборов. Половина депутатов избирается в округах по мажоритарной системе, остальные—по партийным спискам, выставляемым в каждой земле. В бундестаге могут быть представлены партии, набравшие на выборах не менее 5% голосов избирателей по спискам или прошедшие трех депутатов по избирательным округам. Интересы земель представляет бундесрат, где каждая земля располагает минимумом 3, но не более 6 местами (в зависимости от численности населения).

Форма государственного устройства

ФРГ—федеративное государство, каждая из земель которого имеет свою конституцию, парламент и правительство.

Нормативная база местного управления и самоуправления

Местное управление в Германии принято называть коммунальным. В основном законе ФРГ нет специального раздела, посвященного административно-территориальному делению

субъектов федерации. В нем говорится лишь о существовании округов и общин, в которых избираются представительные органы. Закреплено право общин регулировать все дела местного сообщества в рамках закона и под свою ответственность. В конституциях земель вопросы местного управления и самоуправления определяются подробнее. К компетенции земель относится законодательное регулирование предметов ведения и полномочий местных органов. Федеральное и земельное законодательства устанавливают не только каркас местного самоуправления, но и способы решения коммунальных задач. Действует принцип «негативного регулирования»: местным органам «дозволено все, что прямо не запрещено» (в отличие, например, от Великобритании, где принцип «разрешено только то, что предписано законом»). Правовое положение общин, округов, городов подробно определяется в уставах общин и уставах округов, которые утверждаются землями.

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО И СТРУКТУРА ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

При разнообразии в административно-территориальном устройстве земель можно, тем не менее, выделить два звена местного управления и самоуправления:

- **округ, автономный район, город.** Каждая земля делится на округа с населением от 100 тыс. до 500 тыс. чел. (в среднем 160 тыс.). Положение округа носит двойственный характер: он является одновременно и административной единицей земли, и укрупненной коммунальной единицей, союзом (объединением) общин. Округа и города в ранге округов, образуя основу местного самоуправления, одновременно служат звеном административной государственной системы. Тем самым в Германии наблюдается как бы слияние местного управления и самоуправления.

Межкоммунальная кооперация (особенно в области планирования) развита в ФРГ: более 70% общин входят в разного рода «содружества». Тем самым часто создаются новые административные структуры, отбирающие часть прав коммун. В сельской местности существуют две формы коммунальной администрации: объединения, представляющие собой союз общин с двумя уровнями администрации (союза и каждой общины); сельские коммуны, состоящие из нескольких подразделений (небольшие поселения, хутора) с единым административным механизмом.

- **общины** (их более 9 тыс.)—низовое звено местного самоуправления. Число населения варьируется—от 500 чел. до

500 тыс. чел. и более. Понятием «община» охватываются как современные города с многомиллионным населением, так и небольшие деревушки.

Представительные учреждения местных органов носят в разных землях различные названия: совет в Нижней Саксонии и Северной Рейн-Вестфалии, общинный и городской совет в Баварии, Баден-Вюртенберге, Рейнланд-Пфальце, общинное и городское представительство, городское собрание депутатов в Гессене и Шлезвиг-Гольштейне и т. д. Местные представительные органы формируются в результате выборов населением. Чаще всего применяется пропорциональная система со «связанными списками», хотя в ряде земель имеет место сочетание пропорциональной системы с мажоритарной. Избранные представители общин получают звание городского (муниципального) советника, члена совета общины, депутата городского совета и т. д. и осуществляют деятельность на общественных началах.

Выделяют **4 модели местной администрации** в Германии.

1. *Южногерманский совет* (в землях Баден-Вюртенберг, Бавария: общинный совет (представительный орган) избирается населением путем прямых выборов, бургомистр (обер-бургомистр) также избирается населением, и потому его позиции достаточно сильные. Бургомистр является одновременно главой исполнительного аппарата и председателем общинного совета, т. е. происходит слияние представительного органа с верхушкой администрации. Бургомистр решает большинство кадровых вопросов без согласования с советом, обладает весомыми правами в финансовой сфере, то есть может оказывать большое влияние на совет.

2. *«Неправильный магистрат»* (в землях Гессен, Шлезвиг-Гольштейн, в городах Бремен, Гамбург). Существуют два органа: представительный орган, избираемый населением, избирает в свою очередь исполнительный орган-магистрат, включающий бургомистра и членов, работающих без вознаграждения. Оба органа организационно и функционально четко разделены, хотя на практике представительное собрание в некоторой степени зависимо от магистрата и бургомистра. Ученые указывают на потенциальную возможность конфликта между магистратом и советом.

3. *Устройство бургомистра* (в землях Пфальц, Саар, Шлезвиг-Гольштейн): представительный орган избирается населением, исполнительный орган—бургомистр—избирается этим представительным органом. Бургомистр может обладать широкими

правами (является председателем совета, обладает правом дополнительного голоса, правом опротестования решений совета) или узкими правами (лишен возможности использовать право опротестования). Этот тип имеет много общего с типом «южно-германский совет».

4. *Северогерманский совет* (в землях Северная Рейн-Вестфалия, Нижняя Саксония): представительный орган избирается населением; исполнительный орган—комитет по управлению—не является вспомогательным органом совета. Работой исполнительного комитета руководит общинный директор, избираемый представительным органом. Комитет по управлению занимается подготовкой решений совета, директор решает текущие дела, руководит общинной администрацией. Система управления «совет—общинный директор—комитет по управлению» копирует англосаксонскую систему «совет—управляющий».

Несмотря на существование разных моделей коммунального управления, всем им присуще следующее свойство: большая роль бургомистра как главы местного аппарата, наличие у него значительных полномочий. Бургомистры, как правило, являются председателями советов, обладают правом опротестования решений совета и, в связи с этим правом, приостановления их исполнений. Распорядителем финансов общины является именно бургомистр. Система «совет-слабый бургомистр» отсутствует в ФРГ в отличие от США, где система «совет-слабый мэ» имеет распространение.

Итак, в подавляющем большинстве германских земель представительному органу противостоит «сильный» глава исполнительной власти района — бургомистр, или районный директор, который часто одновременно является и председателем представительного органа. Бургомистр и районный директор обладают широкими полномочиями в решении оперативных дел. Они выполняют две функции: главного управляющего всеми коммунальными делами района и представителя субъекта федерации—земли (ему адресуются поручения от администрации земли).

КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ

Общины принимают решения по вопросам развития инфраструктуры, общинного транспорта, дорожного строительства, пожарной охраны, туризма, строительства жилья, детских садов, школ, дорог, больниц, содержания театров, библиотек, музеев, социальных и спортивных сооружений. Общины устанавливают размеры налогов, сборов и пр.

Округа и города в ранге округов выполняют следующие функции:

1) генеральное планирование строительства, городское планирование, окружное планирование, финансовое планирование;

2) в области образования и обслуживания населения: управление подготовительными школами, общеобразовательными курсами для взрослых, реальными училищами, общеобразовательными школами, средними школами, детскими садами, детскими площадками, спортивными сооружениями, системой водоснабжения и подачи тепла, местным транспортом, больницами, клиниками для умственно неполноценных, домами для престарелых, поддержание дорог, охрана водоемов, служба здоровья, театры, развлечения и др.;

3) контрольные функции: выдача лицензий, дорожный контроль, контроль за загрязнением воздуха; контроль за продуктами питания, пожарная служба, ветеринарная служба, служба регистрации и межевания земель.

Подавляющее большинство указанных функций входит в исключительную компетенцию местных органов округа, а часть из них находится в совместном ведении общин округа.

ФИНАНСЫ

Система *местного налогообложения* основана на принципе финансового выравнивания административных единиц с помощью перераспределения средств через федеральный бюджет в пользу наиболее бедных территорий. Это специфический принцип налоговой системы Германии, отличающий ее существенно от налоговых систем других развитых стран. Поступления об общих налогов (подходный, корпорационный, налог на добавленную стоимость) перераспределяются между федерацией, землями и общинами. «Финансовое выравнивание» на уровне общин исходит из принципа сопоставления фактических и нормативных показателей доходов общин на душу населения. Система перераспределения налоговых поступлений позволяет сгладить различия в налоговых доходах отдельных административно-территориальных единиц. Особенно проблема экономического и социального выравнивания обострилась в связи с объединением ФРГ и ГДР. С 1 января 1991 года налоговое законодательство ФРГ действует на территории бывшей ГДР, где местные коллективы новых земель включены в систему «финансового выравнивания».

Основные источники доходов местных бюджетов:

1) налоги—основной источник. Наиболее важными являются следующие налоги:

а) подоходный налог (15% подоходного налога, собранного по стране, приходится на общины);

б) промысловые, поимущественные и поземельные налоги (подавляющая их часть остается в распоряжении общин);

в) налог с оборота (этот налог собирается на местах, но уходит в центр полностью);

г) налоги с наследств и дарений, налоги на автомобильный транспорт, зрелища; комиссионные сборы;

д) косвенные налоги (общий налог с продажи, налог на добавленную стоимость, бензин и т. д.);

2) неналоговые доходы: выплаты предприятий за пользование местным транспортом и др.; многочисленные штрафы; денежные сборы (плата за нотариальные услуги и пр.);

3) субсидии центрального правительства и местные займы.

Расходы местных органов. Структура расходов земель характеризуется большой долей затрат на оплату служащих местных органов управления—2/5 общего объема местного бюджета. Другие крупные статьи расходов: выпуск собственных займов, выплаты процентов по кредитам и займам; финансирование экономической и социальной инфраструктуры, дорожное строительство и высшая школа; природоохранные мероприятия.

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И МЕСТНОЙ ВЛАСТЯМИ

Контроль за местными органами со стороны земель распространяется на все основные стороны их деятельности. В специальной литературе указывается, что в деятельности коммунальных органов Германии 80—90% составляют дела по поручению вышестоящих инстанций, т. е. общины и округа находятся под непосредственным административным контролем земель. Органы государственного контроля за общинами, входящими в округ,—это ландрат и его ведомства, для городов в ранге округов— президент правительственного округа, который является верховным контрольным органом для общин, входящих в земельный округ. Там, где отсутствуют специально создаваемые правительственные округа, министерство внутренних дел выполняет функцию общего надзора. Министр внутренних дел земли является верховным органом во всей иерархии контрольных органов.

Существует система прямого и косвенного регулирования местной деятельности со стороны земель. *Формы воздействия* на местные власти могут быть разнообразными:

— нормотворчество;

— предварительные согласования, санкционирование и консультирование (в вопросах продажи земли, финансов, капитального строительства, организации межкоммунального сотрудничества);

— приостановление исполнения решений местных органов, опротестование этих решений;

— передача муниципальных полномочий правительственному комиссару как исключительная мера;

— финансовый контроль;

— средства косвенного влияния на местные органы: влияние через специальные органы, занимающиеся перспективным планированием, координацией государственных программ и др.

Подводя итоги, можно сказать, что круг полномочий центральной власти ФРГ и властей земель в отношении местного управления значительно шире, чем в других федеративных государствах.

IV. Региональные выборы и избирательная кампания (на примере канадской провинции Онтарио)

Избирательная кампания политических партий в большинстве демократических стран—грандиозное представление, ни с чем не сравнимое шоу с шумом и гамом, со своими импрессарио и виртуозами трюков, большой спектакль с использованием «спецэффектов», когда избирателю отводится роль пассивного зрителя. Не явилась исключением и кампания по выборам в парламент провинции Онтарио — одного из десяти субъектов канадской федерации, провинции с самой большой численностью населения (более 10 млн. чел. из 27 млн. жителей Канады), второй по площади после Квебека, наиболее высокоразвитой и процветающей (средний доход на одну семью в год — \$58482), являющейся «индустриальным сердцем страны», и, как говорят канадцы, «ключевой» провинцией. Провинциальный парламент (легислатура Онтарио) состоит из 130 членов, каждый из которых избирается на основе мажоритарной системы относительного большинства. От каждого округа избирается один депутат. В 1995 году в 130 округах баллотировался 651 кандидат, из них лишь 60 кандидатов были независимыми, остальные представляли десять политических партий Онтарио (среди которых была и коммунистическая партия, сумевшая выставить своих кандидатов лишь в 5 (!) округах и во всех потерпевшая поражение). Основная борьба разгорелась между тремя крупнейшими партиями провинции—правившей тогда Новой демократической партией (НДП) во главе с тогдашним премьером Онтарио Бобом Рэем, Прогрессивно-консервативной партией (ПКП) во главе с Майком Харрисом и Либеральной партией (ЛП), лидером которой была Лин Маклауд. На выборах, состоявшихся 8 июня 1995 года, победили консерваторы. Они заняли 82 места в парламенте (45% от общего числа пришедших к урнам избирателей отдали свои голоса ПКП), сформировали кабинет во главе с новым премьером Харрисом. Остальные места в законодательном собрании распределились так: либералы—30 мест, новые демократы—17, одно место занял независимый кандидат. «Большая голубая машина», как называют партию прогрессивных консерваторов—партию тори, после десятилетнего перерыва вновь вернулась к власти в Онтарио.

Избирательная кампания длилась 40 дней и не казалась столь пышным и красочным зрелищем, какой является, например, предвыборная кампания в США. Внешняя сторона кампании была довольно непривлекательной: на улицах практически не было видно политической рекламы (за исключением ярких указателей рядом с частными домами, хозяева которых публично выражали тем самым свои политические пристрастия), на телевидении отсутствовали яркие художественные ролики, изысков политического плаката не наблюдалось. Основной упор делался на содержательную сторону кампании (программы, лозунги, тексты выступлений и пр.). Из кампании трех политических монстров Онтарио можно извлечь некоторые уроки, небесполезные для российского политика, попавшего в предвыборные «жернова».

Урок первый: каждый кандидат и партия должны давать немалые и нешуточные обещания своим избирателям. Кандидаты, не дающие обещаний, направленных на существенное улучшение ситуации, а предпочитающие лишь сохранить статус-кво в политике, имеют большие шансы провалиться на выборах. Так, лидер новых демократов Боб Рэй построил стратегию своей избирательной борьбы на принципе «никаких новых клятв, никаких обещаний», акцент сделал на сохранении курса возглавляемого им правительства. Его партия потерпела сокрушительное поражение: из 69 мест, которые имела НДП в парламенте, после выборов 1995 года она лишилась 52 мест. В противоположность этому консерватор Майк Харрис дал «умопомрачительные» (по меркам Канады) обещания: сократить размер индивидуального налога на доходы на 30% в течение трех лет, ликвидировать дефицит бюджета за пять лет (к середине 1995 года он составлял \$9,6 млрд.)—и победил. Стратегию кампании консерваторов стали называть в прессе «стратегией чокнутого», что немедленно стало использоваться консервативной партией в пропагандистских целях: ПКП выпустила для своих кандидатов футболки с надписью: «Называй меня чокнутым. Я—за сокращение размера налога». Не скупилась на обещания и лидер либералов Лин Маклауд: дотошные газетчики подсчитали, что ее 82-х страничная предвыборная «Красная книга» содержала 300 (!) обещаний, хотя в начале избирательной кампании она заявила репортерам: «Я скажу вам одну вещь: хватит новых проектов!»

Среди канадских избирателей относительно высока вера в предвыборные обещания кандидатов и партий. За десять дней до дня выборов социологи задали избирателям вопрос: «Какая партия или лидер смогли бы наилучшим образом выполнить свои обещания в случае их избрания?». Получены следующие ответы:

Харрис—24%, Рэй—18%, Маклауд—18%, все 2%, «никто из них»—26% (газета «The Toronto Sun» 6 June 1995. P. C12). Лишь четверть избирателей «не клонула» на наживки-обещания кандидатов, тогда как подавляющее большинство (62%) полагали, что кандидаты смогут успешно выполнить намеченное.

Урок второй: стратегию своей кампании следует строить не только на обещаниях, но и на пропаганде своей прошлой деятельности. От бездельника, какие бы радужные обещания он ни раздавал, канадский избиратель отвернется. Босс избирательной кампании тори Том Лонг заявил: «Майк (Харрис) заставил нас гордиться консерваторами». Представление каждого кандидата избирателям должно состоять, как минимум, из трех пунктов: 1) общественная работа (работа в микрорайоне); 2) личные достижения; 3) почему избирателям следует проголосовать именно за данного кандидата. Приведу один пример листовки кандидата, который одержал победу в округе «Южный Лондон»:

Боб Вуд, консерватор; возраст: 48; профессия: адвокат.

Общественная работа:

бывший пред. правления... общежития; бывший член правления... организации, занимающейся вопросами жилья; бывший член совета собора Св. Павла.

Личные достижения:

помогает растить двух дочерей.

Почему избирателям следует голосовать за меня?

Мои обязательства перед избирателями «Южного Лондона» содержатся в списке перемен Боба Вуда. Моими приоритетами будут: большие рабочих мест; реформа социального обеспечения; сокращение размера пенсий и аннулирование налоговых льгот бывшим членам провинциального парламента. Личные инициативы будут включать следующее открытие консультационных контор в микрорайоне, в которых я буду давать советы и решать вопросы, представляющие важность для жителей (округа); закон о референдуме, который позволил бы гражданам голосовать непосредственно по большинству вопросов, тем самым укрепляя устои семьи. Мы должны сделать так, чтобы группы по интересам особо не фиксировали свои интересы в наших законах; чтобы преступники подлежали наказанию, а права жертв преступлений имели приоритет над правами преступников. Онтарิโอ нуждается в новом «старте», и я хочу быть частью настоящих перемен ради лучшего в нашей провинции» (провинциальная газета «London Free Press» от 3 июня 1995 г.).

Урок третий: путь к избирателю лежит через его собственные проблемы и способность кандидата их успешно решить. Для избирателя большую важность представляют свои проблемы и проблемы своего места проживания, нежели национальные и международные проблемы. Скажем, сепаратизм Квебека— тема номер один для обсуждения в СМИ, однако в предвыборных

выступлениях и программах кандидатов она напрочь отсутствовала. Глобальный замах кандидатов в провинциальный парламент (например: «Я вижу решение проблемы Квебека так-то и так-то») не приветствовался. Ключевыми вопросами, вокруг которых разгорались предвыборные баталии, были следующие: рабочие места и предпринимательство; долг/дефицит бюджета провинции; налоги; медицинская помощь; социальное обеспечение (социальные программы и пособия); образование. По каждому этому вопросу партия строила четкую программу, менять которую не следовало до начала избирательной кампании и во время ее проведения (за резкое изменение позиции Маклауд по проблеме легализации однополых браков ярые критики называли ее «Миссис Лин Туда-сюда»). Борьба партий по этим жизненным вопросам была одновременно борьбой идеологической. Отношение ко многим проблемам определялось местом партии в идеологическом спектре: новые демократы представляли левый центр, либералы—умеренный центр, а консерваторы—правый центр. Например, для НДП ценности коллективизма и равенства были доминирующими по сравнению с ценностями индивидуализма и элитизма, что позволило некоторым отнести новых демократов к числу социалистических партий. Так, после поражения на выборах 1995 года НДП (партии, которая правила до этого четыре с половиной года) на одной из улиц центральной части Торонто был водружен гигантский плакат с изображением Боба Рэя и язвительной надписью: «Боб Рэй. Социализм не работает». Приход к власти консерваторов означает для Онтарио, как писала одна из газет Торонто, то, что «бедный человек станет еще беднее, поскольку Майк наносит удар по социальным пособиям, школам, медицинской помощи».

Урок четвертый: острая критика программ и политики партий, личных качеств и прошлого лидеров, кандидатов—важнейший элемент предвыборной кампании: «Не оставляй камня на камне, критикуя деятельность соперников, ищи их слабые стороны и раздувай их до невероятных размеров, делай акцент на недостатках оппонентов и замалчивай их достоинства—короче говоря, открой избирателю глаза на темные и негативные стороны своих соперников». Не случайно один из кандидатов от НДП, баллотировавшийся в Торонто, прислал своим избирателям по почте письмо со следующими словами: «Целуйтесь с закрытыми глазами. Голосуйте с открытыми глазами». Символична карикатура, которая была опубликована в газете «Торонто сан» 23 мая 1995 года: премьер Боб Рэй наступает на грязь, которая прилипает к его башмаку, и произносит фразу: «О, проклятье! Я наступил

на свою репутацию». Очернение политического противника—типичная черта предвыборной гонки, где страсти захлестывают порой разум и здравый смысл (кстати, лозунг Харриса — «здравый смысл. Ради перемен»). Однажды лидер тори сказал, что Маклауд «напоминает ему друга», однако сама миссис Маклауд, как выяснил журналист газеты «Глоуб энд мэйл», так отнюдь не считала, поскольку для характеристики консерваторов использовала в своей речи в разное время такие недружественные слова, как безрассудный, колеблющийся, угрожающий, резкий, безответственный, грубый, дикий, радикальный, вредный, путаный (газета «Globe and Mail» 6 July 1995. P A5). В предвыборной нервной горячке кандидаты иногда хватали лишку и переходили все этические границы: так, один из кандидатов-либералов, баллотировавшийся в Оттаве, сравнил консерваторов с нацистскими убийцами; другой сторонник ЛП заявил о геях (проблема геев—одна из проблем, разделяющих канадскую нацию) так: «Они требуют прав человека, а сами даже не люди».

Конечно, можно давать сотни и сотни советов, что делать и чего не делать в предвыборной кампании, *как победить на выборах*. Однако, несмотря на следование уже апробированным советам и невероятные усилия по работе с избирателями, выборы—это в определенной степени лотерея, результаты которой с точностью не предскажет никто. Хорошо сказал по этому поводу экс-премьер Онтарио Боб Рэй: «Каждые выборы—как коробка шоколадных конфет: никогда не знаешь, что обнаружишь внутри».

ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Преамбула

Государства—члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию,

Считая, что целью Совета Европы является достижение более прочного единства между его членами во имя торжества и защиты составляющих общее достояние идеалов и принципов;

Считая, что заключение соглашений в области управления является одним из средств, служащих достижению этой цели;

Считая, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя;

Считая, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств—членов Совета Европы демократическим принципам;

Исходя из убеждения, что это право непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне;

Исходя из убеждения, что существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечит эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление;

Сознавая, что защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах представляют собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и централизации власти;

Утверждая, что это предполагает существование местных органов самоуправления, которые наделены уполномоченными для принятия решений органами, созданными демократическим путем, и которые имеют широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка осуществления и необходимых для этого средств; договорились о нижеследующем:

Статья 1

Стороны обязуются соблюдать следующие статьи в том по рядке и в объеме, как предусмотрено статьей 12 настоящей Хартии.

ЧАСТЬ I

Статья 2

Конституционные и законодательные основы местного самоуправления

Принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны.

Статья 3

Понятие местного самоуправления

1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами и собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы и собрания могут располагать подотчетными и исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону.

Статья 4

Сфера компетенции местного самоуправления

1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией и законом. Однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий.

2. 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.

3. Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии.

4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом.

5. При делегировании полномочий центральными или региональными органами местные органы самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой приспособлять их осуществление к местным условиям.

6. В процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, необходимо консультироваться с этими органами, насколько это возможно, делая это заблаговременно и в соответствующей форме.

Статья 5

Защита территориальных разграничений органов местного самоуправления

При любом изменении местных территориальных разграничений необходимо предварительно консультироваться с соответствующими органами местного самоуправления, возможно, там, где это позволяет закон, путем проведения референдума.

Статья 6

Соответствие административных структур и средств задачам органов местного самоуправления

1. Местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, самим определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное самоуправление.

2. Условия работы служащих органов местного самоуправления должны быть такими, чтобы возможно было обеспечить подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета опыта и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты и продвижения по службе.

Статья 7

Условия осуществления полномочий на местном уровне

1. Статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их полномочий.

2. Статус местных выборных лиц должен позволять получать соответствующую денежную компенсацию расходов, понесенных в связи с осуществлением ими полномочий, а также, в случае необходимости, компенсацию за упущенную выгоду или заработок и соответствующее социальное страхование.

3. Функции и деятельность, несовместимые с мандатом местного выборного лица, могут быть установлены только законом или основополагающими правовыми принципами.

Статья 8

Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления

1. Любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией и законом.

2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституциональных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль вышестоящих органов власти за надлежащим выполнением органами местного самоуправления делегированных им полномочий.

3. Административный контроль над органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить.

Статья 9

Источники финансирования органов местного самоуправления

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям.

3. По меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов.

5. Защита более слабых в плане финансов органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащих на них расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по мере возможности, не должны предназначаться на финансирование определенных проектов. Предоставление субсидий не должно идти в ущерб основной свободе выбора политики органов местного самоуправления в области их собственной компетенции.

8. Для финансирования расходов по капиталовложениям местные органы самоуправления должны, соблюдая законодательство, иметь доступ к национальному рынку ссудного капитала.

Статья 10

Право местных органов самоуправления на объединение

1. Местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес.

2. В каждом государстве должно быть признано право местных органов самоуправления вступать в объединение для защиты и продвижения общих интересов и в международное объединение органов местного самоуправления.

3. Местным органам самоуправления предоставляется право на условиях, которые могут быть установлены законом, сотрудничать с подобными органами других государств.

Статья 11

Правовая защита местного самоуправления

Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления.

ЧАСТЬ II

ОСОБЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 12

Обязательства

1. Каждая сторона обязуется соблюдать по меньшей мере двадцать пунктов части 1 Хартии, в числе которых по меньшей мере десять должны быть выбраны из следующих пунктов:

- статья 2
- статья 3, пункты 1 и 2
- статья 4, пункты 1, 2 и 4
- статья 5
- статья 7, пункт 1
- статья 8, пункт 2
- статья 9, пункты 1, 2 и 3
- статья 10, пункт 1
- статья 11

2. В момент сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении Хартии каждое договаривающееся государство уведомляет Генерального секретаря Совета Европы о пунктах, избранных в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи.

3. В дальнейшем любая Сторона может в любое время уведомить Генерального секретаря о том, что она обязуется соблюдать любой другой пункт настоящей Хартии, который она еще не приняла в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи. Такие обязательства, принятые позднее, рассматриваются как составная часть ратификации, принятия или одобрения

уведомляющей Стороны и вступают в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 13

Органы самоуправления, на которые распространяется действие Хартии

Принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, распространяются на все существующие на территории Стороны категории органов местного самоуправления. Однако в момент сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении каждая Сторона может указать те категории органов местного или регионального самоуправления, которыми ограничивается применение настоящей Хартии, или категории, которые она намерена исключить из сферы ее применения. Сторона может также путем последующего уведомления Генерального секретаря Совета Европы распространить действие Хартии на другие категории местных и региональных органов власти.

Статья 14

Предоставление информации

Каждая Сторона направляет Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных мерах, предпринятых ею для того, чтобы соответствовать положениям настоящей Хартии.

ЧАСТЬ III

Статья 15

Подписание, ратификация, вступление в силу

1. Настоящая Хартия открыта для подписания государствами—членами Совета Европы. Хартия подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты либо документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Настоящая Хартия вступит в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты заявления четырьмя государствами—членами Совета Европы о своем согласии соблюдать Хартию в соответствии с положениями предыдущего пункта.

3. Для любого государства—члена Совета Европы, выразившего согласие присоединиться к Хартии впоследствии, Хартия вступит в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии или одобрении Хартии.

Статья 16

Территориальная оговорка

1. В момент подписания и сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии, одобрении или присоединении к Хартии каждое государство может указать территорию или территории, к которым будет применяться настоящая Хартия.

2. Каждое государство может в дальнейшем в любой момент декларацией, направленной Генеральному секретарю Совета Европы, распространить применение настоящей Хартии на любую другую территорию, указанную в декларации. В отношении этой территории Хартия вступает в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 17

Денонсация

1. Ни одна из Сторон не может денонсировать настоящую Хартию до истечения пятилетнего срока со дня ее вступления в силу для данной Стороны. За шесть месяцев Генеральному секретарю Совета Европы направляется предварительное уведомление. Такая денонсация не влияет на действие Хартии для других Сторон при условии, что их число никогда не будет меньше четырех.

2. Согласно положениям предыдущего пункта каждая из Сторон может денонсировать любой ранее принятый ею пункт части 1 Хартии при том условии, что количество и категории пунктов, которые должна соблюдать эта Сторона, соответствуют положениям пункта 1 статьи 12. Каждая сторона, которая после денонсации одного из пунктов не соответствует более требованиям пункта 1 статьи 12, будет рассматриваться как денонсировавшая также Хартию в целом.

Статья 18

Уведомления

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства—члены Совета о:

- а) любом подписании;
- б) сдаче на хранение любой ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении;
- в) любой дате вступления настоящей Хартии в силу в соответствии со статьей 15;
- г) любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 12;
- д) любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями статьи 13;
- е) любом другом акте, уведомлении или сообщении, относящемся к настоящей Хартии.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, будучи должным образом на то уполномочены, подписали настоящую Хартию.

Совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года на французском и английском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в одном экземпляре, который будет сдан на хранение в архив Совета Европы.

Генеральный секретарь Совета Европы препровождает должным образом заверенную копию каждому из государств—членов Совета Европы.

ИЗВЛЕЧЕНИЯ ИЗ КОНСТИТУЦИЙ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

КОНСТИТУЦИЯ ФРАНЦИИ

Статья 24. Парламент состоит из Национального собрания и Сената.

Депутаты национального собрания избираются прямым голосованием.

Сенат избирается путем косвенного голосования. Он обеспечивает представительство территориальных коллективов Республики. Французы, проживающие за пределами Франции, представлены в Сенате.

Статья 34. Законы принимаются Парламентом.

Закон устанавливает правила, касающиеся:

гражданских прав и основных гарантий, предоставленных гражданам для пользования публичными свободами; обязанностей, возлагаемых в связи с национальной обороной лично на граждан и на их имущество;

гражданства, состояния и правоспособности лиц, семейных отношений, наследования и дарения;

определения преступлений и деликтов, а также налагаемых за них наказаний; уголовного судопроизводства, амнистии; создания новых судебных установлений и статуса судей;

установления тарифов, налогов и условий взимания всякого рода налогов; порядка выпуска денег.

Закон в равной мере устанавливает правила, касающиеся:

порядка выборов в палаты Парламента и в органы местного самоуправления;

установления категорий публично-правовых учреждений;

основных гарантий, предоставляемых гражданским государственным служащим и военнослужащим;

национализации предприятий и передачи предприятий из государственного сектора в частный.

Закон определяет основные принципы:

общей организации национальной обороны;

свободного управления местных коллективов, их компетенции и их доходов;

образования;
режима собственности, вещных прав, гражданских и торговых обязательств;

трудового права, профсоюзного права и социального обеспечения.

Финансовые законы определяют доходы и расходы государства при соблюдении условий и с оговорками, предусмотренными органическим законом.

«Законы о финансировании социального обеспечения определяют общие условия своего финансового баланса и, учитывая предполагаемые поступления, устанавливают цели расходов при соблюдении условий, предусмотренных органическим законом».

Программные законы определяют цели экономической и социальной деятельности государства.

Положения настоящей статьи могут быть уточнены и дополнены органическим законом.

Статья 72. Территориальными коллективами Республики являются коммуны, департаменты, заморские территории. Все другие территориальные коллективы создаются законом.

Эти коллективы свободно управляются выборными органами при соблюдении условий, предусмотренных законом.

Представители Правительства в департаментах и на территориях ответственны за обеспечение национальных интересов, за административный контроль и соблюдение законов.

КОНСТИТУЦИЯ ИТАЛИИ

Статья 5. Республика, единая и неделимая, признает местные автономии и содействует их развитию; осуществляет самую широкую административную децентрализацию в зависимых от государства службах; приспособливает принципы и методы своего законодательства к задачам автономии и децентрализации.

Статья 57. Сенат Республики избирается на базе областей.

Число избираемых сенаторов устанавливается в триста пятнадцать.

Ни одна область не может иметь меньше семи сенаторов; область Молизе избирает двух сенаторов, а Валле-д'Аоста—одного сенатора. Распределение мест между областями производится в соответствии с положениями предыдущего абзаца пропорционально численности населения областей, определяемой последней переписью, на основе внутренних избирательных частных и правила наибольшего остатка.

Статья 83. Президент Республики избирается Парламентом на совместном заседании его членов.

В выборах участвуют по три делегата от каждой области, избираемых областным советом с обеспечением представительства меньшинства. Область Валле-д'Аоста имеет одного делегата.

Избрание Президента Республики производится тайным голосованием большинством двух третей собрания. После третьего голосования достаточно абсолютного большинства.

Статья 114. Республика делится на области, провинции и коммуны.

Статья 115. Области создаются как автономные образования с собственными правами и функциями согласно принципам, установленным в Конституции.

Статья 116. Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто Адидже, Фриули-Венеция Джулия и Валле-д'Аоста имеют особые формы и условия автономии согласно специальным статусам, установленным конституционными законами.

Статья 117. По вопросам, указанным ниже, и в пределах основных принципов, установленных законами государства, область издает законодательные нормы при условии, что они не противоречат национальным интересам других областей:

организация ведомств и административных учреждений, подчиненных области;

территория коммун;

местная городская и сельская полиция;

ярмарки и рынки;

благотворительные учреждения, санитарная и больничная службы;

ремесленное и профессиональное обучение и помощь школе; музеи и библиотеки местного значения; урбанизм;

туризм и гостиничное дело;

трамваи и автомобильные линии областного значения; дорожные, водопроводные и общественные работы областного значения;

озерное судоходство и пристани;

минеральные и лечебные воды;

карьеры и торфоразработки;

охота;

рыбная ловля во внутренних водах;

сельское хозяйство и леса;

ремесла;
другие вопросы, указанные конституционными законами. Законы Республики могут наделять область правом издавать нормы для проведения этих законов в жизнь.

Статья 118. Область выполняет административные функции в сферах, перечисленных в предыдущей статье, кроме вопросов исключительно местного значения, которые могут быть переданы законами Республики провинциям, коммунам или другим местным учреждениям.

Государство может путем издания закона делегировать области осуществление других административных функций.

Область, как правило, выполняет свои административные функции, делегируя их провинциям, коммунам или другим местным учреждениям либо обращаясь к их службам.

Статья 119. Области пользуются финансовой автономией в формах и пределах, установленных законами Республики, которые приводят ее в соответствие с финансами государства, провинций и коммун.

В распоряжение областей поступают местные налоги и отчисления от государственных налогов, определяемые в зависимости от потребностей в расходах, необходимых для выполнения их обычных функций.

Для выполнения определенных задач, в частности, для развития Юга и островов, государство в законодательном порядке предоставляет отдельным областям специальные средства.

Область обладает собственностью и имуществом в соответствии с условиями, установленными законом Республики.

Статья 120. Область не может устанавливать пошлины на ввоз, вывоз и транзит между областями.

Она не может принимать меры, в какой-либо степени препятствующие свободному передвижению лиц и имущества между областями.

Она не может ограничивать право граждан заниматься своей профессией, служить или работать в любой части национальной территории.

Статья 121. Органами области являются областная дума и ее председатель.

Областная дума осуществляет законодательную и регламентарную власть, которой наделена область, и другие функции, вверенные ей Конституцией и законами. Она не может вносить законодательные предложения в палаты.

Джунта является исполнительным органом области.

Председатель джунты представляет область; он промульгирует областные законы и регламентарные акты; руководит осуществлением административных функций, делегированных области в соответствии с инструкциями центрального Правительства.

Статья 122. Закон Республики устанавливает систему выборов, число областных советников, положения о неизбираемости и несовместимости должностей с постами указанных советников.

Никто не может одновременно состоять членом областного совета и одной из палат Парламента или совета другой области.

Совет избирает из своей среды председателя и бюро для своих работ.

Областные советники не могут быть привлечены к ответственности за выраженные ими мнения и за голосование при выполнении своих функций.

Председатель и члены джунты избираются областным советом из его членов.

Статья 123. Каждая область имеет статус, который в соответствии с Конституцией и законами Республики устанавливает положения, относящиеся к внутренней организации области. Этот статус регулирует осуществление права инициативы и референдума в отношении законов и административных актов области, а также опубликованных законов и регламентарных актов области.

Статус принимается областным советом абсолютным большинством голосов его членов и утверждается законом Республики.

Статья 124. Правительственный комиссар, имеющий резиденцию в главном городе области, руководит деятельностью государственной администрации и координирует ее с деятельностью, осуществляемой областью.

Статья 125. Контроль за законностью административных актов области осуществляется в децентрализованной форме органом государства в порядке и в пределах, установленных законами Республики. В определенных случаях закон может допустить контроль по существу с единственной целью—вызвать путем мотивированного запроса новое рассмотрение решения областным советом.

В области учреждаются органы административной юстиции первой ступени в порядке, установленном законом Республики.

Могут учреждаться отделения с резиденцией вне главного города области.

Статья 126. Областной совет может быть распущен, если он совершает действия, противоречащие Конституции, или серьезные нарушения закона, или не выполняет предложения Правительства сместить джунту или ее председателя, совершивших аналогичные действия или нарушения.

Он может быть распущен, если вследствие отставок или невозможности образовать большинство он не в состоянии функционировать.

Он может быть распущен также по соображениям национальной безопасности.

Роспуск предписывается мотивированным декретом президента Республики по заслушивании комиссии депутатов и сенаторов по областным вопросам, образуемой в соответствии с правилами, установленными законом Республики.

Декретом о роспуске назначается комиссия из трех граждан, имеющих право быть избранными в областной совет, которая назначает выборы в трехмесячный срок и занимается обычной административной деятельностью, входящей в компетенцию джунты, и принимает решения, которые нельзя отложить и которые должны быть представлены на утверждение нового совета.

Статья 127. Каждый закон, принятый областным советом, сообщается комиссару, который должен визировать его в течение тридцати дней после сообщения, если только не возникает возражений со стороны Правительства.

Закон публикуется в десятидневный срок после визирования и вступает в силу не ранее чем через пятнадцать дней после его опубликования. Если областным советом заявлено о срочности закона и Правительство Республики с этим соглашается, то закон публикуется и вступает в силу независимо от указанных сроков.

Если Правительство Республики считает, что принятый областным советом закон превышает компетенцию области или противоречит национальным интересам или интересам других областей, то оно возвращает закон в областной совет в срок, установленный для визирования.

Если областной совет вновь одобрит закон абсолютным большинством голосов, то Правительство Республики может в течение пятнадцати дней по получении сообщения возбудить вопрос о законности перед Конституционным судом или поставить вопрос перед палатами о противоречиях в интересах. В случае сомнения

Конституционный суд решает, к чьей компетенции относится данное дело.

Статья 128. Провинции и коммуны являются автономными образованиями в рамках принципов, установленных общими законами Республики, которые определяют их функции.

Статья 129. Провинции и коммуны являются также территориальными единицами государственного и областного деления.

Территории провинций могут быть подразделены на округа с исключительно административными функциями в целях последующей децентрализации.

Статья 130. Областной орган, учреждаемый в порядке, установленном законом Республики, осуществляет также в децентрализованной форме контроль за законностью актов провинций, коммун и иных местных образований.

В определенных законом случаях контроль, по существу, может проводиться путем предъявления органу, принявшему решение, мотивированного требования о пересмотре этого решения.

Статья 132. Конституционным законом по заслушивании мнения областных советов может быть решено о слиянии существующих областей или о создании новых областей с числом жителей не менее миллиона, если это предлагают муниципальные советы, представляющие не менее одной трети заинтересованного населения, и если такое предложение одобрено на референдуме большинством того же населения.

Посредством референдума и закона Республики по заслушивании областных советов может быть разрешено провинциям и коммуна по их желанию отделиться от одной области и присоединиться к другой.

Статья 133. Изменение границ провинций и образование новых провинций в пределах одной и той же области устанавливаются законом Республики по инициативе коммун и после консультации с этой областью.

Область по получении мнения заинтересованного населения может издавать законы, образующие на ее территории новые коммуны, и может также изменять их границы и названия.

Статья 134. Конституционному суду подсудны: споры о конституционности законов и имеющих силу закона актов государства и областей; споры о компетенции между различными

властями государства, между государством и областями и между областями; обвинения, выдвигаемые согласно Конституции против Президента Республики.

Статья 136. Если Суд объявляет о неконституционности какого-либо положения закона или акта, имеющего силу закона, то такое положение теряет силу со дня, следующего за днем опубликования решения суда.

Решение суда публикуется и сообщается палатам и заинтересованным областным советам для того, чтобы они, если сочтут необходимым, приняли соответствующие Конституции меры.

Статья 138. Законы, изменяющие Конституцию, и другие конституционные законы принимаются каждой из палат после двух последовательных обсуждений с промежутком не менее трех месяцев и одобряются абсолютным большинством членов каждой палаты при втором голосовании.

Эти законы выносятся на народный референдум, если в течение трех месяцев после их опубликования этого потребует пятая часть членов одной из палат, или пятьсот тысяч избирателей, или пять областных советов. Закон, вынесенный на референдум, не считается принятым, если он не одобрен большинством признанных действительных голосов.

Референдум не проводится, если при втором голосовании в каждой из палат закон был принят большинством в две трети голосов их членов.

КОНСТИТУЦИЯ ИСПАНИИ

Статья 2. Конституция основана на нерушимом единстве испанской нации, единой и неделимой для всех испанцев Родине; она признает и гарантирует право на автономию для национальностей и районов, ее составляющих, и солидарность между всеми ними.

Статья 69. 1. Сенат является палатой территориального представительства.

2. От каждой провинции избирается четыре сенатора путем всеобщего, свободного, равного, прямого и тайного голосования ее избирателей на условиях, устанавливаемых органическим законом.

3. В островных провинциях каждый остров или группа островов, имеющих свой орган—кабильдо (Цабилдо) или островной совет, образуют округа для избрания сенаторов: по три

сенатора избирается от каждого из больших островов — Большие Канарские острова, Мальорка и Тенерифе, по одному от каждого из следующих островов или групп островов — Ивиза, Форментера, Менорка, Фуэртенвентура, Гомера, Иерро, Лансароте и Ла-Пальма.

4. Население Сеуты и Мелильи избирает по два сенатора.

5. Автономные сообщества направляют, кроме того, по одному сенатору и еще по одному от каждого миллиона населения, проживающего на их территории. Назначение осуществляет законодательная ассамблея, а при ее отсутствии — высший коллегиальный орган автономного сообщества в соответствии с их статусом, которые во всех случаях должны обеспечивать адекватное пропорциональное представительство.

6. Сенат избирается на четыре года. Срок действия мандата сенатора истекает по прошествии четырех лет после его избрания или со дня роспуска палаты.

Статья 137. Государство в своей территориальной организации включает муниципалитеты, провинции и автономные сообщества. Все эти единицы пользуются автономией при ведении своих дел.

Статья 138. 1. Государство гарантирует эффективное осуществление принципа солидарности, провозглашенного статьей 2 Конституции, наблюдая за установлением адекватного и справедливого экономического равновесия между различными частями испанской территории, уделяя особое внимание специфическим обстоятельствам островных территорий.

2. Различия в статусах различных экономических сообществ ни в коем случае не могут давать экономических или социальных преимуществ.

Статья 139. 1. Все испанцы имеют одни и те же права и обязанности на всей территории государства.

2. Никакие органы власти не могут принимать мер, которые прямо или косвенно препятствуют свободе передвижения и выбора местопребывания лиц и свободному перемещению имущества во всей испанской территории.

Статья 140. Конституция гарантирует автономию муниципалитетов. Они обладают всей полнотой прав юридического лица. Руководство и управление осуществляется соответствующими муниципальными советами, которые состоят из алькальдов и советников. Советники избираются жителями муниципалитета путем всеобщего, равного, свободного, прямого и тайного

голосования на условиях, установленных законом. Алькальды избираются советниками и жителями. Закон регулирует порядок и условия проведения открытых заседаний.

Статья 141. 1. Провинция является местным образованием, обладающим правом юридического лица, объединяющим группу муниципалитетов и образующим единицу территориального управления для выполнения деятельности государства. Всякое изменение границ провинций должно быть одобрено Генеральными кортесами посредством издания органического закона.

2. Руководство и автономное управление провинции поручается депутациям и другим корпорациям представительного характера.

3. Могут создаваться объединения муниципалитетов, отличающиеся от провинций.

4. На архипелагах острова имеют, кроме того, собственную администрацию в форме кабилдо и иных советов.

Статья 142. Местные финансы должны быть достаточными для осуществления функций, относимых законом к ведению соответствующих корпораций, для чего используются, главным образом собственные налоги и участие в налогах государства и автономных сообществ.

Статья 143. 1. В осуществлении права на автономию, признаваемого статьей 2 Конституции, пограничные провинции с общими историческими, культурными и экономическими признаками, островные территории и провинции, представляющие историческую региональную единицу, могут получить самоуправление и образовать автономные сообщества согласно положениям настоящего раздела и соответствующим статутам.

2. Право инициативы о предоставлении автономии принадлежит всем заинтересованным депутациям или соответствующему межостровному органу и двум третям муниципалитетов, население которых составляет по меньшей мере большинство избирательного корпуса каждой провинции или каждого острова. Эти условия должны быть выполнены в течение шести месяцев после первого соглашения по этому вопросу, принятого какой-либо из заинтересованных местных единиц.

3. В случае негативного решения инициатива может быть предпринята вновь лишь по прошествии пяти лет.

Статья 144. Генеральные кортесы путем издания органического закона, руководствуясь национальными интересами, могут:

а) разрешать создание автономного сообщества, если его территория не превышает территории одной провинции и оно не обладает признаками, указанными в пункте 1 статьи 143;

б) утверждать или, если это необходимо, предоставлять статус автономии территориям, не входящим в структуру провинциальной организации;

в) осуществлять право инициативы, предусмотренное в пункте 2 статьи 143, подменяя местные единицы.

Статья 145. 1. Ни в коем случае не допускается создание федерации автономных сообществ.

2. Статусы могут устанавливать условия и порядок, при соблюдении которых автономные сообщества могут заключать между собой соглашения для управления и предоставления помощи их собственным службам, о характере и целях которых будут поставлены в известность Генеральные кортесы. В других случаях соглашения о сотрудничестве между автономными сообществами заключаются только с разрешения Генеральных кортесов.

Статья 146. Проект статуса выработывается ассамблеей, состоящей из членов депутации, или межкостровного органа провинций, и депутатов и сенаторов, избранных в этих провинциях, и передается в Генеральные кортесы для его утверждения законодательным путем.

Статья 147. 1. В пределах настоящей Конституции статусы являются основной институциональной нормой каждого автономного сообщества, которое государство признает и охраняет как составную часть своего законодательства.

2. Статусы об автономии должны содержать: а) название сообщества, наиболее отвечающее его историческому облику;

б) границы его территории;

в) наименование, структуру и местопребывание собственных автономных институтов;

г) полномочия, предоставляемые в рамках Конституции, и основания для передачи ему соответствующих служб.

3. Пересмотр статусов осуществляется с соблюдением порядка, устанавливаемого ими самими, но в любом случае требуется одобрение его Генеральными кортесами путем принятия органического закона.

Статья 148. Автономные сообщества могут брать себе компетенцию в следующих областях:

1а. Организация своих органов самоуправления.

2а. Изменение границ муниципалитетов, расположенных на его территории и, в общем плане, осуществление функций, относящихся к компетенции государственной администрации в отношении местных корпораций, передача которых разрешена законодательством о режиме местного управления.

3а. Благоустройство территории, урбанизм и жилища.

4а. Общественные работы в интересах автономного сообщества и дороги на его территории.

5а. Железные дороги и дороги, полностью проходящие по территории автономного сообщества.

6а. Гавани, порты и спортивные аэродромы, вообще все сооружения подобного рода, не связанные с коммерческой деятельностью.

7а. Земледелие и животноводство в соответствии с общим направлением экономического развития.

8а. Леса и лесное хозяйство.

9а. Управление в области охраны окружающей среды.

10а. Проектирование, строительство и использование гидротехнических сооружений, каналов и систем ирригации, представляющих интерес для автономного сообщества, а также минеральные и термальные воды.

На. Рыболовство во внутренних водах, использование продуктов моря, аквакультура, охота и речное рыболовство.

12а. Местные ярмарки.

13а. Поощрение развития экономики автономного сообщества в соответствии с целями национальной экономической политики.

14а. Ремесла.

15а. Музеи, библиотеки, консерватории, представляющие интерес для автономного сообщества.

16а. Памятники, представляющие интерес для автономного сообщества.

17а. Развитие культуры, исследований, а если необходимо, образования на языке автономного сообщества.

18а. Развитие и организация туризма на своей территории.

19а. Развитие спорта и досуга.

20а. Социальное обеспечение.

21 а. Здравоохранение и гигиена.

22а. Наблюдение и защита зданий и сооружений. Координация и иные функции местной полиции на условиях, устанавливаемых органическим законом.

Статья 149. 1. Государство обладает исключительной компетенцией в следующих областях:

1а. Регулирование основных условий, гарантирующих равенство всех испанцев при осуществлении ими своих прав и при выполнении своих конституционных обязанностей.

2а. Национальность, иммиграция и эмиграция, статус иностранцев и право убежища.

3а. Международные отношения.

4а. Оборона и вооруженные силы.

5а. Отправление правосудия.

6а. Торговое, уголовное, пенитенциарное право и процессуальное законодательство, за исключением особых случаев, вытекающих из своеобразия права автономных сообществ.

7а. Трудовое законодательство, без ущерба для его применения автономными сообществами.

8а. Гражданское законодательство, без ущерба для автономных сообществ в сохранении, изменении или развитии ими гражданских фуэральных или специальных прав там, где они существуют. Во всех случаях правила, касающиеся применения и обеспечения эффективности юридических норм, юридико-гражданских отношений, вытекающих из брачных отношений, порядка регистрации актов гражданского состояния и публичных актов, принципов договорных обязательств, нормы, регулирующие порядок разрешения коллизий законов и определения источников права, в последнем случае с соблюдением норм фуэрального и специального права.

9а. Законодательство об интеллектуальной и промышленной собственности.

10а. Таможенный и тарифный режимы; внешняя торговля.

11а. Денежная система: валюта, ее обмен и конвертируемость; общие основы организации кредитной, банковской и страховой систем.

12а. Законодательство о мерах и весах, установление точного времени.

13а. Основы и координация общего планирования экономической деятельности.

14а. Государственные финансы и государственный долг.

15а. Развитие и общая координация научно-технических исследований.

16а. Международные меры по здравоохранению. Основы и общая координация здравоохранения. Законодательство о фармацевтических

17а. Основы законодательства и экономический режим системы социального обеспечения без ущерба для его осуществления службами автономных сообществ.

18а. Основы правового положения государственных служб и статус их служащих, который во всех случаях гарантирует для них равное вознаграждение; общая административная процедура с учетом особенностей, вытекающих из организации автономных сообществ; основы законодательства об обязательной экспроприации; основы законодательства об административных контактах и концессиях и система ответственности для всей публичной администрации.

19а. Морское рыболовство с учетом особенностей в его организации в автономных сообществах.

20а. Торговый флот, приписка судов к порту; побережное освещение и морская сигнализация; порты общегосударственного значения; аэропорты общегосударственного значения; контроль за воздушным пространством; транзит и воздушный транспорт; метеорологическая служба и регистрация воздушных транспортных средств.

21 а. Железные дороги и наземный транспорт, проходящий по территории более одного сообщества; общий режим связи; движение и перемещение моторизованных транспортных средств; почта, телеграф и телефон; воздушные, подводные кабели и радиокommunikации.

22а. Законодательство, использование и концессии гидроресурсов и гидросооружений, если воды протекают по территории более чем одного автономного сообщества, и разрешение на строительство электрических сооружений, если их использование затрагивает интересы другого автономного сообщества или когда передача энергии проходит по территории последнего.

23а. Основы законодательства по охране окружающей среды без ущерба для автономных сообществ устанавливать дополнительные нормы по ее охране. Основы законодательства о лесах, их эксплуатации и маршруты следования скота.

24а. Общественные работы, представляющие общий интерес или проведение которых затрагивает интересы более одного автономного сообщества.

25а. Основы горного и энергетического режима.

26а. Режим производства, продажи, владения и пользования оружием и взрывчатыми веществами.

27а. Правовые основы режима печати, радио и телевидения и

28а. Защита испанского культурного и художественного наследия, памятников от вывоза и расхищения; музеи; библиотеки и архивы, принадлежащие государству с учетом управления частью из них автономными сообществами.

29а. Охрана общественной безопасности с учетом возможности создания автономными сообществами полицейских служб в порядке, устанавливаемом в соответствующих статусах и в пределах органического закона.

30а. Регулирование условий получения, присвоения и подтверждения академических и профессиональных титулов и основные нормы в развитие статьи 27 Конституции в целях гарантии выполнения обязательств публичными властями в этой области.

31 а. Государственная статистика.

32а. Разрешение на проведение народных консультаций путем референдума.

2. Независимо от компетенции, которой могут обладать автономные сообщества, государство рассматривает развитие культуры как одну из своих обязанностей и как предмет особого внимания и содействует культурным связям между автономными сообществами в сотрудничестве с ними.

3. Вопросы, специально не отнесенные Конституцией к ведению государства, могут быть переданы в компетенцию автономных сообществ в силу их соответствующих статусов. Компетенция в вопросах, не включенных статусами об автономии, будет относиться к ведению государства, нормы права которого в случае конфликта имеют большую юридическую силу, чем нормы автономных сообществ во всем, что не передано в исключительную компетенцию последних. Право государства во всех случаях дополняет право автономных сообществ.

Статья 150. 1. Генеральные кортесы в областях, отнесенных к компетенции государства, могут передавать всем или некоторым автономным сообществам полномочия принимать законодательные нормы при условии соблюдения принципов, основ и директив, установленных государственным законом. Независимо от компетенции судов, в каждом таком законе должен предусматриваться порядок контроля со стороны Генеральных кортесов над законодательными нормами автономных сообществ.

2. Государство может передавать или делегировать автономным сообществам посредством издания органического закона полномочия

соответствующих финансовых средств, а также формы контроля, который сохраняется за государством.

3. Когда общие интересы того требуют, государство может издавать законы, устанавливающие принципы, необходимые для гармонизации нормативных установлений автономных сообществ, даже если речь идет о предмете регулирования, отнесенном к их ведению. Генеральным кортесам принадлежит право принять решение о такой необходимости абсолютным большинством голосов каждой палаты.

Статья 151. 1. Не будет обязательным истечение пятилетнего срока, о котором идет речь в пункте 2 статьи 148, если инициатива о предоставлении автономии будет предпринята в срок, установленный в пункте 2 статьи 143 помимо депутатий и соответствующих межостровных органов тремя четвертыми части муниципалитетов каждой из заинтересованных провинций, если они по меньшей мере представляют большинство избирателей каждой из провинций и если эта инициатива будет одобрена посредством референдума абсолютным большинством голосов избирателей каждой провинции в порядке, установленном органическим законом.

2. В случае, предусмотренном в предыдущем пункте, порядок выработки статуса является следующим:

1а. Правительство созывает всех депутатов и сенаторов, избранных от избирательных округов, входящих в состав территории, претендующей на получение автономии, и образует из них Ассамблею с единственной целью выработать проект соответствующего статуса об автономии с согласия абсолютного большинства членов этой Ассамблеи.

2а. После одобрения Ассамблеей парламентариев проекта статуса последний передается в конституционную комиссию Конгресса, в которой в течение двух месяцев проект должен быть рассмотрен с участием и помощью представителей инициативной Ассамблеи в окончательной редакции и на основе общего согласия.

3а. Если такое согласие достигнуто, принятый текст выносится на референдум в провинциях, расположенных на территории, границы которой определены выработанным статусом.

4а. Если проект статуса принят в каждой провинции большинством голосов, признанных действительными, то он передается в Генеральные кортесы. Обе палаты кортесов, собираемые на совместное заседание, высказываются по тексту путем голосования о ратификации. После одобрения статуса Король санкционирует и

5а. Если не достигнуто согласие, предусмотренное в подпункте 2а настоящей статьи, проект статуса передается как законопроект в генеральные кортесы. Одобренный ими текст выносится на референдум избирателей провинций, находящихся на территории, границы которой определены выработанным статусом. В случае одобрения большинством голосов, признанных действительными в каждой провинции, он передается для промульгации на условиях, указанных в предыдущем подпункте.

3. В случаях, предусмотренных в подпунктах 4 и 5 предыдущего пункта, неодобрение проекта статуса одной или несколькими провинциями не препятствует остальным провинциям проектируемого автономного сообщества объединиться в таковое в форме, которая будет установлена органическим законом, предусмотренным в первом пункте настоящей статьи.

Статья 152. 1. В статусах, принятых в порядке, предусмотренном предыдущей статьей, институциональная автономная организация будет включать в себя: Законодательную ассамблею, избираемую путем всеобщего голосования по системе пропорционального представительства, которое, кроме того, обеспечивает представительство различных зон территории; Правительственный совет с исполнительными и административными функциями и председателя, избираемого Ассамблей из числа его членов и назначаемого Королем. Председатель руководит Правительственным советом, осуществляет высшее представительство соответствующего автономного сообщества и в нем представляет государство. Председатель и члены Правительственного совета несут политическую ответственность перед Ассамблей.

Высший суд правосудия, без ущерба для юрисдикции Верховного суда, является высшим органом судебной власти в автономном сообществе. В статусах автономных сообществ могут устанавливаться принципы и формы их участия в организации судебных округов на территории сообществ. Все это должно соответствовать положениям органического закона о судебной власти с учетом ее единства и независимости.

Независимо от положений статьи 123, соответствующие инстанции в процедуре рассмотрения дел в необходимых случаях будут заканчиваться в судебном органе, расположенном на территории автономного сообщества.

2. После утверждения и промульгации соответствующие статусы

3. Для объединения граничащих друг с другом муниципалитетов статусы могут содержать нормы о собственных территориальных округах, пользующихся полными правами юридического лица.

Статья 153. Контроль за деятельностью органов автономных сообществ осуществляется:

а) Конституционным судом в отношении конституционности их нормативных актов, имеющих силу закона;

б) Правительством по получении заключения Государственного совета в отношении осуществления делегированных полномочий в соответствии с пунктом 2 статьи 150;

в) Органами административной юстиции в отношении автономного управления и его регламентарных норм;

д) Счетной палатой в отношении экономики и бюджета.

Статья 154. Представитель, назначаемый правительством, руководит администрацией государства на территории автономного сообщества и, когда это необходимо, координирует ее деятельность с деятельностью администрации сообщества.

Статья 155. 1. Если автономное сообщество не выполняет обязательств, налагаемых на него Конституцией и другими законами, и действует таким образом, что это серьезно противоречит общим интересам Испании, то после предварительного требования к председателю автономного сообщества с согласия абсолютного большинства Сената в случае, когда это предварительное требование не будет удовлетворено, правительство может принять меры к тому, чтобы заставить такое сообщество выполнить указанные обязательства, либо принять меры, необходимые для защиты общегосударственных интересов.

2. Для осуществления мер, предусмотренных предыдущим пунктом, правительство может давать инструкции любым властям автономного сообщества.

Статья 156. 1. Автономное сообщество пользуется финансовой автономией в целях своего развития и для осуществления своей компетенции, соблюдая принципы координации с Государственным казначейством и солидарности всех испанцев.

2. Автономные сообщества могут действовать как представители или сотрудники государства при взимании налогов, управлении ими и определении их сумм в соответствии с законами и статутами.

Статья 157. 1. Средства автономных сообществ складываются из:

а) налогов, полностью или частично передаваемых государством; надбавок на государственные налоги и другого участия в доходах государства;

б) собственных налогов, пошлин и специальных обложений;

с) перечислений из компенсационного межтерриториального фонда и других ассигнований общего бюджета государства;

д) прибыли от их собственного имущества и доходов, получаемых от операций на основе частного права;

е) прибыли от кредитных операций.

2. Ни в коем случае автономные сообщества не могут взимать налоговые платежи с имущества, находящегося вне его территории, или налоги, которые могли бы создавать препятствия свободному обращению товаров и услуг.

3. Органический закон может регулировать осуществление финансовых полномочий, перечисленных в пункте 1, порядок разрешения возможных споров и возможные формы финансового сотрудничества между автономными сообществами и государством.

Статья 158.1. В общий бюджет государства должны включаться ассигнования автономным сообществам, исходя из числа служб и осуществляемой ими государственной деятельности и гарантированного минимального уровня в ассигнованиях государственным службам по всей испанской территории.

2. В целях корректирования межтерриториального экономического равновесия и эффективности в применении принципа солидарности учреждается Компенсационный фонд по инвестированию расходов, средства из которого в случае необходимости будут распределяться Генеральными кортесами между автономными сообществами и провинциями.

Статья 161. 1. Конституционный суд обладает юрисдикцией на всей испанской территории и компетентен:

а) рассматривать заявления о неконституционности законов и нормативных актов, имеющих силу закона. Объявление неконституционной юридической нормы, имеющей силу закона, сделанное в результате судебной практики, лишает ее таковой, но вынесенное решение или приговор не теряют своей силы;

б) принимать ходатайства в порядке процедуры ампаро по поводу нарушения прав и свобод, перечисленных в пункте 2 статьи 52 настоящей Конституции в случаях и в форме, установленных законом;

с) разрешать конфликты о компетенции между государством и

д) разрешать другие вопросы, отнесенные к его ведению Конституцией и органическими законами.

2. Правительство может опротестовать перед Конституционным судом положения и резолюции, принятые органами автономных сообществ. Опротестование влечет за собой приостановление действия рассматриваемого положения или резолюции, однако суд должен в срок, не превышающий пяти месяцев, либо подтвердить, либо отменить действие этих актов.

Статья 162. 1. Уполномачиваются:

а) обращаться с ходатайством о неконституционности — председатель правительства, народный защитник, 50 депутатов, 50 сенаторов, коллегиальные исполнительные органы автономных сообществ, в случае необходимости—их Ассамблея.

б) обращаться с ходатайством в порядке процедуры ампаро— все физические и юридические лица, которые ссылаются на законные интересы, а также Народный защитник и прокуратура.

2. В других случаях органический закон определит лиц и органы, имеющие указанные права.

КОНСТИТУЦИЯ ГРЕЦИИ

Статья 102. 1. Управление местными делами принадлежит органам местной власти, составляющим первую ступень и образуемым димами (муниципалитетами) и кино гитами (общинами). Другие уровни местного управления определяются законом.

2. Органы местного управления пользуются административной независимостью, их органы власти избираются путем всеобщего и тайного голосования.

3. Закон может предусмотреть обязательное или добровольное создание объединений местных органов в целях выполнения каких-либо работ или образования каких-либо служб. Объединения управляются советами, включающими избранных представителей от каждого дима (муниципалитета) или кинотита (общины) пропорционально их населению.

4. Закон может предусмотреть участие в местных органах управления второй ступени представителей, избираемых профессиональными, научными и культурными организациями, а также представителей государственной администрации с тем, чтобы такое представительство не превышало третьей части общего числа членов.

органов. Дисциплинарные санкции, влекущие временное прекращение деятельности и роспуск избранных органов местного управления, кроме случаев, осуществляемых с полным правом, налагаются только по получении соответствующего заключения совета, состоящего в большинстве из постоянных судей.

6. Государство обеспечивает органы местного управления необходимыми ресурсами для выполнения их задач. Закон регулирует правила передачи соответствующим органам доходов от определенных налогов и сборов, взимаемых в их пользу или пользу государства, а также правила их распределения между местными органами.

КОНСТИТУЦИЯ ЯПОНИИ

Статья 92. Положения в отношении организации и работы местных органов публичной власти устанавливаются законом в соответствии с принципом местной автономии.

Статья 93. При местных органах публичной власти в соответствии с законом учреждаются собрания в качестве совещательного органа.

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.

Статья 94. Местные органы публичной власти имеют право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять административное управление, они могут издавать свои постановления в пределах закона.

Статья 95. Специальный закон, применяемый в отношении только местного органа публичной власти, в соответствии с законом может быть издан Парламентом не иначе как с согласия большинства избирателей, проживающих на территории данного местного органа публичной власти.

органов. Дисциплинарные санкции, влекущие временное прекращение деятельности и роспуск избранных органов местного управления, кроме случаев, осуществляемых с полным правом, налагаются только по получении соответствующего заключения совета, состоящего в большинстве из постоянных судей.

6. Государство обеспечивает органы местного управления необходимыми ресурсами для выполнения их задач. Закон регулирует правила передачи соответствующим органам доходов от определенных налогов и сборов, взимаемых в их пользу или пользу государства, а также правила их распределения между местными органами.

КОНСТИТУЦИЯ ЯПОНИИ

Статья 92. Положения в отношении организации и работы местных органов публичной власти устанавливаются законом в соответствии с принципом местной автономии.

Статья 93. При местных органах публичной власти в соответствии с законом учреждаются собрания в качестве совещательного органа.

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.

Статья 94. Местные органы публичной власти имеют право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять административное управление; они могут издавать свои постановления в пределах закона.

Статья 95. Специальный закон, применяемый в отношении только местного органа публичной власти, в соответствии с законом может быть издан Парламентом не иначе как с согласия большинства избирателей, проживающих на территории данного местного органа публичной власти.

**НАСУЩНЫЕ ВОПРОСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ
И В СНГ**

подготовлены Институтом самоуправления
и государственной службы, Будапешт, Венгрия

БЕЛАРУСЬ

1. При старой системе сектор государственных предприятий являлся основным источником доходов местного управления. В результате, органы местного управления не приобрели навыков по сбору доходов и борьбе с уклонением от налогов. Процесс экономического преобразования привел к краху традиционных источников доходов, но не создал новых. Более того, становится очевидным, что областные органы управления не полностью осознают необходимость принятия срочных мер для перестройки и расширения налоговой администрации.

2. Правительство почти не уделяло внимания реформе государственной службы, хотя именно его государственные служащие должны осуществлять запланированные реформы. Оно довольно мало знает о методах и возможностях работы системы, равно как и о навыках, знаниях и отношении к делу, необходимых для государственных служащих.

Правительство, очевидно, не понимает, что его служащие представляют собой огромную бюрократическую государственную службу. Оно до сих пор не выработало ни одной всеобъемлющей стратегии для переориентации, сокращения, увольнения и перегруппировки штата.

На сегодняшний день перед государственной службой стоят четыре очень острые проблемы: нехватка штата и навыков, низкая и слабо дифференцированная заработная плата, неудачный подбор кадров и деморализованная бюрократия.

3. Частный сектор быстро растет, и возникает срочная необходимость создавать новые административные единицы на местном

уровне для регламентации отношений между властями и местными частными собственниками, а также для надзора за собственностью.

4. По всей стране увеличивается показатель заболеваемости, особенно среди детей и в областях, загрязненных радиацией. В больницах и клиниках не хватает необходимого медицинского оборудования и лекарств. Органы местного самоуправления не в состоянии обеспечить их полностью штатом, так как это очень дорого. Эти проблемы могут быть решены только с принятием общенациональных программ.

5. Рост безработицы повлек за собой рост преступности и нарушений общественного порядка. Вот почему предупреждение преступлений, обеспечение безопасности и общественного порядка является задачей первостепенного значения для органов местного управления.

6. Существующий Закон о местном управлении далек от совершенства. Власти понимают, что он нуждается в исправлении. Проект нового закона о местном управлении ныне находится на рассмотрении, и в недалеком будущем будет обсуждаться в парламенте.

БОЛГАРИЯ

1. Реформа Конституции 1991 года положила конец старой системе totally централизованных административных отношений. Она провозгласила самоуправление основной силой, ведущей к процветанию и решающей проблемы на местном уровне. Тем не менее, новые независимые муниципалитеты унаследовали систему школ, больниц, культурных учреждений и учреждений коммунальных услуг, созданных для работы в централизованной системе. Зачастую муниципалитеты оказываются связанными обязательствами, но не имеют ни руководства, ни финансовых ресурсов для их выполнения. Успех реформы самоуправления зависит от быстрой реформы законов, предусматривающих управление и финансирование таких учреждений, которые до сих пор пребывают под сильнейшим государственным контролем.

2. Муниципальные реформы привели к неразберихе в функциях, которая неизбежна при любых крупных переменах. Два основных субъекта власти—мэры (администрация) и муниципальные советы (представительные органы)—не имеют опыта предшествующей работы, необходимого для нормального функционирования системы. Зачастую это приводит к вопиющим нарушениям полномочий одной ветви власти другой или к

полному прекращению деятельности органа местного самоуправления. Более отдаленным следствием этого становится углубление конфликта между двумя ветвями органа местного самоуправления. Зачастую конфликт усиливается второй волной чисто политического или экономического соперничества. Полная передача обязанностей муниципалитетам и накопление практических навыков в управлении медленно ведут муниципальные органы к уяснению и координации их взаимно дополняющих функций.

3. Муниципальная реформа пришла вместе с радикальными переменами политической власти и с радикальным оттоком финансовых ресурсов из органов местного самоуправления. Борясь за власть, политические победители думали, что лояльность является большей заслугой, нежели профессионализм. В результате они назначили на должности непрофессиональных политических союзников, уволив при этом политически нейтральных профессионалов крупного масштаба. Этот фактор наложился на неспособность муниципалитетов выплачивать приличную зарплату своим служащим. В целом муниципалитеты оказались один на один с неквалифицированными человеческими ресурсами и без системы образования администраторов. Решение проблемы комплектации штатов требует долгосрочной стратегии по созданию системы подготовки профессиональных администраторов для должностей в муниципальных органах.

4. Муниципалитеты очень зависят от фондов центрального правительства, которые поступают в виде дотаций из государственного бюджета и в виде доли доходов от налогообложения центрального правительства. В положении, при котором кризис финансовой системы центрального правительства даже превышает кризис в сфере финансов местного самоуправления, центральное правительство стремится незаконно присвоить фонды, которые по закону положены органам местного самоуправления. Результат предопределен тем фактом, что центральное правительство наложило руку на доходы, а муниципалитеты не имеют возможности осуществить свое право получить у него фонды.

5. Реформа права собственности 1990 года только в общих чертах определила объекты муниципальной собственности. Природа собственного требует попредметной инвентаризации и передачи муниципалитетам прав собственности, что является медленным и болезненным процессом. Сегодня все еще продолжаются жаркие споры между центральным и местными органами власти о конкретных объектах собственности, что указывает на то, что окончательное решение вопроса о собственности не близко. Существующая

неясность стоит на пути приватизации и передачи собственности во всей стране.

ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Ныне обсуждается создание органов местного самоуправления среднего звена. Новые областные органы, как предполагается, будут отвечать за выполнение следующих функций и задач:

1. Осуществление полномочий в строго определенных сферах создания общественного транспорта, защиты окружающей среды (вода, атмосфера, утилизация мусора, охрана сельскохозяйственных земель, содержания лесов), охоты, регистрации земли, социального обеспечения, культуры, здравоохранения, образования, пожарной охраны и общего внутреннего управления.

2. Контроль за государственными административными функциями, осуществляемый районными управлениями как местными государственными административными органами.

3. Предоставление профессиональной помощи районным управлениям в осуществлении государственного управления.

4. Областные органы должны быть апелляционными органами, в которые обращаются с жалобами на решения районных управлений в соответствии с общими правилами. Главной целью региональной политики станет создание полностью приемлемых условий для жизни и труда граждан Чешской Республики. Вполне понятно, что осуществление этой цели требует:

— сбалансированного развития всех регионов, использования и развития их потенциала, а также способностей граждан и культурного наследия;

— регламентации экономической и социальной деятельности для создания условий, улучшающих жизнь граждан и удовлетворяющих их потребности;

— содействия разнообразному развитию экономического базиса в регионах и стимуляции экономически слаборазвитых областей через поддержку предпринимательской деятельности;

— содействия созданию здоровой окружающей среды через устранение промышленных и других источников загрязнения и сокращение деятельности, наносящей вред ландшафту;

— развития территориальных центров университетского образования и последующих форм исследований и обучения.

ЭСТОНИЯ

1. Законодательные акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления, несистематичны, иногда даже противоречивы, а зачастую и декларативны. Представители органов местного самоуправления спорадически включаются в процесс выработки законов.

2. Государство возлагает на органы местного самоуправления обязательства, которые не покрываются необходимым финансированием. Для органов местной власти получение ежегодной дотационной поддержки от государства подобно скверному торгу, хотя дотация должна быть четко определена как определенный процент государственного бюджета на определенный период.

3. Медленная и вызывающая конфликты реформа собственности и земли препятствует работе местных органов власти. Последние не заинтересованы материально в приватизации муниципальной собственности, потому что большая часть поступающих денег уходит в государственный бюджет. Органы местной власти в городах до сих пор обременены медленной приватизацией жилья.

4. Все еще испытывается недостаток в общенациональной региональной политике, а органы центральной власти уделяют мало внимания проблемам села.

5. Для изменения границ местных органов самоуправления не существует законодательной основы, хотя многие муниципалитеты, у которых до сих пор остались послевоенные границы сельских советов, внесли по этому поводу конкретные предложения.

ВЕНГРИЯ

1. Процесс муниципализации создал много проблем. Он побудил органы местного самоуправления сформулировать новую политику управления местной собственностью и учредить новые административные органы для надзора над собственностью. Наиболее важной задачей для органов местного самоуправления является учреждение новых организаций, основанных на рыночных принципах (компании с ограниченной ответственностью и акционерные компании), с целью управления местной собственностью: содержания жилищного фонда, уборки мусора, уборки улиц и ухода за ними и т. д.

2. Следующей проблемой является вопрос о том, как пользоваться муниципальными предприятиями общественного пользования

при системе децентрализованной собственности, где физическая инфраструктура вынуждает сотрудничать на региональном уровне.

3. Помимо государственного (органа местного самоуправления) и частного секторов возник третий сектор, предоставляющий личные общественные услуги. Возникают различные некоммерческие структуры, предоставляющие услуги. В системе образования, здравоохранения и социальной защиты частные фирмы и некоммерческие организации имеют реальную возможность предоставления услуг. Если они предоставляют их, они получают дотации из централизованного бюджета. Количество новых структур, предоставляющих услуги, невелико. В Венгрии церковь и общественные фонды тем не менее содержат не более одного процента школ. Частные семейные врачи составляют 2 процента от общего количества врачей. Несмотря на это, множественность секторов более важна, чем сами эти скромные цифры. Это потенциальная стартовая площадка для организованного рынка и конкуренции в третьем секторе

4. Увеличивается потребность в специальных органах местного самоуправления одной ориентации. Орган местного самоуправления для социальной защиты был учрежден в мае 1993 года. Он состоит из двух выборных органов: один отвечает за здравоохранение, а другой — за нужды пенсионеров. Другой путь развития можно найти в иных учреждениях, предоставляющих услуги. В школах были учреждены органы управления, куда были вовлечены различные группы людей, заинтересованные в предоставляемых услугах, то есть учителя, родители, школьники и организации, поддерживающие школу.

5. Возникают формы участия потребителя в ответ на определенные ограничения. Наиболее радикальные изменения происходят в сфере содержания жилищного фонда. После приватизации домов, которые раньше владеец-государство сдавало внаем, стали возникать новые формы содержания. Органы местного самоуправления должны поддерживать и поощрять учреждение и функционирование этих советов.

6. Также усиливается роль добровольности в предоставлении услуг. Прежде всего следует упомянуть про роль церквей. Они осуществляют разностороннюю деятельность в таких сферах, как социальное обеспечение и образование. Например, они предоставляют специфические услуги для людей с физическими недостатками. Изложенное выше развитие определяется некоторыми сдерживающими факторами социального характера. Невзирая на создание новых органов местного самоуправления,

их деятельность на местном уровне уменьшается. Тяжелое финансовое положение вынуждает муниципалитеты отказываться от части своих функций и пытаться привлечь к предоставлению услуг население, например, спонсоров, участников или же тех и других.

ЛАТВИЯ

1. Наиболее серьезной проблемой органов местного самоуправления в пост-советской Латвии, несомненно, является бедность латвийских жителей. Это прямо воздействует на органы местного самоуправления в том смысле, что многие жители не могут оплатить или не оплачивают счета за аренду государственного жилья, за коммунальные услуги и т. д. Органы местного самоуправления могут подвергнуться и подвергаются процедуре отключения от коммунальных услуг, если они не собирают значительного процента денег, которые задолжали жители этой области, а процедура выселения за неуплату аренды может быть весьма неприятной и даже отвратительной. Органы местного самоуправления затрачивают также много усилий на распределение выплат по социальному обеспечению пенсионерам, бедным, сиротам, ветеранам войны и многим другим группам, живущим на государственное пособие. Естественно, бедность в стране непосредственно сказывается на доходах органов местного самоуправления из существующих источников (особенно от подоходного налога и налога на имущество) и будут сказываться на доходах из ожидаемых будущих источников (особенно от налога на прибыль и налога от продажи).

2. Относительная бедность органов местного самоуправления ведет ко второй проблеме: многим из них трудно привлечь на службу в местное самоуправление одаренных молодых людей. Это вызвано отчасти низкой зарплатой в органах самоуправления, а отчасти грандиозностью проблем, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления в пост-советский период. На выборах в органы местного самоуправления, которые состоялись весной 1994 года, период выдвижения кандидатов должен был быть продлен в некоторых районах, потому что нельзя было найти кандидатуры на выдвижение. Та же проблема сказывается на системе национальной государственной службы, что также будет иметь последствия для органов местного самоуправления.

3. Нынешняя реформа местного самоуправления становится мучительным процессом как в смысле объема необходимой перестройки, так и в смысле жарких споров между национальным

правительством и органами местного самоуправления о целесообразном уровне централизации (децентрализации). Латвийский Союз органов местного самоуправления выделяет три рассматриваемые ныне аспекта законодательства как особо критические: изменения Конституции; закон, учреждающий Конституционный суд (включая положения о рассмотрении органами местного самоуправления жалоб на национальное правительство); закон о выравнивании бюджетов органов местного самоуправления. В целом Союз органов местного самоуправления считает, что национальное правительство Латвии является централизующей силой, в то время как национальное правительство считает, что оно является в целом децентрализующей силой. Конфликты, к которым могут привести эти различные мнения, очевидны. Есть еще одна дополнительная проблема: в то время, как главный закон об органах местного самоуправления в теории определяет ряд функций, обязательств и полномочий для органов местного самоуправления, на практике подзаконные акты (или правила) утверждены не были, что делает теоретическую основу бессмысленной или приводит к путанице в понимании того, чем же конкретно должны заниматься органы местного самоуправления.

ЛИТВА

1. Основная проблема многих литовских муниципалитетов заключается в их очень низкой популярности в обществе. В социологических опросах муниципалитеты имеют один из наиболее низких рейтингов популярности по сравнению с другими общественными и правительственными институтами. Только 25 процентов граждан верят в муниципалитеты, в то время как рейтинг церкви составляет около 80 процентов, средств массовой информации—около 70 процентов, Президента—около 40. Такая непопулярность имеет два возможных объяснения. Первое: муниципалитеты оказались не готовыми к реализации радикальных реформ (крупномасштабная и быстрая приватизация, передача собственности, национализированной советским режимом, земельная реформа и т. д.). Второе: все правительства сваливали вину за трудности реформы на органы местного управления.

2. Другой огромной проблемой является отсутствие муниципальной собственности. Даже местный бюджет не является собственностью муниципалитета, а равно и объекты, созданные благодаря использованию бюджетных средств. Правительство пообещало признать за муниципалитетами права собственности только после окончания программы первоначальной приватизации

государственной собственности. Этот процесс планировалось завершить в 1994 году.

3. Во многих областях нет четких границ между государственными и муниципальными функциями и обязанностями. Правительство или его структуры могут влиять на решения муниципалитетов через систему государственной собственности и бюджетную систему, даже через личные назначения.

4. В 1991—1993 годах парламент и правительство в некоторых случаях ограничили права муниципалитетов и попытались централизовать власть. К середине 1992 года слабость и неадекватность системы местного управления стала очевидной. Эта система была создана в последний год советской власти и основывалась на советской системе местной власти, подчиненной высшим ступеням иерархии. Необходимость реформы местного управления была отражена в Конституции. К несчастью, эта реформа до сих пор не началась, хотя были подготовлены некоторые более или менее демократичные проекты.

5. Литва запоздала с реформой государственной системы управления, как и с созданием новой системы подготовки, специализации и обучения государственных и муниципальных служащих. Огромная часть этих служащих работала в централизованной системе, и им недостает нужного опыта и навыков для работы в демократическом обществе свободного рынка.

6. Политические и социальные силы вплоть до этого года не интересовались муниципальными проблемами. На муниципалитеты смотрели только как на исполнителей решений, принятых наверху. Это отсутствие заинтересованности привело к разрыву связей между населением и представителями, избранными в 1990 году.

7. Среди муниципалитетов не было эффективного сотрудничества—ни в политической и правовой областях, ни в экономической и финансовой деятельности. Это привело к ослаблению отдельных муниципалитетов и системы местного управления в целом.

8. Существует немного возможностей предоставлять негосударственные и некоммерческие общественные услуги. Новая, более богатая часть общества в основном заинтересована в прибыльной деятельности. К несчастью, большая часть общества слишком бедна и не может поддерживать инициативу неприбыльных организаций в предоставлении необходимых услуг — содержании приватизированных домов, образовательных или культурных услугах.

МАКЕДОНИЯ

1. Территориальное перераспределение является первостепенной проблемой. В настоящее время средний муниципалитет простирается на 850 квадратных километров, включая свыше 60 000 жителей. Он состоит из города и 50 сел. Вполне очевидно, что такая огромная местная община в сравнении с соответствующими общинами в других, особенно европейских, странах не может быть предметом личной заинтересованности среднего гражданина, то есть местные дела могут решаться только бюрократически. Поэтому было решено, что органы местного самоуправления должны быть территориально уменьшены. Последующее перераспределение предоставляет возможность для образования новых муниципальных центров. Поскольку таковые всегда находились в привилегированном положении, вопрос о том, какие из существующих сел станут муниципальными центрами, вызывает брожение среди местного населения и законодателей и ведет к бесконечным дискуссиям, тем более, что никаких всеобъемлющих критериев здесь нет.

2. Определение круга ведения органа местного самоуправления, соответствующего современным тенденциям западных демократий, является очень важным шагом вперед, направленным на преодоление существующих трудностей, которые отрицательно сказываются на местном развитии. Македония, как часть Югославии, претерпевает огромные перемены: органы местного самоуправления имели чрезвычайно широкий круг полномочий в период самоуправления (1974—1991 гг.), тогда как на современном, переходном этапе этот круг очень сужается. Конституция Республики Македония, введенная в действие в 1991 году, предписывает, чтобы «граждане непосредственно или через своих представителей принимали участие в принятии решений... в области городского планирования, коммунальной деятельности, культуры, спорта, социальной защиты и охраны детства, дошкольного образования, начального образования, основных видов здравоохранения и других областях, определенных законом» (Статья 115), однако Акт о местном самоуправлении до сих пор не принят, поскольку нет согласия по формулировке о «других областях, определенных законом», и по поводу того, где будет проходить черта между кругом ведения центральной и местной власти в некоторых из вышеуказанных областей.

3. Расширение круга полномочий органа местного самоуправления подразумевает то, что нужно ввести в действие новые финансовые источники для его обеспечения, ибо тех, которые

существуют, недостаточно для удовлетворения местных нужд даже в соответствии с нынешним урезанным планом местных полномочий. Итак, некоторые из источников, используемых ныне органами центральной власти только для расходов в области образования, здравоохранения, культуры и т. д., должны быть разделены между обеими властями в последующий период, что в случае с Македонией создает дополнительные проблемы. Эти проблемы возникают оттого, что некоторые из муниципалитетов, находясь на более высоком уровне развития по сравнению с другими, смогут получить намного больше денег, чем последние. Это вынудит государство вмешаться для оказания поддержки более бедным, дабы сбалансировать развитие местного самоуправления на всей его территории. Эта поддержка нуждается в некоторых новых критериях, которые очень трудно, не вызывая недовольства, установить в стране, сталкивающейся со столь многими проблемами.

4. Межэтнические отношения между македонским и албанским населением напряжены. Это создает проблемы как на центральном, так и на местном уровне, потому что вынуждает прибегать к новому виду балансирования—между национальностями. Основной отрицательный эффект этого заключается в том, что зачастую приходится жертвовать качеством во имя формального равенства. Например, если человек одной национальности получил работу, то ожидается, что за ним получит работу человек другой национальности, независимо от того, достаточно ли он квалифицирован для занятия этой должности.

5. Как указывалось выше, коммунальные предприятия являются государственной собственностью. Исключение составляют мелкие услуги или товары, которые для нужд местного органа самоуправления могут производиться либо частным, либо государственным сектором собственности. Аукционы проводятся не всегда, они происходят между двумя или несколькими предприятиями государственной собственности. Поэтому во многих случаях последние находятся в привилегированном положении. Таким образом игнорируются принципы рыночной экономики. До сих пор живо и сильно сознание, побуждающее решать проблемы в духе прошлого периода или политической системы самоуправления, что создает некоторые препятствия в развитии местных общин.

6. Административный персонал местных органов самоуправления не обучен для новых социальных преобразований. Он работает в соответствии со старыми схемами, игнорируя необходимость получать образование в области менеджмента. Следовательно,

многие из административного персонала консервативны и могут быть препятствием ускоренному развитию местного самоуправления. Конечно, страна в целом располагает в данный момент очень бедными материальными ресурсами, а это решительным образом снижает возможности для внедрения эффективной системы местного самоуправления, ибо, несмотря ни на какие реформы местного самоуправления, местные общины, имея чрезвычайно бедные финансовые ресурсы для своих нужд, не смогут их провести.

ПОЛЬША

Система местного самоуправления в Польше далека от стабильности, и есть некоторые большие вопросы, дискутировавшиеся в последние месяцы в парламенте, в центральном правительстве, среди местных политиков или в организациях, представляющих органы местного самоуправления.

1. Первый вопрос касается местных финансов, что особо связано с функциями, которые в настоящее время передаются с центральных, областных уровней на местный уровень (образование, здравоохранение, культура). По сути, государственная администрация передает обязанности муниципалитетам, не обеспечивая финансовой поддержки.

2. Следующий вопрос связан с дальнейшей реформой в местном самоуправлении и с восстановлением второго звена местного самоуправления (повят). Такой процесс требует новой территориальной реформы не только на районном, но также на областном (провинциальном) уровне.

3. Приватизация и повторная приватизация (восстановление) коммунальных земельных участков и собственности являются еще одним вопросом, вызвавшим много социальных проблем, особенно в Варшаве и других крупных городах.

4. Следующая злободневная проблема связана с внутренней организацией местного самоуправления (официальный статус исполнительных органов, положение мэра, роль местного совета). Некоторые политические партии, местные политики и эксперты предложили, чтобы мэров избирали непосредственно избиратели, а не назначали местные советы.

5. Роль национального представительства местного самоуправления (Национальная ассамблея—Сеймик крайовы) является еще одним злободневным вопросом. Некоторые эксперты и политики предложили, чтобы представители местных органов самоуправления были представлены в парламенте (например, в

Сенате). При таком положении роль Национальной ассамблеи как представителя органов местного самоуправления будет уменьшена.

6. Изменения в официальном статусе Варшавы (которые были сделаны в мае 1994 года) следует рассматривать как некую обкатку того переструктурирования, которое затем произойдет в органах местного самоуправления других городских агломераций Польши (в Верхней Силезии, Гданьском и Лодзинском районах).

РУМЫНИЯ

1. Системе местного управления в Румынии всего два года. Законодательство должно быть улучшено и дополнено, чтобы гарантировать растущую автономию местных органов власти, которые сейчас сталкиваются с ведомственными, личными и финансовыми ограничениями при выполнении своих функций.

2. Очень спорным является вопрос о контроле префектов над местными советами. Весьма часто префекты считаются должностными лицами, способными на законном основании приостановить или практически влиять на законодательные акты местных советов. Правительство осознает необходимость отделения полномочий префектов от полномочий местных советов и мэров, но считает, что контроль префектов над местной администрацией должен быть скорее усилен, чем снижен.

3. Другой важный вопрос заключается в большой зависимости доходов местной администрации от центрального государственного бюджета. Правительство надеется, что новый закон о местных налогах и пошлинах поможет местной власти увеличить их способность получать собственные доходы.

4. Существует большая обеспокоенность по поводу зарплаты местного персонала. Она начисляется централизованно и настолько низка, что карьера государственных служащих не привлекает наиболее талантливую молодежь.

5. Местные управляющие жалуются на нехватку учебных материалов для местных должностных лиц и для штата местной государственной администрации. Более того, кроме государственной школы политических и управленческих наук, которая функционирует независимо от Университета, не существует других заведений высшего образования, специализирующихся на государственном управлении. Неправительственные организации и университеты в Румынии рассматривают возможность выработки университетского проекта в области администрирования.

6. Правительство рассматривает вопрос о создании национальной учебной программы, субсидируемой из государственного бюджета, для тех, кто работает в местном управлении.

7. Правительство намеревается принять ряд мер с целью повышения авторитета и ответственности местных администраций. Благодаря этому усилится контроль местных органов власти над общим образовательным процессом. Министерство образования сохранит свою роль только в контроле над содержанием курса обучения и аттестацией преподавательского состава. Также местные органы управления обретут большую ответственность и власть в отношении здравоохранения, социальной помощи и управления местной рабочей силой.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

На протяжении всей своей истории Россия всегда была сильным государством с чрезвычайно централизованной властью. Первая система самоуправления в России (земство), которая быстро развивалась на протяжении нескольких десятилетий, начиная с шестидесятых годов XIX века, была полностью уничтожена большевиками, а ее опыт был полностью забыт. Жестко централизованный советский режим систематически принижал роль закона и одновременно бесконечно наращивал власть государства. В результате у советского народа было почти полностью искоренено чувство ответственности, личная инициатива и общинный дух (в отличие от советского коллективизма).

1. В настоящее время система самоуправления в России создается с нуля, и даже на этой начальной стадии она уже подвергается серьезной опасности: в последнее время растет число случаев упразднения в результате волонтаристских решений, принятых администрациями субъектов федерации. Своими действиями субъекты федерации вторгаются в полномочия местных органов самоуправления. Они незаконно уменьшают круг ведения этих органов, распоряжаются муниципальной собственностью, формируют местные бюджеты и назначают глав администрации, а также членов представительных органов местного самоуправления (этот материал был собран группой экспертов из Комитета Думы по местному самоуправлению). Эта тревожная тенденция может объясняться заметным сдвигом в сторону более сильного и централизованного государства.

2. Не существует адекватной правовой основы; прежде всего, отсутствует закон о местном самоуправлении.

3. Нет согласия между субъектами федерации по основной концепции самоуправления или даже по тому, нужно ли вообще самоуправление. Федеральная Конституция, предусматривающая институт самоуправления в РФ, не признается в качестве закона прямого действия по крайней мере в нескольких субъектах федерации.

4. Муниципалитеты не имеют финансовой самостоятельности, которую они должны были бы иметь как единицы местного самоуправления. Местные налоги и долевые доходы от налогов составляют лишь малую часть бюджетов местного самоуправления. За пределами этого источника дохода муниципалитеты вынуждены выпрашивать субсидии либо у федерального правительства, либо у правительств субъектов федерации. Эти правительства затем начинают вторгаться в полномочия муниципалитета, что по существу приводит к реставрации системы советского образца.

5. Концепция муниципальной собственности до сих пор остается весьма расплывчатой. Процесс приватизации еще не окончен, и в настоящий момент невозможно определить, что именно останется за федеральной, областной или муниципальной собственностью. Следовательно, остается неясным, какая собственность, предприятие или недвижимость будет облагаться муниципальными налогом, или сколько налоговых поступлений сможет в будущем получать муниципалитет.

6. Психологически жители и руководители небольших, особенно городских муниципалитетов, не готовы к самоуправлению. Новоизбранные (или в некоторых случаях назначенные) главы органов местного самоуправления гораздо более склонны прислушиваться к мнению областных властей (которых они в большинстве случаев до сих пор считают своими начальниками), чем к мнению членов своей общины

7. Администрации «городов одного завода» сталкиваются с очень серьезными проблемами, связанными с приватизацией. Эти города были построены в советском прошлом специально для обслуживания крупных предприятий. Завод был смыслом бытия, а также источником средств существования для такого города. Жилье, коммунальные службы, услуги—все принадлежало предприятию. Сегодня как только завод становится акционерным обществом, он прекращает финансирование инфраструктуры, поскольку это невыгодно. И тогда инфраструктура тяжким бременем ложится на скудный муниципальный бюджет, который не в состоянии это бремя вынести. В большинстве случаев это приводит к развалу муниципальных служб. Некоторые

муниципалитеты пытаются привлечь частные предприятия к предоставлению услуг и содержанию коммунальной службы. Однако большинство муниципалитетов без энтузиазма относится к такой инициативе, ибо они опасаются, что налоговые поступления, полученные от этих предприятий, будут отобраны администрацией субъекта федерации.

8. По существу нет системы юридической защиты местного самоуправления прежде всего в том, что касается вопросов собственности. Ощущается острая потребность в развитии административного права по вопросам местного самоуправления, которое служило бы гарантом соблюдения прав человека как органами местного самоуправления, так и правительством.

СЛОВАКИЯ

1. Проблемой представляется существование многих сотен маленьких муниципалитетов, но также следует признать и наличие сильного чувства местной независимости. Недостатки этих маленьких муниципалитетов очевидны. Они недостаточно крупны для того, чтобы нести бремя профессионального управления. Они не могут воспользоваться преимуществами крупной экономики. Некоторые общественные услуги они вообще не в состоянии предоставить. База для их источников доходов ограничена и изменчива.

2. Существует несколько факторов, ограничивающих использование муниципальной собственности в экономическом развитии: недостаточная ясность в правах собственности, грядущая приватизация и возвращение собственности; различия в количестве и видах собственности, имеющейся у различных муниципалитетов для экономического развития; нехватка муниципальных доходов, что вынуждает муниципалитеты продавать собственность, которой они владеют, для того, чтобы финансировать услуги, за которые они отвечают.

3. Доля налогов и пропорции в доходах не стабильны. Потребуется время, чтобы местная система налогообложения смогла работать стабильно. Существуют проблемы и с переводом денег, особенно когда возникает задержка между получением денег местными налоговыми управлениями и выплатами их муниципалитетам. Существуют также проблемы с налоговой дисциплиной и недоимками.

4. Чрезмерное количество правительственных органов вызывает значительное недовольство у граждан и предпринимателей. Было подготовлено предложение сократить органы местной администрации.

5. До сих пор не достигнуто соглашение об оптимальной структуре для нового административно-территориального устройства Словацкой Республики, которое принимало бы во внимание географический, городской и социально-экономический аспекты. Существует согласие в том, что должна осуществляться дальнейшая децентрализация государственного управления, но мнения политиков и различных экспертов до сих пор различны.

СЛОВЕНИЯ

1. Основной насущный вопрос, с которым постоянно сталкиваются органы местного управления в Словении, заключается в нынешней реформе системы местного управления. Как указывалось в предыдущих разделах, народ отверг на референдуме предложенные территориальные изменения для существующих коммун, что повлекло много проблем и трудностей. Весь процесс был заблокирован, однако из этого тупика должен быть найден выход до конца нынешнего года, так как в это время истечет срок действия мандатов у членов советов и нужно будет проводить новые местные выборы. Это—последняя возможность создать новые коммуны, иначе выборы пройдут в старой структуре местного управления, что несомненно замедлит процесс реформ на последующие несколько лет.

2. Есть несколько насущных юридических вопросов, которые необходимо решать, чтобы продолжение этого процесса стало возможным. Первое: следует принять конституционные изменения, а это будет очень трудным и болезненным процессом. До сих пор никто не осмелился предложить эту идею, ибо все боялись так называемого «эффекта домино»: если мы начали изменять одну статью Конституции, то каждый будет выходить со своими идеями о том, что, по его представлению, должно быть еще изменено в Конституции. Это послужит началом для новых дискуссий по основным конституционным принципам, чего Словения не может себе позволить, так как сейчас она нуждается в стабильной конституционной и правовой системах.

Впрочем, теперь кажется, что нет другого решения, кроме как изменить Статью 140 и Статью 145 Конституции Республики Словения. Последняя должна быть изменена таким образом, что позволит создать второе звено местного управления, которое сможет ослабить нынешние тенденции к централизации. В этом случае маленькие общины станут приемлемы, так как основные функции органа местного управления смогут выполняться на провинциальном уровне. Существование этого уровня станет

заслоном на пути государства в его стремлении брать на себя все функции, которые не по плечу малым общинам из-за их финансовой слабости. Проблема Статьи 140 заключается в необходимости особого согласия между государством и коммунами в случаях, когда последние выполняют государственные задачи и функции. Это правило ведет к неразберихе и хаосу, так как не существует порядка, объясняющего способ достижения этого согласия, и неизвестно, что произойдет, если одни коммуны будут выполнять эти функции, а другие нет. Возможное решение этой проблемы заключается в изменении данной статьи так, чтобы она могла создать конституционные предпосылки для регламентирования этого вопроса законом, обязательным для всех общин и не требующим специального согласия между государством и коммунами.

УКРАИНА

1. После конца правления Коммунистической партии органы местного самоуправления получили реальную власть только в 1992 году. Вскоре был учрежден институт представителей президента с целью создания вертикальной структуры исполнительной власти. Но эта попытка не оказалась успешной, так как центральное правительство (высший исполнительный орган страны) не имеет влияния на представителей президента. Одновременно областные и районные советы значительно утратили свою власть. Есть предложение избрать председателей всех советов, институт представителей президента отменить. Это означает, что Украина может вернуться к объединенной системе, где местные советы станут высшими представительными органами на своих территориях. Неясной остается структура исполнительной власти.

2. Принята новая Конституция Украины, которая разъяснит территориальное деление страны. Вместо одной автономной республики и 24 областей предлагается ввести 12 новых краев, основанных на историческом и социальном наследии. Это изменит все административное деление Украины. В результате новые края и районы получат новый, возможно, больший, чем сейчас, объем власти, а также новые права и обязанности.

3. Вскоре должна быть разъяснена роль парламента, президента и кабинета министров. Это дает ответ на вопрос о подчинении областных и районных исполнительных комитетов (местных администраций). Сторонники президентского типа правления предлагают вернуться к системе областных представителей президента. Те же политики, которые поддерживают парламентский

тип правления, предлагают подчинить областные исполнительные органы премьер-министру Украины, избираемому парламентом. Областные и местные советы имеют свое собственное сильное лобби в Верховном совете, которое предлагает, чтобы административные органы подчинялись только местным и областным советам. Возможно, понадобится еще несколько лет, прежде чем будет наконец установлена четкая система.

4. Игорь Колиушко, ведущий специалист в сфере местного самоуправления, а также член украинского парламента, предлагает, во-первых, чтобы как можно скорее было проведено четкое разделение на местные и областные органы местного самоуправления. Следует ввести институт общины, или муниципалитета, и определить его полномочия. Следует избрать мэров этих муниципалитетов. Районные советы, равно как и районные подразделения в городах, должны быть упразднены как ненужные. Во-вторых, следует принять закон о собственности муниципалитета (общины). Это создаст экономические предпосылки для местного самоуправления.

5. Существует необходимость в обоих административных органах на областном уровне—исполнительного комитета областного совета и представителя государства, подчиненных президенту или премьер-министру. Власть будет разделена. Исполнительный комитет будет отвечать за экономическое и социальное развитие области, в то время как представитель президента будет контролировать такие вопросы, как общенациональная безопасность и выполнение решений общенациональных органов.

Источник: Органы местного самоуправления в странах Центральной и Восточной Европы и в СНГ, 1994 г.: Антология описательных материалов/Институт самоуправления и государственной службы. — Будапешт Фил. Ин-та Открытого общества, Б. г. (1995)

МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ УГЛУБЛЕННОГО ЧТЕНИЯ

ГОРСОВЕТ ПО-АМЕРИКАНСКИ

Более тридцати лет назад, в 1958 году, мне, молодому тогда журналисту, выпала большая удача: вместе с тремя молодыми американцами я совершил путешествие на машине по Соединенным Штатам. Во время поездки мы останавливались не в гостинице, а в американских семьях и студенческих общежитиях. Так впервые близко познакомился с американцами. С тех пор много раз бывал в США, путешествовал по стране, и всегда мое внимание привлекали люди, населяющие ее. Я написал немало очерков и книг о них, о том, как они живут, работают, учатся, платят налоги, воспитывают детей, женятся, разводятся, борются за справедливость, совершают преступления. Короче говоря, писал о том, какими я вижу американцев, об их психологии, морали, быте, привычках, традициях.

О политике я писал мало, в основном применительно к моей главной теме—рассказу об американцах. И почти никогда не писал я о местных властях (по-нашему, городских и районных), об участии американцев в их деятельности.. Но после каждой новой встречи с Америкой убеждался в том, какую важную роль в жизни страны играют эти власти, скромные на первый взгляд. И свою последнюю поездку по Соединенным Штатам я решил совершить с определенной целью, получить более полное представление о местных властях. В ответ на мою просьбу американская сторона от имени правительства США предложила мне совершить поездку по нескольким штатам, главным образом, по американской глубинке, по программе, которая, как говорилось в официальном приглашении, «предназначена для лучшего понимания государственной системы Америки, роли федеральных и местных органов власти. Она посвящена самым современным взглядам на эту проблему. В программе прослеживаются тенденции децентрализации управления, говорится об участии в нем населения, о роли граждан и различных общественных групп».

Целый месяц ездил я по американской провинции, встречался с местными политическими и административными деятелями, с учеными, разрабатывающими эту тематику, с коллегами-журналистами, с простыми людьми, которые в Америке в большинстве своем на местную власть смотрят более серьезно и придирчиво, чем на центральную, предъявляют к ней более строгие требования, при этом немало местных жителей активно участвует в деятельности местных административных органов.

Итак, я постарался прикоснуться к истокам американской политической и общественной жизни и лишний раз убедился в том, что настоящие американцы — «на уровне корней травы». А мы, к сожалению, мало что знаем об этом уровне.

Чем ниже мы спускаемся по лестнице американской политической и административной структуры, тем сложнее и многообразнее становится она. Эту любопытную проблему я в течение нескольких дней обсуждал в штате Северная Каролина с учеными местного университета Ричардом Личем, Дэвидом Кэноном, Юджином Брауном, Стивеном Смитом, Хелен Лэдд, Уильямом Бьянко. Оказывается, американская наука сравнительно недавно занялась проблемами местной власти. Потому что назрела необходимость, ибо тема эта со временем стала исключительно важной, сложной и многоплановой. Например, достаточно ознакомиться с таким фактом: конституции штатов намного больше по объему, чем конституция страны, они полны таких конкретных деталей и подробностей, каких в конституции США не встретишь. Если она состоит из 9 тысяч слов, то конституция штата Нью-Йорк—47 тысяч, а штата Алабама—129 тысяч слов! Разумеется, все они не списаны одна с другой, каждый штат многое решает, оценивает по-своему. Причем эти конституции не являются окончательно устоявшимися законами, принятыми раз и навсегда. В тексты ныне действующих конституций штатов внесено более 5 тысяч поправок (в тексте конституции страны было сделано 26 поправок, хотя предложено их было около 5 тысяч).

Когда же мы спускаемся ниже уровня властей штата, то сталкиваемся с еще большим многообразием политических и административных форм, традиций, житейских укладов. И это многообразие тоже отнюдь не устоявшееся, оно в постоянном движении, как и сама жизнь, оно видоизменяется в связи с насущными или кажущимися требованиями.

В США местные органы создаются на основе законодательства штата и обладают правами, определенными этим законодательством. Но это, можно сказать, только отправная точка, станция, так как ему предоставлено полное право осуществлять

свои функции на основе самоуправления без формального контроля со стороны властей штата, не говоря уже о федеральной власти. А бюджет местных органов складывается из местных налогов и целевых ассигнований штатов и федерального правительства. В этих последних ассигнованиях местная власть, конечно, нуждается, ждет их, порой требует, но все же основной ее двигатель—местные налоги, размер и цели которых определяются по мере надобности.

Вообще взаимоотношения местных властей с властями штатов и федеральными—проблема сложная и в США всегда животрепещущая. В разные периоды американской истории центр тяжести перемещался то к вышестоящим властям, то к местным, но сегодня можно утверждать, что последние пользуются подлинным самоуправлением. Опыт их деятельности представляется весьма интересным, может быть, в чем-то даже и поучительным. Без всякого намека на самоуничтожение можно вспомнить, что у американской государственности более чем двухвековой стаж, а у нас—в три раза меньше.

Местной административной единицей, где выбирают органы самоуправления, является округ (как у нас—район), называемый графством. Обычно избираются совет графства и несколько должностных лиц (казначей, шериф, сборщик налогов и другие). Параллельно совету графства могут работать разные целевые комиссии. Находящиеся на территории графства города, как правило, имеют собственные, не зависящие от графства, органы самоуправления. Городские органы, кстати, еще более разнообразны, чем органы власти в графствах. В большинстве городских самоуправлений всю их деятельность возглавляет учреждение, название которого абсолютно точно переводится на русский язык как «городской совет». В него могут избирать мэра и совет при нем, состоящий из руководителей отделов городского совета; в другом случае может быть избрана муниципальная комиссия, которая назначит мэра; есть и такая форма муниципального управления: избранный населением совет нанимает управляющего для квалифицированного руководства городским хозяйством (такой руководитель в отличие от избранных лиц может быть в любой момент уволен). Самых разных структурных вариантов местной власти очень много.

Все пятьдесят американских штатов подразделяются на более чем три тысячи графств, которые, в свою очередь, делятся на городские муниципалитеты (более 19 тысяч) в сельской местности. При этом надо особо выделить ту структуру местного самоуправления, которая сложилась в настоящее время (тоже в самых

разных формах) в городских агломерациях, то есть вокруг городов-гигантов с тяготеющими к ним населенными пунктами-спутниками. Так, вокруг Чикаго таких самостоятельных поселений, самоуправляющихся единиц, независимых от центрального города, насчитывается более одной тысячи! Такие агломерации требуют отдельного разговора. Мы же остановимся на тех местных властях, которые аналогичны нашим районным, сельским и городским, причем в небольших городах.

Есть еще такая форма местного самоуправления, как специальные округа, их границы не совпадают с границами графств, городов и других административных единиц. Такие округа обычно возникают по инициативе населения, когда оно считает, что его насущные интересы в той или иной области не обеспечиваются традиционной формой местной власти. В первую очередь к таким единицам местного самоуправления относятся так называемые школьные округа, их насчитывается в стране около 16 тысяч. Они создаются гражданами, заинтересованными в прогрессе школьного образования в их микрорайоне. Специальные округа могут возникать по самым разным поводам. Университетский профессор из Северной Каролины Ричард Лич рассказал мне забавную и поучительную историю из своей жизни. Еще в молодости он с женой жил в небольшом городке, население которого вдруг стало жертвой москитов. Они появились в огромном количестве, и не было от них спасения. Горожане обращались за помощью в местные органы власти, в столицу штата. Все было бесполезно! Осталось надеяться только на самих себя. И вот жители городка создали свой округ, который назвали москитным, обложили сами себя налогом по борьбе с этой напастью и в конце концов ее одолели.

После трех дней бесед с учеными в штате Северная Каролина я на три дня перебрался в городской совет города Дарема в том же штате. При населении в 130 тысяч человек он читается «городом промышленности, образования, медицины и науки». В городской торговой палате насчитывается более 1200 фирм (то есть примерно по одной на каждых десяти жителей!) Вблизи Дарема расположены два университета. В городе две ежедневные многостраничные газеты и два еженедельника.

Дарем—единственный муниципалитет в одноименном графстве. Город управляется советом из 12 членом и мэром, которые выбираются. Графство управляется комиссией из пяти членом, повседневной административной работой руководит наемный (на зарплате) менеджер (управляющий) графства. По аналогии в городском совете ту же работу выполняет городской менеджер,

он подчиняется непосредственно городскому совету и возглавляет его аппарат—1300 служащих. Получается, что на сто жителей Дарема приходится один штатный работник горсовета. Нормальная пропорция? Наверное, вполне. Ведь других подобных организаций (скажем, как у нас, горкома партии, горкома комсомола, горкома профсоюза и т. п.) здесь не существует. У городского управляющего есть один помощник и еще два просто помощника. В городском совете насчитывается 19 отделов (финансовый, планирования, полиции, пожарный, санитарный, расовых проблем, инженерный, стихийных и других бедствий, водных ресурсов и другие).

Городской совет расположен в прекрасном современном здании в центре Дарема. Знакомство с его деятельностью я начал с того, что пришел на его очередное заседание. Совет регулярно собирается на свои сессии, всегда открытые для публики, по первым и третьим понедельникам каждого месяца. Просторный зал мест на триста с высоченным потолком почти заполнен. На сцене, за полукруглым столом—мэр и члены совета, сбоку от них—городской менеджер, городской клерк (протокол) и городской прокурор. Местное телевидение тоже присутствует, не говоря уже о газетных журналистах. Сразу привлекает внимание большое табло на одной из стен, похожее на те, что устроены у нас на крупных футбольных стадионах. Оно фиксирует результаты голосования, подводимые с помощью электроники. Потом, познакомившись со зданием городского совета, с его другими залами и помещениями, я смог убедиться в том, что оно все начинено электроникой, облегчающей многосложную деятельность этого учреждения.

Прежде всего обращает на себя внимание раскованный, непринужденный характер обсуждения вопросов повестки дня. Более того, каждый из выступающих или подающий реплики непременно пытается как-то сострить, вызвать смех, который часто звучит в зале. У многих из присутствующих в руках подробнейшая повестка дня с приложенными к ней разными справками и деловыми бумагами. Мнения высказываются неодинаковые, с разных точек зрения, от имени самых различных заинтересованных сторон.

Вопросы обсуждаются самые житейские, интересующие горожан, затрагивающие их интересы. Например, в одном из городских районов предполагается построить торговый центр и комплекс зданий для размещения в них разных учреждений. Двое горожан, представляющих, как они говорят, интересы 150 своих соседей, протестуют против этого проекта. Их доводы: речь идет

о районе, где люди селились именно потому, что он тихий. Новые центры создадут большое уличное движение, испортят воздух. Сторонники строительства утверждают, что эти опасения преувеличены. Сразу вопрос не решают, предполагают изучить.

С финансовым хозяйством городского совета мне помогал ознакомиться заведующий этим отделом Джон Педерсен, у которого 90 служащих. Деятельность их зависит главным образом от средств, собираемых с местных налогоплательщиков. Предмет этот очень сложный, особенно для нас, бывших советских людей, так как в нашей действительности мы таких порядков не имеем. Само понятие «налог» у нас никаких особых эмоций и мыслей до последнего времени не вызывало, а мой собеседник Педерсен говорит о нем с большим почтением и озабоченностью, чем священник о Боге. «Решающим и определяющим фактором американской жизни» назвал журнал деловых американцев «Ю.С. ньюс энд Уорлд рипорт» налоги и связанную с ним сложнейшую всеамериканскую систему. Чтобы разобраться в ней досконально, нужно ознакомиться с несколькими десятками огромных томов, в которых изложены премудрости этой системы. Мы же коснемся только одного аспекта, имеющего скорее не финансовое, а моральное значение. Дело в том, что человек, который платит местный налог, может и не видеть, как и на что расходуются деньги, но это обстоятельство вызывает эффект сопричастности к делам города или графства, эффект общей заинтересованности и ответственности. Бюджет у города Дарема на год — 111 миллионов долларов.

О проблемах планирования и развития мне поведал заместитель заведующего отделом Дик Хейлс. Он охарактеризовал город и окружающие его земли как весьма перспективный и богатый район. Больше всего меня заинтересовал его рассказ о референдумах среди населения, которые проводятся по самым разным проблемам развития промышленности, сельского хозяйства, культуры и т. п. Эта форма участия населения в административных и общественных делах давно уже стала прочной традицией, с которой я несколько раз сталкивался во время поездки по США.

Перед моим прибытием в Дареме прошел сильный ураган и причинил много бед. Я видел разрушенные дома, искореженный лес... Руководство отдела стихийных и других бедствий Билл Колли ввел меня в курс своей деятельности. После урагана все семьи из разрушенных домов получили временный приют и материальную помощь. Причем не только за счет городского совета, но и от Красного Креста, от федерального правительства,

часов», то есть его всегда могут уволить. Работой своей доволен, видно, что считает ее весьма престижной. Заводит разговор о политике и административной деятельности, полагая, что последняя в идеале должна быть вне политики. Но, вздыхает он, в жизни этого добиться не удастся. Поэтому Пауэлл за разумный компромисс, за естественный баланс между политикой и делом. Он заявляет, что часто бывает по политическим вопросам не согласен с горсоветом, и, повторяет Пауэлл, он не политик, а администратор. Уже в его бытность на этом посту несколько лет назад, говорит он, горсовет по своему составу был очень консервативным, сейчас—более либеральный, ему это по душе. Сетует не только на политиков, но и на какие-то интриги в аппарате, сокрушается: «Без них не обойдешься!» Самое выгодное впечатление произвел на меня этот сугубо деловой человек. Воспитанный, светский, с чувством юмора и чувством собственного достоинства.

Его, можно сказать, коллега, менеджер графства Джек Бонд—тоже человек с очень солидной деловой биографией. Говорит, что это хороший район, перспективный, но, к сожалению, с элементами застоя. Он считает, что «здесь не любят рисковать». Сила местной власти, по его мнению,—в ее профессионализме. И точно так же, как и Пауэлл, он заводит речь о желательном удалении административной деятельности от политики и о несбыточности сей мечты. Ставит и более реальные вопросы. Например, нужны ли две разные школьные системы—для города и для графства? Двойные расходы на служащих. В городе она выше по качеству. Более того, он задумывается и над такой проблемой: нужны ли рядом две системы управления—городская и графства? От него я услышал забавный афоризм: «Демократия—это лучшая система, но не самая эффективная».

У графства, как и у города, много разных проблем, они широко обсуждаются общественностью и в местной прессе. Например, предполагаемое строительство нового аэропорта. Удачно ли выбрано для него место? Что в связи с этим будет с окружающей средой? С людьми, живущими поблизости? Не менее горячие дебаты идут и по поводу планов дорожного строительства, по вопросу слияния двух музеев в один. И, конечно же, бюджет и налоги не сходят с повестки дня. Четверо из пяти членов комиссии графства Дарем заявили, что они постараются снизить предложенное менеджером графства Джеком Бондом увеличение местного налога на 6,5%. Для этого они думают урезать составленный Бондом бюджет в 151 миллион долларов.

Все участники обсуждения бюджета и налогов едины в одном: нужны разумные сокращения, но только не за счет системы образования. Школы, как я смог убедиться в ходе моей поездки, вообще являются предметом особой заботы местных властей. В городе Дарем и графстве ассигнования на них по сравнению с прошлым бюджетом заметно увеличиваются.

Случаются здесь истории и уголовно-полицейские, которые всегда будоражат общественное мнение, вызывают живой отклик. При мне слушалось дело об одной женщине, обвинявшейся в убийстве мужа, который погиб, как это было признано вначале, в результате случайного выстрела из его же пистолета. А вскоре обнаружилась магнитофонная запись, которую он наговорил незадолго до этого случая и в которой подозревал, что жена добивается его смерти и пытается осуществить этот замысел. После того как прослушали пленку, вспомнили о весьма странных обстоятельствах смерти первого мужа этой женщины—тоже, похоже, было убийство.

В это же время город Дарем стал свидетелем скандала в местной полиции. Ее начальник Тревор Хэмптон был обвинен в неэтичном поведении. Хэмптон отрицал обвинения. Страсти накалились, и последовали другие обвинения по этой же части. А началось с того, что он пытался увести от ответственности своего тайного агента (из отдела по борьбе с наркотиками), когда тот был задержан на шоссе за езду в пьяном виде (преступление в США очень серьезное; за год пьяные водители убивают около 20 тысяч американцев, а ранят более 600 тысяч).

За этот случай взялась местная газета «Дарем морнинг геральд». Это о ней и ее репортерах Хэмптон заявил: «Все это выдуманно газетчиками». Но последние раскрыли еще несколько неблагоприятных поступков начальника полиции в то время, когда он пытался замять дело своего подчиненного. По свидетельству газеты, он ликвидировал магнитофонную запись его освидетельствования (медицинского теста), в конечном итоге нарушитель ушел от возмездия, суд его оправдал за недостатком улик. А газета ко всему прочему обвинила начальника полиции еще в корыстолюбии и пьянстве. На своих собраниях местные жители потребовали его увольнения. Я спрашивал об этом деле городского менеджера Пауэлла, человека, как я писал выше, вызывающего доверие. Он был очень осторожен в своих ответах. Он сказал, что колья скоро дело связано с агентом по борьбе с наркотиками, то возможны всякие неожиданности. Пауэлл сказал мне, что начальник полиции весьма успешно боролся с этим страшным злом, поэтому, возможно, кто-то решил его таким

образом скомпрометировать. Но в данном случае меня интересует не суть дела, а тот факт, что оно нашло такой широкий отклик в прессе и среди населения. Думаю, и потому, что платят начальнику полиции за счет местных налогоплательщиков.

Интерес к самым различным сторонам местной административной и общественной жизни весьма характерен для американской провинции. Как я уже указывал выше, в Дареме 130 тысяч жителей. Но полистайте местный еженедельник «Индепендент», в нем 40 страниц и сотни разных объявлений о всякого рода событиях на текущей неделе: собраниях, лекциях, выставках, концертах, конкурсах, фестивалях, музейных экспозициях, фильмах, театральных постановках, спортивных соревнованиях как в самом городе, так и в его окрестностях. Я узнаю из объявлений, что только детям за неделю будет посвящено 18 мероприятий, а спорту—12. Под рубрикой «Искусство» сообщается о 41 мероприятии за неделю в Дареме и двух близлежащих городах, а под рубрикой «Музыка»—о 53 мероприятиях (они связаны не только с современной музыкой, но и с классикой).

Понятно, что такой размах разнообразной деятельности может быть обеспечен только за счет добровольного энтузиазма. Корни его уходят, по моему мнению, в авторитет местной власти, который складывается из ее независимого самоуправления и участия в нем заинтересованных местных жителей. И, конечно, активность эта распространяется не только на сферу культурно-развлекательную. Сотни и тысячи самых разных точек приложения самодеятельной активности граждан создают как бы фундамент, основу, питательный фермент для местных органов власти, дополняют и обогащают их деятельность. И я склонен рассматривать понятие «власть на местах» именно в этой совокупности—местные административные органы плюс сотни, тысячи добровольных инициатив в самых разных областях жизни и деятельности.

С этой стороной американской власти на местах я познакомился в штате Орегон. Хотя он и находится на другом конце страны по отношению к Северной Каролине, о которой речь шла выше, я убедился, что проблемы местной администрации у них схожи, только формы разнятся, а суть та же. В первой же газете, которую я раскрыл в штате Орегон, увидел схему нового местного административного органа, который предлагается взамен двух существующих—городского совета и графства. То есть как бы продолжается разговор, начатый в Северной Каролине.

Есть у нас такое хорошее слово—«доброволец», есть оно и в Америке. Но у нас его услышишь обычно в связи с очередной

кампанией—добровольцы едут на целину, на БАМ и т. п., а в США слово это звучит повседневно в самом широком обиходе. Потому что каждый второй американец является добровольцем. То есть отдает по своему усмотрению часть своего времени и, как правило, часть своих средств на общественно полезную (а иногда — и вредную) деятельность самого неохватного профиля: помощь бедным, защита окружающей среды, защита животных, борьба с пьянством, курением, наркоманией, преступностью, СПИДом и еще бог знает с чем, разведение редких цветов, внедрение компьютеризации, борьба против засилия огнестрельного оружия в стране и... пропаганда того же оружия, движение за запрещение аборт и... борьба за их легализацию и т. д., и т. п. Повторяю, таких организаций и движений в США—тысячи. Многие из них затрагивают очень существенные проблемы американской жизни, заметно влияют на них, но не делают при этом бизнес, то есть их цель—не прибыль, а служение обществу. Как правило, местные отделения таких организаций объединяются на уровне штата, а далее—на федеральном, всеамериканском уровне. То есть они имеют солидные (часто очень солидные) финансовые фонды, юридические права, влияние в обществе и в мире бизнеса, который традиционно выделяет часть прибылей на такую деятельность, о чем обычно широко и с благодарностью оповещается общественность. Существенную часть фондов составляют и частные пожертвования.

В этой, казалось бы, чисто филантропической механике есть и такая сторона, нашим людям обычно неведомая: бизнесмену или просто богатому частному донору каждый благотворительный вклад уменьшает сумму налога, который в США берется буквально со всего, но не с пожертвований! Отдавая какую-то часть своей прибыли на общественные нужды, на помощь и милосердие, человек тем самым снижает свой обязательный налог. Не пожертвуй он свои доллары на доброе дело, и эти его деньги (или их значительная часть) все равно уплыли бы от него в казну. Недаром у подавляющего большинства таких добровольных организаций есть не только достаточные средства, но и свои издания, свои солидные офисы, свои штаты, наконец. Таким образом, это и есть то самое дополнение, помощь той самой власти на местах, о которой мы и ведем речь. Понятно, что местные административные органы и эти организации обычно тесно и плодотворно сотрудничают, а часто и конфликтуют, когда добиваются своих целей. В результате такого сотрудничества и такого соперничества получается все же определенная сила со

знаком «плюс», которая и движет вперед все многообразие местных властей и инициатив снизу.

Кстати, к помощи, услугам добровольных организаций постоянно прибегают местные официальные учреждения. Так, несколько лет назад я совершил поездку по США под эгидой государственного департамента и Информационного агентства, организаций сугубо официальных, а оказать мне помощь они попросили местные добровольные общества, занимающиеся развитием международных связей, в частности, с иностранными гостями Америки. И в этот раз схема была такой же. В штате Орегон, в городе Портленде, меня опекал так называемый международный совет Орегона.

Это добровольная организация, цель которой—развивать дружбу и сотрудничество с народами самых разных стран, приглашать и принимать у себя гостей из-за рубежа. В моем случае приглашен я был официальными властями за их счет, но совет в Портленде может пригласить и сам, за счет своих средств. Совет также занимается пропагандой знаний о других странах. Одна из его программ заключается в том, что он организует перед жителями штата выступления американских и зарубежных деятелей (политиков, дипломатов, работников культуры и т. п.). По другой программе совет приглашает в Орегон иностранных гостей, за один год их было 486 из 124 стран. Третья программа называется «школьной», то есть по ней деятельность совета разворачивается в системе образования, среднего и высшего. По программе путешествий совет помогает жителям штата выезжать с познавательной целью в другие страны.

С деятельностью совета меня познакомила один из его директоров—Шарлотта Кеннеди. Она подчеркнула, что большинство активистов этой организации имеют свое какое-то официальное занятие, дело, а совету посвящают время, урываемое от их досуга. Ее, можно сказать, коллега по добровольной деятельности Коринна Паулсон является президентом Лиги голосующих женщин. Как известно, женщины в США имеют право голоса, но есть еще немало проблем, которые говорят о неполном равноправии женщин с мужчинами. Поэтому Лига выступает за активизацию политической активности американок, призывая их прежде всего принимать участие в выборах и тем самым выдвигать перед кандидатами на политические должности свои требования. Паулсон отмечает, что обычно пожилые и старые американки активнее участвуют в выборах, чем молодые, поэтому среди последних Лига проводит большую работу. Кстати, несмотря на свой уже солидный возраст, Коринна Паулсон постоянно

общается с молодежью на работе и дома, у нее 5 детей и 3 внука.

А вот организация с таким сложным названием— «Исследовательская группа по защите интересов жителей штата Орегон». Она создана в 1971 году, и на ее счет сегодня вносят пожертвования 75 тысяч человек. У организации несколько задач. Экологическая—приостановить загрязнения окружающей среды и бездумное расхищение природных (полезные ископаемые, лес, рыба и т. п.). Уже установлено в штате более 240 мест, вызывающих тревогу с экологической точки зрения. Эта группа борется также за уважение прав потребителей, то есть за должное качество продуктов и товаров. Другая задача—активизация участия граждан в управлении, в политике и административной деятельности. Это направление лишний раз подтверждает связь такого рода организаций с местными властями, своего рода внутреннее родство с ними. А с другой стороны, какой раздутый аппарат должны были бы иметь местные органы власти, если бы взяли на себя выполнение хотя бы малой части того, что делают добровольцы!

Директор этой организации Джоэль Айро рассказывает, что у ее истоков стояли студенты и сегодня она наиболее влиятельна именно в их среде. Такие же организации, продолжает он, есть уже в 25 штатах, в Вашингтоне они имеют свое лобби (представительство) при американском конгрессе (так же, как и многие другие добровольные организации). Айро считает, что в настоящее время ни один из политиков, идущих на выборы, не может не выразить своего отношения к экологическим проблемам. А это—один из главных результатов деятельности таких общественных организаций. Их перечисление можно множить до бесконечности, вот только еще одно из них—«Бюро добровольных организаций Большого Портленда (то есть города с окрестностями)». Оно координирует деятельность добровольных организаций трех соседних графств. Основано оно на тех же принципах, что и все эти организации, но является своего рода справочно-информационным центром по деятельности добровольных инициатив. Оно дает справки, консультации по проблемам этого движения, имеет большую специализированную библиотеку, присуждает ежегодные награды лучшим активистам. Во время беседы в бюро его руководители обратили мое внимание и на такую его роль: оно избавляет общее движение добровольных организаций от ненужного дуближа, лишних усилий и затрат. Что ж! В столь многослойном и многосложном явлении, каким стало в Америке движение добровольцев, это бюро нелишнее.

Когда едешь по Соединенным Штатам, то не перестаешь удивляться этому многообразию. В Сан-Франциско я несколько часов провел в особом заведении, созданном тоже за счет добровольных усилий. Проблема бездомных остро стоит в США: бесприютные, обтрепанные люди с мешками и картонными коробками в руках, многие из которых очень странно выглядят (среди них немало душевнобольных и наркоманов), встречаются в каждом американском городе. Такое их количество на фоне процветающей Америки производит особо тягостное впечатление. Они дики и нелюдимы. И, по-моему, исходит от них какая-то угроза. Я немало думал над судьбой этих неудачливых американцев и пришел к выводу, что их так много именно потому, что Америка—очень богатая страна. Я не слышал, чтобы кто-нибудь из них умер от голода, так или иначе им переппадают какие-то жалкие подачки от общества, человеческое сочувствие и помощь от пекущих о них добровольцев из числа благополучных граждан. С моей точки зрения, такая опека все равно выглядит унижительной. Но без нее было бы еще хуже. А может быть, без нее их было бы меньше?

В этом заведении в Сан-Франциско бездомный может переночевать, может провести несколько дней, отоспаться, прилично поесть, обратиться к врачу, помыться. С ним побеседует консультант, при желании поможет ему обрести специальность или поступить на работу, попытается помочь разобраться в душевных переживаниях (многие начинают этот тягостный путь с того, что теряют работу, или из-за разлада в семье).

Знакомит меня с ночлежкой ее директор Джо Хилл. Два этажа на окраине города. Сразу из дверей попадаешь в зал, где одни играют в карты, другие—в домино, третьи—спят на полу или на стуле (спальные комнаты наверху). Часть обитателей в небольшом зале смотрит кино. Вдоль одной стены—буфетная стойка, за ней—сकुчающий буфетчик. На меня и пришедших со мной еще трех иностранцев никто из обитателей никакого внимания не обращает. Снуют туда-сюда добровольцы, которые здесь сегодня дежурят. Они отличаются от бездомных опрятной одеждой, выражением лиц и опознавательными бирками на груди (с фотографией). Вокруг довольно чисто, но казенно, как на вокзале; на душе все равно тяжело, понимаешь, что добровольцы здесь делают немало, не каждый к тому же согласится на такой род деятельности, но все же... Ночлежка есть ночлежка. И опять-таки серые, отстраненные лица ее обитателей, какая-то стена между ними и тобой—чистым, сытым и погруженным в важные дела.

Кстати, здесь самая непосредственная связь с темой нашего разговора—местными властями. Всюду они пытаются уменьшать масштабы трагедии бездомных, в этом им, несомненно, помогают добровольцы.

И наконец еще об одном ярком впечатлении. В штате Южная Дакота я побывал в городке Нью-Андервуде (население — около 500 человек) в праздничный день: отмечалось столетие штата, которое совпало здесь с открытием нового общественного центра. На средства местных жителей был построен большой, светлый павильон, в котором, наверно, можно собрать все население Нью—Андервуда. В этом павильоне происходили торжества. Несколько коротких выступлений, активность двух газетных репортеров и двух телеоператоров, награды лучшим общественникам; под конец один из местных деловых людей дарит местным властям чек, сумма скромно не называется, но все дружно аплодируют. А я в это время листаю брошюру об истории городка. В самом ее начале перечислены 78 фирм, церквей, организаций, обществ, которые помогают крохотному Нью-Андервуду. Семьдесят восемь... Говорят, что дух взаимопомощи и добровольных инициатив живет в американском народе еще с легендарных времен первых переселенцев из Европы. Этот дух, помноженный на труд, и дает свои результаты.

Я внимательно читаю брошюру об истории Нью-Андервуда. Чаще всего в ней встречается глагол «строить». Историю городка ее составители рассматривают как летопись строений, а не перечень политических и общественных событий (о них вовсе не упоминается). В 1907 году построили склад и магазин. Склад использовался также под церковные службы и танцы. В том же году появились ресторан и местная газета «Андервуд тайме», а в 1908 году — банк и лесопилка. Затем выросло несколько церквей разных религиозных верований. В брошюре подчеркивается: «Даже при таком небольшом населении и на такой ранней стадии развития у жителей городка была возможность выбирать церковь по своему желанию». В 1910 году построили школу, вначале в ней было четыре комнаты, затем построили еще две. История местной школы занимает в брошюре заметное место. Одновременно со школой вырос и элеватор... В каждом случае обязательно назван строитель сооружения, есть в брошюре несколько имен банкиров и священников. И нет ни одного местного политика! Такое вот сугубо прагматическое направление этого издания...

Один из самых популярных американских политиков, Роберт Кеннеди, брат президента Джона Кеннеди, говорил: «Только немногим дано вмешиваться в ход истории, но каждый из нас

может трудиться и добиваться хотя бы небольших перемен вокруг себя, а в целом этими усилиями и пишется история».

(Николаев В. Д. Горсовет по-американски.— М.: Библиотека «Огонек», 1991.)

ГОРОД ФИНИКС И ЕГО МЭР

Цикл открытых дискуссий назвали «Форумом будущего Финикса». Эти дискуссии, участники которых могли высказываться по поводу городского планирования и других злободневных проблем, должны были продолжаться целый год. Мэр и подчиненные ему сотрудники муниципалитета Финикса, столицы и самого большого города штата Аризона, думали, что на первое собрание придет человек 450, не более. Они были приятно удивлены, когда на первое заседание записалось 600 человек. Но интерес горожан превзошел все их ожидания: в назначенное время явилось еще 300 незаписавшихся жителей города.

Впрочем, за семь лет, в течение которых 43-летний Терри Годдард руководит администрацией Финикса, города с населением 964000 человек, широкое участие жителей в планировании и управлении стало обычным явлением. Годдард заразил всех своей энергией и оптимизмом. До этого Годдард работал помощником генерального прокурора Аризоны, специализируясь в основном на должностных преступлениях. Он окончил Гарвардский университет, затем Юридический факультет Университета Аризоны. За семь лет мэр Годдард превратил Финикс, считавшийся раньше типичным для юго-западных штатов пыльным скотоводческим центром, в современный город-метрополис, растущий быстрее других городов.

С 1983 года, когда Годдард впервые был избран мэром, в городском управлении Финикса произошло много перемен. Ближайшие сотрудники мэра считают самым важным достижением новой администрации то, что местным жителям был открыт реальный доступ к городскому управлению. Не менее тысячи горожан постоянно участвуют в управлении, работая в таких организациях, как комитеты по искусству и образованию, комитет по выпуску облигаций, который в 1988 году продал облигаций на миллиард долларов, архитектурный комитет, одобряющий проекты новых зданий, комитет по сохранению исторических памятников (см. «Америк», № 390, май 1989), комитеты по планированию отдельных районов.

— Если вы живете в Финиксе и не входите в какой-либо городской комитет, сразу ясно, что вы новичок,—говорит

Джордж Бриттон, помощник администратора города.—Хотите участвовать? Добро пожаловать!

Бриттон вспоминает, что когда Годдарда впервые избрали мэром, в Финиксе считали, что городская администрация равнодушна и инертна. Годдард же передал управление самому народу. Он вернул людям доступ к городскому управлению и наделил их властью. Бриттону вторит Марвин Эндрюс, главный администратор города:

— Мэр предан идее вовлечения горожан в общее дело. Каждый вторник у него открытое совещание, куда люди приходят и говорят обо всем, что их заботит. Той же цели служат созданные им многочисленные комитеты.

Сам Эндрюс работает в городском управлении уже 32 года. Под его руководством трудятся 11000 служащих, он отвечает за повседневную работу городского управления согласно распоряжениям мэра и городского совета.

Директор общественных работ Рон Дженсен называет Годдарда молодым мэром со свежими идеями:

— У нас в Финиксе сейчас молодой, динамичный мэр, старающийся вовлечь людей в общественные дела и готовый испытывать на практике новые идеи. Это не рутинное мышление, как в старых городах, где все делается по старинке.

Форум будущего Финикса—наиболее яркий пример новаторских планов Годдарда, образец его новаторской политики. По замыслу организаторов программы, Форум—это рассчитанное на год обсуждение будущего города с участием широкого представительства жителей. Цель форума—создать стратегический план развития Финикса на ближайшие двадцать лет. Горожанам эта идея понравилась.

— На первом заседании царил атмосфера энтузиазма и воодушевления,—говорит Годдард.— Сотни людей не смогли уместиться в зале. Меня этот интерес очень вдохновил.

С тех пор будущее города обсуждалось на целой серии собраний, путем опросов общественного мнения, по местному телевидению и радио. Горожане были очень довольны возможностью высказывать свое мнение и внесли конкретные предложения о том, как лучше использовать налоговые поступления на уборку мусора, культурные мероприятия, очистку воздуха и другие общественные нужды. Их предложения рассматриваются штатными работниками муниципалитета, избранными представителями и общественными организациями. Лучшие идеи включаются в городские программы.

Интерес Годдарда к городскому управлению возник в связи с его идеей большего привлечения жителей участию в городских делах.

За год до того, как стать мэром, Годдард возглавил движение за изменение старой системы выборов в муниципальный совет Финикса путем создания восьми избирательных округов вместо одного. При старой системе кандидаты, получившие наибольшее количество голосов, занимали все шесть мест в совете независимо от того, в какой части города они жили. В результате разные районы были представлены неравномерно. Например, в последнем муниципальном совете, избранном по этой системе, четверо из шести членов жили в одном районе, а жители других районов не имели своих представителей. Годдард считал, что министерство юстиции США может возбудить дело, обвинив городские власти в нарушении гражданских прав.

В 1984 году взгляды Годдарда восторжествовали. Устав города был изменен: состав совета был расширен до восьми человек, избираемых по округам. Был избран Муниципальный совет из восьми членов, каждый из которых представлял свой район. Другими словами, согласно принципу «один человек — один голос» город разделили на восемь округов с примерно одинаковым населением. Раз в два года каждый округ избирает одного представителя, причем кандидатами могут быть только жители данного округа. В результате реформы этнические меньшинства, которые обычно селятся компактными группами, получили представительство, которого они раньше не имели. Например, в совете, избранном в 1989 году, есть один негр и один представитель испаноязычного населения. Кроме того, вопреки давней традиции в совет избраны три женщины.

Когда Годдард начал заниматься новой системой выборов, он даже не предполагал, что когда-нибудь станет мэром.

— Я никогда не собирался работать в местном управлении,— говорит он.— Если бы я стал баллотироваться на выборную должность, это было бы в Конгресс США. Мои взгляды изменились за последние несколько лет.

С 1983 года переменилось и мнение избирателей о Годдарде. Тогда он победил на выборах с незначительным большинством— 52 процента голосов. На трех последующих выборах он собрал: в 1985 году—81 процент, в 1987 году—75 процентов и в 1989 году—60 процентов. Рон Дженсен считает, что Годдард— блестящий посредник между группами и гражданами, преследующими разные цели.

— Открытых столкновений в совете не бывает,— говорит Дженсен. Но мэру все время приходится балансировать между

интересами различных округов. Он знает, что разногласия неизбежны, но чтобы идти вперед, нужно находить компромиссы.

В 1989 году Годдард был избран на год президентом Национальной лиги городов (НЛГ) со штаб-квартирой в Вашингтоне. НЛГ—это добровольная организация, в которую входят мэры, администраторы и члены городских советов 15000 городов. Стремясь улучшить жизнь городов, они обсуждают городские проблемы с членами Конгресса и правительства. И в НЛГ для Годдарда важным аспектом работы стал поиск компромиссов.

— Первым делом необходимо было выработать реалистическую программу развития городов, а также скоординировать работу различных местных организаций, защищающих определенные интересы,—говорит Годдард.— Организаций много, но они никогда не садились за один стол, чтобы выработать общую стратегию воздействия на Конгресс. А ведь общее их влияние было бы огромно. Между муниципалитетами американских городов должен идти постоянный диалог. Иначе мы, каждый в своем углу, заново изобретаем велосипед. Я, например, с удовольствием перенимаю полезные инициативы, дающие хорошие результаты в других городах.

Годдард считает, что НЛГ и другие организации могут делать гораздо больше для защиты интересов местного самоуправления. В качестве примера он приводит такой факт, как налог на бензин для полицейских автомобилей.

— Владельцы коммерческих судов не платят федерального налога на бензин, а полиция платит.

Мэр ставит себе целью также улучшить многие стороны городской жизни. Он говорит:

— Урбанизация ведет к потере некоторых старых, прекрасных черт общественной жизни. Сейчас главная задача, стоящая перед нами в Финиксе,— возродить местный патриотизм, разбудить энтузиазм и гордость за свой город.

Концепция «городского поселка»—одна из новых идей Годдарда, направленная на объединения горожан в небольших районах. Она состоит в том, что при планировании город делится на несколько «поселков». Эта схема позволит остановить безбрежное распространение города. В каждом таком «поселке» будет свой центр, а в прилегающих к нему жилых кварталах сохранится относительно невысокая плотность застройки.

— Основная мысль заключается в том, чтобы создать своего рода город в городе и уменьшить автомобильное движение,— говорит Марвин Эндрюс.

Под руководством Годдарда город принял первый закон о сохранении памятников старины.

— Закон сегодня охватывает около 2000 зданий. Но это только начало,— говорит Годдард.

Кстати, мэр не женат, живет недалеко от центра города в одном из старых домов, который сам ремонтирует. В то же время мэр заинтересован в развитии деловой части города, где сейчас впервые за последние 15 лет ведется крупное строительство.

Еще одна проблема, с которой часто сталкиваются быстрорастущие города,— это проблема общественного транспорта.

— В сфере транспорта,—говорит Годдард,—постоянно возникают новые трудности, которые мы пытаемся по мере возможности преодолевать. Сейчас мы расширяем почти все городские улицы.

Однако многолетние усилия Годдарда, направленные на создание объединенной транспортной системы округа Марикопы, в центре которого находится Финикс, пока ни к чему ни привели. Годдард начал борьбу за улучшение системы общественного транспорта еще в 1983 году, возглавив движение за то, чтобы небольшие отчисления от штатного налога на бензин шли местным самоуправлениям на создание системы общественного транспорта. Он собрал такое количество подписей под петицией, что законодательный орган штата одобрил эту меру, не дожидаясь, чтобы петицию официально представили на обсуждение (см. «Америка» § 398).

Транспортная система округа Марикопы должна была включать сеть узкоколейных железнодорожных путей и 1200 дополнительных автобусов. Действующий транспорт должен был быть переоборудован, чтобы им могли пользоваться инвалиды. В марте 1989 года этот план, сопровождаемый бюджетом в 6 млрд. долларов, которые должны были быть собраны в течение 30 лет за счет увеличения торгового налога в округе Марикопы на полпроцента, был вынесен на общее голосование. И... с треском провалился. 61 процент избирателей проголосовали против. Кеннед Дригс, директор окружного транспортного управления, считает, что в глазах избирателей проект выглядел слишком размашистым. Прыжок от неразвитой транспортной системы до такой, которая удовлетворяет всем нуждам, показался слишком большим. Новый проект предусматривает завершение системы скоростных дорог, расширение автобусного парка и оборудование автобусов устройствами для инвалидов. Сеть узкоколейных железных дорог отложена на неопределенное время.

Хотя избиратели округа Марикопа отвергли проект системы общественного транспорта, жители Финикса одобрили в 1988 году выпуск облигаций на сумму 1 миллиард долларов. Это крупнейший заем, когда-либо организованный американским муниципалитетом. Здесь уместно пояснить, что выпуск облигаций— это обычный способ займа крупных сумм, выплачиваемых в течение долгого периода времени. Облигация—это долговое обязательство, которое находится у займодателя и служит документом, удостоверяющим, что в течение определенного срока ему будет возвращена вся сумма с процентами. Многие вкладчики охотно приобретают муниципальные или государственные облигации, потому что они гарантированы авторитетом государственной власти. Иначе говоря, правительство — в данном случае городской совет Финикса—использует свое право взимать налоги, чтобы выплачивать долг. Однако выпуск облигаций подлежит одобрению избирателей. Если они сочтут, что не стоит платить налоги для осуществления проекта, ради которого предполагается выпуск облигаций, они могут его не одобрить.

Муниципальный заем 1988 года в первый раз включал средства на культурные цели. Наряду с миллионами долларов, направленными на расширение канализационной системы, полицейское оборудование, ремонт улиц, систему регулирования городского движения и строительство лабораторий для контроля за качеством питьевой воды (самая большая часть проекта стоимостью 95,3 миллиона долларов), избиратели одобрили ассигнования 61 миллиона долларов на строительство музея науки и техники, расширение городского музея искусств и реконструкцию городского концертного зала и двух театров.

— Никто в Финиксе никогда не осмеливался выносить на референдум займа на культурные цели,—говорит Годдард.— Но на этот раз мы провели очень активную кампанию. Мы поручили группе горожан, занимавшейся подготовкой выпуска облигаций, провести нужные исследования, проанализировать программы и дать свои рекомендации. Сами граждане прекрасно провели эту кампанию.

Пожалуй, самым крупным событием за все время правления Годдарда был замеченный всей страной переезд известной футбольной команды «Кардинале» из Сент-Луиса в Финикс. «Кардинале»—одна из ведущих команд национальной лиги американского футбола, и ее переезд в Финикс вызвал приток туристов и денег и привлек к Финиксу внимание: ведь «Кардинале» часто играют на своем поле и матчи смотрят по телевидению повсюду.

— Я поддерживал переезд профессиональной футбольной команды в Финикс, так как это очень важно для большого города,—говорит Годдард.—Я не считаю это совершенно необходимым, но это важно.

Несмотря на все успехи, достигнутые Годдардом за эти семь лет, Финикс и сейчас имеет ряд серьезных нерешенных проблем. Это загрязнение воздуха, переселение жителей в связи со строительством автострад, растущее уличное движение, бездомные. Даже проводимая мэром политика широкого участия населения в управлении имеет свои недостатки.

— Годдард теперь так занят, что встретиться с ним гораздо труднее, чем когда его только что избрали мэром. Правда, его и теперь считают очень доступным,—говорит Эндрюс.

Но несмотря на все трудности, Финикс становится все более динамичным и многообещающим городом под управлением Годдарда. И молодой мэр оптимистически смотрит в будущее.

— Я уверен, что Финикс, как и другие города, расположенные в пустынных районах, будет в дальнейшем играть очень важную роль,—говорит Годдард.—Нелепо использовать фермерские земли для расширения городов. В пустынях возникнет много новых городов. Это позволит людям комфортабельно жить, не мешая сельскому хозяйству. Мне кажется, очень важно научиться заселять пустыни.

КАК УСТРОЕНО ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

В городах живет около 62 процентов населения США. Правительство штата передает в ведение муниципалитета образование, полицию и пожарную охрану, содержание дорог, здравоохранение и социальную помощь, спортивные сооружения, места отдыха и развлечений и другие службы, работой которых целесообразно управлять на местах. Более половины штатов предоставляют городским властям право самим определять структуру городского управления в рамках общих законов штата. Это и есть местное управление.

Все городские управления делятся на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Законодательные полномочия находятся в руках муниципального совета, издающего постановления (его часто называют советом старейшин или городской комиссией). Исполнительную власть осуществляет мэр или городской администратор, координирующий работу всех учреждений. Муниципальный суд судит людей, обвиняемых в нарушении городских правил.

Наиболее распространенная форма самоуправления в городах с населением свыше 25000 человек—система, включающая городского администратора. Так управляется и город Финикс.

При этой системе главным органом управления является выборный совет. Он нанимает администратора-профессионала со специальным образованием и опытом. В задачу администратора входит проводить в жизнь постановления совета. Он назначает руководителей отделов и отвечает за работу всех городских служб, так что работа администрации централизована. Политические соображения не играют роли в деятельности администратора, поскольку он не избран, а назначен и служит под эгидой совета.

При такой системе мэр, председательствующий в городском совете, редко имеет больше власти, чем его остальные члены.

Однако в некоторых городах, например, в Финиксе, мэр избирается всем населением города и у него гораздо больше власти, чем у других членов совета, избранных только своими округами. В глазах публики мэр возглавляет управление и несет ответственность за благополучие города. Многие социологи считают, что мэр, избранный всеобщим голосованием, может лучше решать этнические и экономические конфликты или вопросы, затрагивающие интересы различных частей города, чем администратор, не имеющий политического опыта.

При другой системе, по которой управляются такие города, как Чикаго и Нью-Йорк, мэр обладает широкими полномочиями. Мэр может назначать и увольнять руководителей отделов, контролировать их работу, налагать вето на постановления совета, разрабатывать бюджет, планировать различные программы и руководить работой всех городских служб. Совет, со своей стороны, разрабатывает общие указания и взимает налоги. Выборы проводятся на партийной основе, и столкновения весьма вероятны, если мэр принадлежит к одной партии, а большинство членов совета—к другой.

В некоторых городах как исполнительная, так и законодательная власть сохраняется за муниципальным советом, а власть мэра ограничена. Он назначает только несколько высших должностных лиц, которые должны быть утверждены советом. Все остальные должностные лица назначаются муниципалитетом, губернатором, законодательными органами штата или независимыми комиссиями.

Основной недостаток такой системы в том, что ответственность разделена между многими лицами и их действия трудно координировать. Тем не менее, многие предпочитают такую

децентрализацию, боясь чрезмерной концентрации власти. К ограничению власти мэра привел исторический опыт: сосредоточение власти в руках мэра, стоящего во главе города много лет, нередко приводило к коррупции.

Согласно принципу местного самоуправления, города сами выбирают форму своего городского управления. Финикс, к примеру, в 1984 году изменил структуру городского совета, приняв порядок проведения выборов по округам. Этот гибкий механизм позволяет американским городам приспособливать форму местного управления к требованиям времени.

Дэн Тредэуэй. Город Финикс и его мэр//Америка.—1990.— № 8.

КАК ВОСТОЧНЫЕ НЕМЦЫ ПЕРЕСТРОИЛИ СВОЕ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Ввиду драматических перемен в российских политических институтах небезынтересно познакомиться с опытом переустройства местных органов власти в бывшей ГДР. Но сначала несколько слов по поводу терминологии.

КРАТКИЙ СЛОВАРЬ ПО НЕМЕЦКОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

В соответствии с немецкой конституционной традицией самостоятельными политическими и административными единицами низшего управления выступают небольшие города и деревни. Понятием, охватывающим оба эти образования, является «коммуна» и «община». Во избежание недоразумений мы будем пользоваться или понятием «коммуна» как обобщающим, или термином «города и деревни». Поскольку русское слово «община» не соответствует немецкому «коммуна», то вместо «коммунальный» мы будем говорить «муниципальный».

В соответствии с конституционным правом ФРГ коммуны пользуются правом на коммунальное самоуправление, то есть правом регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Коммуны (города и деревни) имеют свои муниципальные представительства. Правовое положение бургомистра определено по-разному в разных землях ФРГ. В одних он избирается непосредственно населением (например, в Баварии и в Баден-Вемберге), в других—муниципальным представительством (например, в земле Северный Рейн-Вестфалия).

Выше рангом—районы. У них как бы «два лица». С одной стороны, это низшие органы собственно государственной администрации. С другой—им принадлежит круг дел, которые входят в сферу их самоуправления. Иногда глава района (ландрат)

избирается непосредственно населением, но чаще районным представительством.

Меньшие по размеру коммуны, то есть практически небольшие города и деревни, подчинены району (это коммуны, входящие в район), в то время как более крупные и большие города им не подчиняются (это города, независимые от района). Различие между ними состоит главным образом в том, что независимые от районов города сами выполняют функции районов.

В большинстве федеральных земель, кроме того, существуют «округа», образующие «среднюю инстанцию» в управлении землями (между министерствами земель и районами). Округа являются чисто административными образованиями и не имеют представительных учреждений. Глава округа назначается правительством земли.

В отличие от государственного права, действовавшего в бывшем СССР, где понятие «местный» охватывало все уровни политической и административной деятельности ниже республиканского, включая и области, традиционный немецкий подход к проблемам государственного устройства ограничивает понятие и концепцию «местного управления» городами и деревнями. Чаще всего в этой связи говорится о «коммунальном», или «муниципальном», управлении. Для обозначения этого уровня деятельности в данной статье употребляется, главным образом, понятие «муниципальный».

СУТЬ ПРОБЛЕМЫ

После крушения коммунистического режима в ГДР и воссоединения двух германских государств местное самоуправление оказалось в необычайно сложном положении, поскольку оно оставалось единственным институтом власти в стране, после того как центральный правительственный аппарат ГДР вместе с окружной системой управления, служившей административным стержнем партийной и государственной структуры в бывшей ГДР, был упразднен. На районы, города и деревни лег огромный груз проблем, порожденных социальной и экономической ситуацией, возникшей в результате крушения прежних хозяйственных структур и растущей безработицы. При этом они должны были видоизменяться, чтобы соответствовать западногерманской конституционной модели. Отсюда вытекала задача принципиального изменения установок, взглядов и компетентности персонала, работающего в местных органах.

Если в рамках государственного устройства ГДР городские и деревенские учреждения рассматривались в качестве местных

органов государственной власти, подчиняющихся централизованным партийным и государственным структурам, то в соответствии с конституционной моделью ФРГ они должны были получить право самостоятельного управления всеми делами «местного сообщества», к которым относятся планирование городской застройки, местный бюджет и т. д., то есть все местное самоуправление.

Иными должны были стать и горизонтальные отношения власти—муниципальных представительных органов и муниципальной администрации. «Местные народные представительства», действовавшие на местном уровне в ГДР, выполняли не более чем пропагандистские и символические функции. В ФРГ они осуществляют по отношению к муниципальной администрации важные политические функции, проявляя собственную инициативу, принимая собственные решения и осуществляя собственный контроль.

Иначе складываются отношения между муниципальными властями и экономикой. Если в рамках централизованной государственной экономики местные органы власти занимались созданием благоприятных условий для руководимых их центра «народных» комбинатов и предприятий и местных коммунальных предприятий, то в условиях преимущественно частнокапиталистической экономики муниципалитеты, помимо своих хозяйственных задач, связанных с коммунальной собственностью (городской транспорт, снабжение, очистка и т. д.), решают задачи, связанные с деятельностью частных предприятий (планомерный отвод необходимых территорий, создание инфраструктуры и т. д.).

Далее, деятельность административных органов нужно было привести в соответствие с принципами правового государства. Если исполнительно-распорядительную деятельность местной администрации ГДР определяли указания вышестоящих партийных и государственных органов, а правовое регулирование играло сугубо подчиненную роль, то административная деятельность в ФРГ связана законом и правом.

Наконец, вводились новые критерии оценки деловых качеств государственных чиновников. Идеино-политические критерии уступали место сугубо профессиональным, ставящим во главу угла компетентность в вопросах управления.

АДМИНИСТРАТИВНО—ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

В бывшей ГДР моделью политического и административного устройства на уровне районов, городов и общин служила введенная

в 1952 году система «демократического централизма», ориентированная на сталинистский государственный строй СССР. В этой системе было 14 округов, являвшихся опорой центральной партийной и государственной власти, 27 городов окружного подчинения и 191 район. Существовавшие наряду с ними 7500 городов районного подчинения и деревень не имели никакой самостоятельности.

Демократически избранная в марте 1990 года Народная палата ГДР приняла 17 мая того же года Положение об организации муниципалитетов, которые в значительной мере следовали модели коммунального самоуправления, принятой в западногерманских землях. В соответствии с этой конституционной моделью, охватывающей и «местное самоуправление», решительно изменились положение и задачи местных территориальных образований, в особенности городов и деревень, как в их отношениях с вышестоящими инстанциями (по вертикали), так и в их собственных взаимоотношениях при осуществлении властных функций (по горизонтали).

Администрация подчиненных районам городов и деревень стремится любыми способами сохранить полученную муниципальную независимость и мало расположена допускать какие-либо вмешательства извне или сверху в свои решения. Это нередко приводит к тому, что проблемы, требующие решения в рамках коммунального самоуправления, она видит лишь со «своей колокольни». Так бывает, в частности, при отведении земельных участков для нужд промышленности и торговли.

И наоборот, районная администрация по-прежнему руководствуется старым централистским принципом подчинения району входящих в него городов и деревень. Ее представители все еще не привыкли к тому, что они могут лишь контролировать правомерность деятельности муниципальных органов в сфере их административного самоуправления, в частности, в планировании застройки, но не уполномочены проверять правильность или целесообразность планирования.

Некоторое своеобразие наблюдается в Восточной Германии и в отношениях, строящихся по горизонтали, то есть между местными политическими и административными учреждениями, иными словами—между местными представительными органами, с одной стороны, и бургомистрами, главами администрации, руководителями управленческих подразделений и т. п.—с другой. Под влиянием «круглых столов», проводившихся на местах в период политических изменений 1989—1990 годов, а также массовых политических движений, коммунальная

политика, казалось, должна была измениться в пользу методов непосредственного участия граждан в управлении. В Положении об организации муниципалитетов ГДР от 17 мая 1990 года, действующем и сегодня, закреплены некоторые элементы «плебисцитарного» характера. Однако в практической коммунальной политике они не получили должного признания. Местным представительным органам все еще с трудом удается оказывать влияние на деятельность муниципальной администрации. Наряду с нехваткой «парламентского» опыта здесь сказывается, по-видимому, еще и недостаточная деловая подготовка, а может быть, и неудовлетворительный персональный состав фракций в местных представительных учреждениях.

Положение и эффективность местных представительных органов как решающего фактора демократического обновления на местном уровне уже длительное время ослабляется расколом и эрозией депутатского корпуса. Растет число депутатов, отказывающихся от своих мандатов. Определяющей причиной таких отказов служит, по-видимому, общая социальная напряженность, а также широко распространенное политическое отчуждение и отрезвление. Те, кому грозит или кого уже постигла безработица, поглощены своими повседневными заботами. Кое-кто нашел работу в другом городе и переселяется туда. Другие, добившись профессионального успеха, желают полностью посвятить свое время личным целям. Отказ депутатов от своих мандатов в некоторых городах и деревнях достиг такого уровня, что полностью использованы даже резервные списки депутатов, и для восстановления необходимого кворума в этих населенных пунктах требуется проведение дополнительных выборов.

Испытывают серьезные трудности и политические партии в попытке создать свои организации на местном уровне и играть активную роль на местах. Кроме того, множатся признаки все более распространяющихся в народе настроений разочарования, которые одни из ведущих представителей демократического движения определили недавно как следствие «нарушенных связей между обществом и государством» и «неприятной пассивности» граждан.

УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

При распределении обязанностей и определении состава совета района (исполнительного органа районного звена) районная администрация ГДР руководствовалась единой целью, в соответствии с которой в совете, наряду с председателем, работали еще 18 его членов (отвечавшие, в частности, за деятельность райплана,

за сельское хозяйство, производство продовольствия, торговлю и снабжение, финансы и цены, жилищную политику и жилищное хозяйство, районное строительство и т. д.)

Картина районной и городской администрации полностью изменилась после перехода к западногерманской конституционной модели и соответствующей правовой системе со свойственными им задачами и ответственностью муниципалитетов. Прежний персональный состав управления городов и деревень районного подчинения оказался явно недостаточным. А поскольку эти административные единицы испытывают острую нехватку денежных средств для привлечения нового персонала, состояние дел здесь становится все более критическим.

Новые лица появляются прежде всего там, где новые управленческие задачи не могут быть решены наличным персоналом. Появляются они и на руководящих должностях бургомистров, ландратов, руководителей административных подразделений. На руководящие посты назначаются преимущественно люди, которые до политического «поворота» в конце 1989 года дистанцировались от коммунистического партийного и административного аппарата, а также представители относительно далеких от политической и административной деятельности профессиональных групп: инженеры, ученые, работающие в области естественных наук, медики, учителя и т. д.

Но смена «верхушки» отнюдь не была полной и на этих руководящих административных постах. Недавно опубликованные результаты социологического исследования о работе управления по делам молодежи в новых федеральных землях свидетельствует о том, что в 50 обследованных управлениях 20 процентов их руководителей были в прошлом сотрудниками аналогичных административных органов, а во многих случаях даже возглавляли их. С другой стороны, перемещение администраторов на руководящие посты нельзя считать завершенным, о чем свидетельствует отставка должностных лиц, которые оказались заложниками своего прошлого (сотрудничество со службами госбезопасности и т. п.).

Ввиду описанного положения, для которого характерна смена лиц в руководящем звене при значительной преемственности на остальных должностях, возможность перемен и новаций в коммунальной политике и управлении будет решающим образом зависеть от того, в какой мере обеим этим группам удастся освоить новые задачи и условия работы и как сложатся отношения между «новым руководством» и «старыми кадрами».

В высшей степени интересно, как покажут себя в повседневной административной деятельности новички, то есть сотрудники административного аппарата, пришедшие в него извне после исторического «поворота». Речь идет, прежде всего, о бургомистрах и ландратах. Этим новым деятелям, конечно, не хватает административного опыта, поскольку в своей основной массе они техники, инженеры и представители естественных наук. Но все же они работают с огромным энтузиазмом и увлеченностью. Правда, приходится наблюдать, что во многих органах управления именно горячо заинтересованные в результатах работы новые силы через некоторое время оставляют свои посты или собираются их покинуть. Частью это зависит от неблагоприятных условий труда, прежде всего, от явно заниженной его оплаты в сравнении с ФРГ. Играет свою роль и разочарование в тех возможностях, которые предоставляет творческому индивидууму сфера административной деятельности.

Не лучшим образом обстоит дело с квалификацией старого административного персонала. В сферах коммунального управления бывшего ГДР (транспортное планирование, организация местных территорий или здравоохранение) персонал обладает достаточной профессиональной подготовкой. Гораздо хуже ситуация в сфере собственно управленческих профессий, для которой не существовало системы образования, сравнимой с западногерманской. Например, при подготовке юристов проводилась специализация для работы в сфере хозяйства и юстиции, но не в области административной деятельности. В ГДР не существовало учебных заведений, готовящих сотрудников административного аппарата, подобных существующим в ФРГ в виде высших профессиональных школ управления. Типичный администратор ГДР приходил в систему управления «извне» с дипломом по любой специальности, кроме управленческой.

Правда, от сотрудников государственного аппарата, во всяком случае, от руководящих кадров (в особенности принадлежавших к номенклатуре), в ГДР требовалось законченное дополнительное образование (возможно заочное). И все же следует исходить из того, что дело со специализированной административной подготовкой на муниципальном уровне обстояло хуже, чем в более высоких сферах. Ограниченность профессионализма административного персонала сказывалась в том, что ему были мало известны даже такие рутинные бюрократические процедуры, как делопроизводство, регистрация актов или отклонение ходатайств. Гротескным исключением из этого правила было бюрократическое усердие, с которым органы госбезопасности

(«шпази») громоздили и перемещали горы документов и регистрационных карточек.

Существуют различные и весьма противоречивые оценки того, в какой мере накопленный опыт и особенности работы сотрудников администрации бывшей ГДР могут им помочь или, напротив, стать препятствием в освоении западногерманской управленческой модели и выполнении соответствующих требований. В одном из немногих пока конкретных исследований административной системы ГДР и работавшего там управленческого персонала нарисована довольно мрачная картина. В нем говорится о патернализме, неспособности к экономическому мышлению, о нарушении связей между администрацией и гражданами, а также об «отсутствии интереса к делу». Один из весьма осведомленных наблюдателей утверждает даже, что «кадровое управление» эпохи реального социализма и западноевропейская управленческая модель враждебны друг другу, как «вода и огонь».

Этим скептическим или негативным впечатлениям противостоят некоторые весьма положительные оценки. Они опираются, в частности, на то обстоятельство, что политики и администраторы, работавшие в управленческой системе ГДР, зачастую прибегали к созданию «теневых зон» неформальной деятельности с целью придания большей гибкости окостеневшим централизованным структурам и шаблонам посредством внедрения децентрализованных местных систем деловых отношений и форм «обмена материальными ценностями и услугами». Возникшее на местах стремление обрести таким путем и использовать, вопреки господствующим централистским тенденциям, относительную местную самостоятельность и собственную сферу действий с особой очевидностью проявилось в том, что административные органы районов и городов кооперировались с работающими в данном регионе или населенном пункте предприятиями, чтобы уменьшить разнообразный дефицит и упростить проблемы, порожденные плановым хозяйствованием. Таким образом ориентированные местные политические деятели и администраторы могут проявить и проявляют инициативу и находчивость. Глубокое понимание реальных ситуаций и знание проблем, приобретенные ими за долгие годы работы в управленческой сфере ГДР, могут оказаться важным элементом их переквалификации.

Правда, не следует упускать из виду, что представители «старой гвардии» могут в ходе служебных контактов с гражданами натолкнуться на неприязнь, возмущение и даже сопротивление, если на них упадет подозрение в связях с органами безопасности

или другими репрессивными учреждениями. Неоднократно сообщалось об острых столкновениях на биржах труда с бывшими представителями партийной и государственной бюрократии, которые ищут и получают работу не в последнюю очередь благодаря своим управленческим знаниям и опыту. Другие безработные воспринимают это как явную несправедливость.

Чтобы компенсировать нехватку квалифицированного административного персонала в муниципалитетах, районы и города Восточной Германии получают из ФРГ поддержку, именуемую «помощью в сфере управления». Это всякого рода консультирование, помощь в установлении партнерства между городами, а также временная работа западногерманских специалистов по коммунальным делам в районных и городских администрациях. Относительно эффективности такой помощи поступает весьма разноречивая информация. В целом кажется, что все больше преобладает критический, если не совершенно отрицательный тон оценок. Прежде всего, это можно объяснить и общим негативным впечатлением многих полных наивного доверия восточных немцев от первой мутной волны западных махинаторов и авантюристов и недостатком такта даже у настоящих профессионалов из ФРГ, относящихся к местным проблемам без должной осторожности и понимания. Говорят даже об их «всезнайстве» и «колониаторских» наклонностях. И наоборот, единодушное одобрение и похвалу заслужила повседневная поддержка, оказываемая в рамках партнерства между городами. Такая помощь состоит в регулярных телефонных контактах восточных и западных специалистов, в конкретных советах в связи с принятием решений по определенным делам, а также в стажировке (иногда в течение многих недель) восточногерманских управленцев в административных органах городов-партнеров Западной Германии.

* * *

Создание эффективного механизма управления в Восточной Германии оказалось делом более долгим и трудным, чем это представлялось поначалу. Очевидно, что гораздо проще осуществить организационные и институционные перемены, чем добиться изменения установок и оценок «в головах» политиков и администраторов, от чувства нового и энергии которых в значительной мере зависит руководство процессом глубоких политических, экономических и общественных преобразований. Такого рода «революции в головах» оказывается более важным делом, чем перестройка каких-либо учреждений, но в конечном

счете именно она—ключ к успешному переходу к демократическому строю и рыночной экономике. Таковы уроки и выводы, действительные для нынешних процессов разнообразных преобразований во всех некогда социалистических странах, осуществляющих переход от централизованной командной системы управления и государственной экономики к демократическому строю и рыночному хозяйству, независимо от существующих между ними отдельных экономических и финансовых различий, даже если иногда эти различия очень значительны.

Гельмут Вольман. Как восточные немцы перестроили свое местное самоуправление//Народный депутат. 1992. № 14.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Учебники и учебные пособия

ГОЛОВИН Е. Г. Конституционное право: Курс лекций.— Б. м.: Изд-во Волго-Вят. кадрового центра, Б... г.

Конституционное право. Учебник. Отв. ред. А. Е. Козлов.— М.: Изд-во БЕК, 1996.

КОНСТИТУЦИОННОЕ (государственное) право зарубежных стран: В 4 т.: Учеб. для студентов юрид. вузов и фак./Рук. авт. коллектива, отв. ред. и авт. предисл. Б. А. Страшун.— 2-е изд., испр. и доп.— М.: БЕК.— Т. 1—2: Общая часть/Андреева Г. Н., Андреева И. А., Будагова А. Ш. и др.—1996.

КОНСТИТУЦИОННОЕ (государственное) право зарубежных стран: В 4 т.: Учеб. для юрид. вузов и фак./Рук. авт. коллектива, отв. ред. и авт. вступ. ст. Б. А. Страшун.—М.: Бек.—Т. 1.—1993.

КОНСТИТУЦИОННОЕ (государственное) право зарубежных стран: Учебник для студентов юрид. вузов и фак./Рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун.— М.: Бек.—Т. 2, ч. общая: Конституционное право и публичная власть.—1995.

МИШИН Август Алексеевич. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб./Редкол.: П. Д. Баренбойм и др.— 5-е изд. перераб. и доп.— М.: Белые альвы, 1996.

УИЛСОН, Джеймс. Американское правительство/Пер. с англ. Г. А. Стеценко и др.— М.: Прогресс. Универс, 1995.

Нормативно-правовые акты

Европейская хартия о местном самоуправлении/Социологические исследования.—1997.—№ 1.

КОНСТИТУЦИЯ зарубежных государств: Соединенные Штаты Америки. Великобритания. Франция. Германия. Италия. Япония. Канада: Официальные тексты: Пер./Сост. В. В. Маклаков.—М.: Бек, 1996.

КОНСТИТУЦИИ зарубежных государств: Сб. официальных текстов Конституции США, Великобритании, Франции, Германии, Италии, Испании, Греции, Японии, Канады: Учеб. пособие/Сост. В. В. Маклаков.— 2-е изд. испр. и доп.— М.: БЕК, 1997.

СОЕДИНЕННЫЕ Штаты Америки. Конституция и законодательные акты: Пер. с англ./Сост. В. И. Лафитский; Под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова.— М.: Прогресс, Универс, 1993.

Специальная литература

Алебастрова И. А. Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционные аспекты.— М., 1994.

Барабалиев Г. О хартиях местного самоуправления в США//Государство и право.— 1994.— № 5.

Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства.— М., 1971.

Баранчиков В. А. Муниципальные органы Великобритании.— М., 1990.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ право Германии: Сокр. пер. нем. 7-том изд.: В 2 т./Отв. ред. Б. Н. Топорнин; Рос. АН, Ин-т государства и прав.— М.: ИГПАН, 1994.

Клеман Н. М. Местные органы власти в структуре управления Великобритании.— М., 1993.

Кнеймайер Ф. Л. Организация местного самоуправления в Баварии//Государство и право.— 1995.— № 4.

Ковачев, Димитр Атанасов и др. Федерация в зарубежных странах/Отв. ред. Д. А. Ковачев.— М.: Юрид. лит., 1993.

КОНСТИТУЦИОННОЕ (государственное) право: Справочник/ Авт.— сост. В. Н. Додонов.— М.: Юрист, 1995.

Лавуар Ж. И. Местные органы власти во Франции//Евроград.— Спб., 1995.— № 5.

Местные органы в политической системе капитализма/Отв. ред. В. А. Туманов, Г. В. Барабашев.— М.: Наука, 1985.

Местное самоуправление в зарубежных странах: (Информ. обзор)/Сост. И. Д. Черник, В. И. Чекалкин; Под общ. ред. Н. П. Медведева и др.— М.: Юрид. лит., 1994.

Местное самоуправление за рубежом: Опыт, комментарии и рекомендации по применению/Когут А. Е.— С.— ПБ., 1995.

Органы местного самоуправления в странах Центральной и Восточной Европы и в СНГ, 1994 г.: Антология описательных материалов/Институт самоуправления и государственной службы.— Будапешт: Фил. Ин-та Открытого общества, Б. г. (1995).

Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. Сборник. М., 1993.

Сенаторов А. Японский опыт местного самоуправления//Проблемы Дальнего Востока.— 1995.— № 4.

Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ.— М., 1982. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе.— М., 1992.

Чиркин В. Е. Современная модель местного самоуправления//Российский юридический журнал.— Екатеринбург, 1995.— № 3.