

Курс лекций "Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах"

Старцев Я.Ю.

Оглавление

[Об авторе](#)

[Тема 1. Предмет, задачи и структура учебной дисциплины](#)

[Тема 2. Разделение властей и разделение функций в государственном управлении](#)

[Тема 3. Формы правления и государственные режимы](#)

[Тема 4. Абсолютная власть](#)

[Тема 5. Формы государственного устройства](#)

[Тема 6. Местные органы власти в системе публичного управления](#)

[Тема 7. Организация правового регулирования местного управления](#)

[Тема 8. Административно-территориальное деление и уровни местного управления](#)

[Тема 9. Компетенции органов местного управления](#)

[Тема 10. Финансы местных органов самоуправления](#)

[Тема 11. Виды и структура органов местного управления](#)

[Тема 12. Распределение функций между органами управления](#)

[Тема 13. Системы местного управления](#)

[Тема 14. Британская система местного управления](#)

[Тема 15. Американская система](#)

[Тема 16. Романская система](#)

[Тема 17. Германская система местного управления](#)

[Тема 18. Скандинавская система](#)

[Тема 19. Западные системы на Востоке: пример Японии](#)

[Основная литература](#)

[Положения государственного стандарта по специальности 061000 государственное
и муниципальное управление](#)

[Программа курса](#)

[Тестовые задания по ГМУ ЗС](#)

Об авторе

Старцев Ярослав Юрьевич

Кандидат политических наук, доцент кафедры государственно-политического управления.

В 1993 г. закончил Уральский государственный университет по специальности История, с квалификацией Преподаватель истории и социально-политических дисциплин. В 1995 г. закончил, с представлением магистерской диссертации, магистратуру Института Политических Наук при университете Бордо-IV (г. Бордо, Франция) по специальности Местное управление и самоуправление. В 1998 г. защитил кандидатскую диссертацию по специальности Теория и история политической науки.

В УрАГС работает с 1996 г., в настоящее время читает лекционные курсы Политический анализ и Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. Читает спецкурсы: теория игр в политике и управлении; политические режимы; анализ государственной политики. Научные интересы: теория политики и государственного управления, оценка государственных и муниципальных программ, сравнительный анализ политических режимов. Занимается переводом (2 переведенных монографии, интернет-публикации стихотворных переводов) и общественной деятельностью (член ассоциации Франция-Урал и Французского Альянса в Екатеринбурге).

Тема 1. Предмет, задачи и структура учебной дисциплины

Учебная дисциплина Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах посвящена сравнительному изучению зарубежных государственных и муниципальных систем. Столь широкий предмет требует уточнений, поскольку и до, и после Козьмы Пруткова многие убеждались в невозможности объять необъятное.

Первое уточнение политико-географического характера. В современном мире почти 200 независимых государств; изучение всех существующих систем управления и невозможно, в рамках одной учебной дисциплины, и бессмысленно. Даже если мы сделаем региональные выборки, последовательно характеризуя Западную и Восточную Европу, Северную и Южную Америку, Северную, Центральную и Южную Африку, Центральную Азию и Дальний Восток, - результатом будет очень поверхностная характеристика существующих форм и методов деятельности государственных и муниципальных органов власти. В рамках предлагаемого курса выбор сделан в пользу другого варианта: более подробное и основательное изучение западных систем управления, т.е. государств Северной Америки и Западной Европы. Основания для такого выбора очевидны: эти страны навязывают всему миру свои правовые и управленческие стандарты; Россия в числе первых заимствует их и пытается использовать. Таким образом, наибольший практический интерес для нас представляют не восточноевропейские страны, где на небольшой территории те же стандарты накладываются на местные традиции, и не индийская или африканская экзотика, а родина тех норм и установлений, которые мы так усердно заимствуем.

Второе уточнение институциональное. Сферы государственного и муниципального управления необъятны: разнообразие предметов ведения, полномочий, форм и способов деятельности требует многотомных энциклопедий только для одного перечисления, даже в масштабах одной страны, - что уж говорить о многих! В рамках данного учебного курса мы рассмотрим лишь **основы** государственного и муниципального управления, прежде всего основы правовые и институциональные. Кроме того, важную роль будет играть характеристика реформ и новейших тенденций в развитии зарубежных государственных и муниципальных институтов.

Третье уточнение академическое, связанное с реальными условиями изучения курса: наличие литературы, содержание других учебных дисциплин. Значительная часть вопросов, связанных с организацией государственной власти и государственного управления освещалась в рамках других дисциплин: теория государства и права, конституционное право, система государственного управления. В связи с этим в лекционном курсе мы ограничимся припоминанием наиболее важных вопросов и обозначением актуальных тенденций и собственно управленческих проблем, зачастую остающихся в тени при изучении юридических дисциплин. Особенности организации государственного управления в отдельных странах рассматриваются в широко доступной учебной и научной литературе. Эти сюжеты идеально подходят для самостоятельной подготовки, поэтому характеристика отдельных государственных систем будет вынесена на практические занятия. Напротив, характеристика местного управления как в целом, так и применительно к отдельным странам в современной русскоязычной литературе совершенно недостаточна, противоречива и очень часто опирается на устаревшие данные. Основательные и актуальные исследования зачастую недоступны из-за ограниченности тиражей и распространения. Поэтому большую часть вопросов местного управления мы рассмотрим на лекциях. Наконец, мы почти не будем затрагивать специальные вопросы отраслевого управления и государственной службы: зарубежный опыт в этих сферах достаточно подробно рассматривается в рамках соответствующих дисциплин

(организация государственной службы, государственное регулирование экономики и т.д.) и в дисциплинах специализации.

Обозначив таким образом предмет, перейдем к задачам курса.

Разумеется, в первую очередь речь идет о сравнении, но это не является самоцелью. Сравнение выполняет две важные функции. Во-первых, только на основе сравнительного материала можно делать какие-то теоретические выводы о природе, функциях и тенденциях развития государственного и муниципального управления. Опыт одной страны по определению ограничен и, взятый изолированно, никакую разумную теорию породить не способен. Во-вторых, часто зарубежный опыт играет роль своего рода зеркала, без которого не увидать ни собственных ушей, ни того, что у вас вся спина белая пока вам об этом не скажут. Зачастую только сравнив с чем-то другим, мы обнаруживаем, что вещи привычные и естественные уникальны. Наоборот, многое из того, что списывается на российскую специфику, на особый менталитет, ничего специфичного в себе не содержит, являясь либо прямым заимствованием, либо проявлением общей тенденции, характерной и для других стран. Наконец, часто, не обратив внимания на зарубежный опыт, просто не догадываешься о возможности и реализуемости каких-то форм управления, каких-то государственных или муниципальных институтов.

Наряду со сравнением и выполнением связанных с ним задач, курс ориентирован на достижение еще одной принципиально важной цели развитие профессиональной эрудиции. В отличие от эрудиции общей, она является необходимым элементом любого профессионализма, от парикмахера до менеджера.

Кроме того и это третья цель вполне возможно, что изучая данный курс мы сможем увидеть какой-то полезный для России зарубежный опыт, который может быть заимствован. Важнее, однако, разобраться с теми условиями, в которых появилось и существует то, что уже заимствовано, но пока не слишком хорошо приживается.

Структура лекционного курса соответствует упомянутым ранее уточнениям и ограничениям. Первые несколько тем посвящены управленческой и максимально современной трактовке общих тем, связанных с формой государства: разделение властей и формы правления, формы государственного устройства, государственные режимы, централизация и децентрализация. Государственные системы отдельных стран будут рассматриваться на практических занятиях. Затем мы подробнее остановимся на местном управлении общие принципы и тенденции его организации, различные системы местного управления и специфика его функционирования в отдельных западных странах.

Тема 2. Разделение властей и разделение функций в государственном управлении

Традиционно разделение властей воспринимается как принцип организации отношений между различными, несводимыми друг к другу **видами (ветвями)** власти, и одновременно, как организация отношений между **высшими органами** государственной власти. Этот принцип часто считается основополагающим для современной государственности вообще и для демократической государственности в частности.

В рамках теории государственного управления особенно важно то, что наряду с политической составляющей идея разделения властей имеет и сугубо управленческие коннотации. С политической точки зрения смысл разделения властей - в недопущении тирании, в предотвращении узурпации власти. С управленческой точки зрения, смысл разделения властей - в эффективном распределении разных функций между специализированными органами власти, т.е. в их **функциональной специализации**.

Функциональная специализация основана на специфических видах управленческой деятельности, или **функциях управления**. Их обособление связано с ориентацией на определенный вид деятельности (функцию). Традиционно в управлении в качестве основания для формирования функций управленческой деятельности рассматриваются логические этапы процесса управления: проектирование (сбор и обработка информации, прогноз, планирование), организация (принятие общих решений, распределение задач и ресурсов, оперативное руководство), оценка (учет, контроль, корректировка, санкционирование).

Особенностью функций управления является то, что они осуществляются постоянно и непрерывно в рамках единого цикла управленческой деятельности. Классический управленческий цикл предполагает последовательное и обязательное выполнение всех функций:

Рисунок 1. Функции управления в управленческом цикле

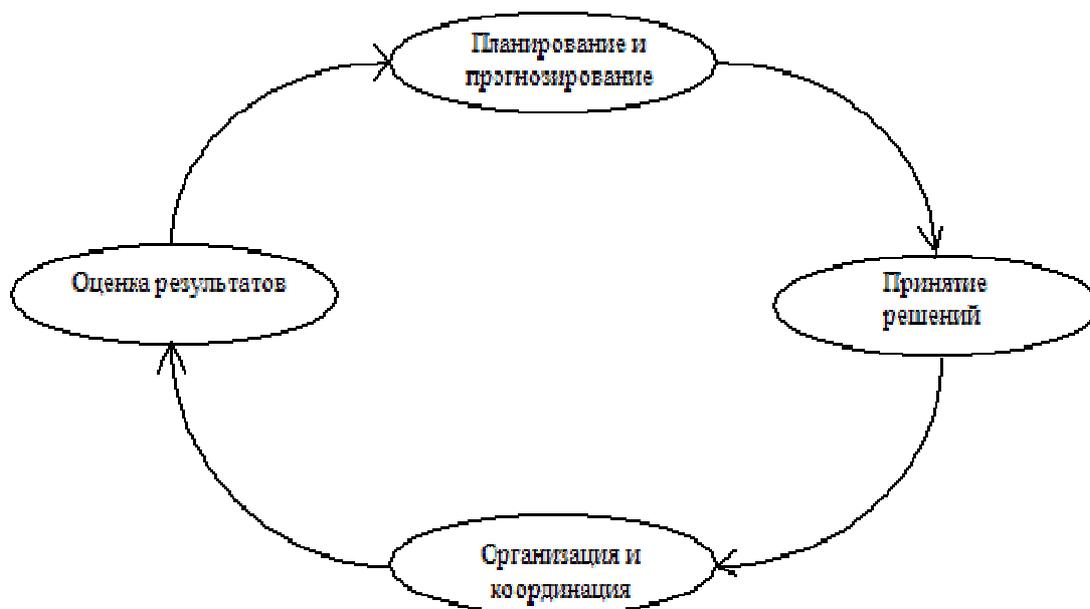


Схема может иметь и более подробный вид, в зависимости от того, насколько детально мы представляем функции управления, но общий принцип остается прежним: обязательными условиями успешности управленческой деятельности являются 1) обязательное наличие в цикле всех функций (всех групп функций) и 2) последовательность их осуществления.

Если посмотреть с этих позиций на **классическую** схему разделения властей, то мы получим следующее:

Рисунок 2. Разделение властей как фазы управленческого цикла



ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Таким образом, разделение властей - функциональная специализация на высшем уровне организации государственной власти. Однако, практика серьезно корректирует эти схематичные представления. Кроме того, вершиной государственного механизма функциональная специализация не ограничивается.

Классическая концепция разделения властей, предполагавшая их строгую функциональную специализацию, наличие трех ветвей власти, их равенство и взаимозависимость и т.д. сформировалась в основном в XVIII в. Сегодня она интересна преимущественно с исторической точки зрения и в качестве абстрактного символа правового (конституционного) и по возможности демократического государства. Анализируя основные положения теории разделения властей под углом зрения их применения к современной действительности ... ученые-конституционалисты приходят к выводу о том, что в реальной жизни данная теория нередко остается ничем иным как лишь формальной теорией. Что же касается практики ее применения, то она зачастую носит если не откровенно негативный, то во всяком случае весьма противоречивый характер.

Это не означает, что разделение властей не имеет отношения к современному государству. Два основных принципа, лежащих в основе концепции, сохраняют свое значение: это (1) необходимость разделения властных ресурсов с целью предотвращения их монополизации и абсолютного господства, основанного на произволе (тирании), и (2) необходимость организационного и функционального обособления властных структур с целью более специализированного, профессионального и эффективного управления. Однако реализация этих принципов в современном обществе приобретает совершенно иные формы, серьезно отличающиеся от представлений философов восемнадцатого столетия.

Первой важной характеристикой современного разделения властей является **организация тесного взаимодействия** между исполнительной властью и законодательной. Французский государствовед Ж.-Л.Шабо различает государства, где

деятельность представительной и исполнительной власти основана на их **разделении** (США), и государства, в основе которых лежит **сотрудничество** властей (Франция, Великобритания) или **смещение** властей (авторитарные режимы) как противоположность разделению. Таким образом, само понятие разделение властей релятивизируется и сводится к особенностям некоторых национальных систем государственного управления. Обязательной характеристикой многих современных конституций, в том числе российской, является также возможность роспуска законодательного органа и вынужденной отставки правительства. И то, и другое способствует эффективности управления, в частности - при разрешении серьезных кризисов, но имеет мало общего с классическими представлениями о взаимнезависимости властей.

Вторая важная черта - **усиление исполнительной власти** в ущерб другим ветвям, прежде всего - власти законодательной. Согласно традиционной концепции разделения властей, законодательная власть разрабатывает и принимает законы, исполнительная занимается их реализацией, судебная - контролем и наказанием за нарушение. На практике органы исполнительной власти в большинстве современных государств разрабатывают 80-90% законопроектов. Это связано и с растущей технической сложностью законов (депутаты не обладают достаточной компетентностью для разработки всех деталей), и с неспособностью крупных коллегиальных органов, формируемых на конкурентной основе и обладающих переменным составом, самостоятельно создавать и принимать непротиворечивые документы, превосходящие своей сложностью простые дилеммы типа да - нет. Кроме того, постоянно увеличивается значение актов исполнительной власти: в большинстве современных государств существует сфера исключительной компетенции правительства или исполнительной власти в целом, куда парламент не вправе вмешиваться, - либо не вмешивается по традиции. Классический пример сфера регламентарной власти правительства во Франции. Другое, гораздо более распространенное проявление той же тенденции - многочисленные ситуации, когда подзаконные акты фактически имеют большее влияние на практику государственного управления, чем предшествующие им законы. В России такую роль играют как указы Президента, так и постановления Правительства, а также многочисленные ведомственные акты, акты региональной и местной исполнительной власти.

Таким образом, к исполнительной власти переходит и функция разработки законов, и значительная часть собственно нормотворческих функций. В тех случаях, когда исполнительная власть и политически доминирует над законодательной (мажоритарные парламентские режимы с партийной дисциплиной, суперпрезидентские республики и т.д.) можно говорить даже о законотворческой функции исполнительной власти, когда прохождение законов через парламент - формальная процедура. В современной России ситуация в некоторых отношениях противоположна - отношения Государственной Думы и исполнительной власти иногда характеризуются противостоянием, где каждый участник стремится к максимальной самостоятельности. Результатом является сравнительно низкая эффективность деятельности высших органов государственной власти. Естественный выход - усиление исполнительной власти, рост ее значения в сфере нормотворчества.

Все вышесказанное не означает, что парламент вообще лишается сколько-нибудь важных функций. Однако эти функции принципиально отличаются от представлений двухсотлетней давности. Западные исследователи отмечают, что европейские и североамериканские парламенты, лишаясь *de facto* законотворческих функций, играют все большую роль в качестве органов контроля над деятельностью исполнительной власти и в качестве общественной трибуны, предназначенной для публичного обсуждения наиболее актуальных проблем общества. Контроль осуществляется через депутатские запросы, через деятельность специальных парламентских комиссий и т.д. Наконец, парламенты отчасти продолжают выполнять и представительские функции, донося до центров принятия решений голоса избирателей и осуществляя необходимую обратную связь.

Усиление исполнительной власти проявляется и в других отношениях, например - в численности и сложности используемого аппарата. В России в 1995 г. работники органов исполнительной власти (и государственные служащие, и работники не имеющие этого статуса) составляли около 91% от общей численности людей, работающих в органах государственной власти и управления. Наряду с повышающейся ролью административных актов, это дает некоторым исследователям основания для того, чтобы говорить об администрации как о четвертой власти, противопоставляемой не только законодательным органам, но и собственной политической верхушке - правительству.

Судебная власть остается зависимой от других ветвей. Это происходит за счет ее раздробленности на разные виды судебных органов, не объединенных в одну систему (суды общие, арбитражные, административные, конституционные, военные и т.д.), за счет зависимости - прежде всего при назначении судей - от исполнительной и законодательной власти, за счет отсутствия (в большинстве случаев) права предпринимать действия по собственному почину, не дожидаясь обращения граждан, организаций или государственных органов. Единственная страна, по отношению к которой можно говорить об относительной независимости и силе судебной власти - США; однако это исключение уникально.

Последняя важная черта современных отношений между ветвями власти - **появление новых центров власти и управления**, которые не могут быть отнесены ни к одной из трех классических ветвей. Во-первых, это **глава государства** в тех странах, где он обладает значительными собственными полномочиями и не сливается с исполнительной властью; к их числу относятся и Россия.

Характеристика российской президентуры с точки зрения разделения властей заслуживает особого внимания. Дело в том, что глава государства как самостоятельный и активный центр власти - скорее исключение, чем правило. В президентских системах глава государства выступает во внутренних делах прежде всего как глава исполнительной власти, а не как самостоятельный субъект управленческих воздействий. В парламентских системах глава государства лишен собственных полномочий, которые он мог бы осуществлять самостоятельно: он является лишь символом, за которым скрывается та же исполнительная власть, а самостоятельно выполняет лишь некоторые функции арбитража, опираясь при этом больше на убеждение, чем на принуждение. Глава государства может играть самостоятельную, несводимую к функциям исполнительной власти роль лишь при смешанных формах правления, в условиях противостояния Президента и парламента (французская коабитация или сожитительство). Но и там это явление временное, а не постоянное, как в России. Многие авторы считают Президента РФ фактическим главой исполнительной власти; то, что Конституция не указывает на это, не меняет существа дела. Однако Президент и его администрация в некоторых отношениях дублируют деятельность других органов государственного управления (контрольные функции), некоторые функции выполняют независимо от системы исполнительной власти (организация государственной службы, взаимодействие с местным самоуправлением и т.д.). Следовательно, если Президент РФ и осуществляет руководство исполнительной властью, то это лишь одна из сторон его деятельности, не объясняющая всего объема полномочий. Российский Президент, таким образом, олицетворяет и новую, президентскую ветвь власти, и исполнительную власть, фактическое руководство которой он осуществляет.

Во-вторых, это **специализированные вертикальные структуры**, не подчиненные непосредственно ни правительству, ни главе государства, ни парламенту или высшим судебным органам. В России наиболее ярким примером является прокуратура; в других странах, особенно в англосаксонских, независимые или неправительственные органы управления гораздо более многочисленны. Масштабы их деятельности несопоставимы с масштабами деятельности традиционных ветвей власти, но фактическая независимость (подчиненность лишь праву) выносит их за пределы разделения властей. Кроме того, если

учитывать раздробленность судебной системы на разные виды судебных органов, оказывается, что неправительственная администрация или российская прокуратура вполне сопоставима с судебной властью с точки зрения влияния на управление государством. К числу относительно автономных властных структур, центров власти, могут быть отнесены и центральные банки, и избирательные комиссии и т.д. Некоторые современные государства даже указывают в своих конституциях на существование новых ветвей власти - избирательной, контрольной и т.д.

В-третьих, все чаще создаются **двухпалатные парламенты**, что фактически делает из парламента два разных органа, формирующихся самостоятельно, обладающих разными полномочиями и нередко конфликтующих друг с другом. Верхние палаты являются не только самостоятельными центрами власти, но и становятся зачастую проявлением еще одной тенденции: усиление **территориальных инфранациональных властей**. В самом деле, как правило верхние палаты - органы территориального представительства, где может быть представлено, в зависимости от способа формирования, как **само население** отдельных территориальных образований (США, Италия), так и **региональные органы власти** (ФРГ, Россия) или **местные политические элиты** (Франция).

Помимо своей представленности в центре, территориальные власти (местные или региональные) обладают также собственным набором компетенций и ресурсов, которые гарантированы законодательно или конституционно и подкрепляются выборностью территориальных органов власти, т.е. независимостью их формирования от центра. Территориальное (вертикальное) разделение властей, таким образом, становится не менее значимым, чем традиционное горизонтальное. Наряду с этим, в большинстве случаев местные и региональные власти могут быть субъектами законодательной инициативы на общегосударственном уровне, иногда обладают правом обращения в органы конституционной юстиции, - все это укрепляет их самостоятельность и позволяет играть роль реальных противовесов центральной власти.

Однако в самом понятии разделение властей кроется важная централизаторская коннотация, сказывающаяся на практике взаимоотношений центра и периферии. По определению, разделение - **внутренняя характеристика государства, обеспечивающая его единство**. Следовательно, если мы подходим к отношениям центральных и территориальных органов власти с точки зрения разделения властей, то выясняется, что территориальные структуры являются частью государственного механизма, представляя, в конечном счете, государственные интересы. Иными словами, разделение (государственных) властей выступает здесь противоположностью территориальному самоуправлению населения, как негосударственной форме управленческой деятельности.

Это противоречие, тем не менее, лежит в основе понятия федерализма. По всей вероятности, именно теория разделения властей может справиться с проблемой, не решаемой в рамках теории суверенитета: что такое федеративное государство? Здесь присутствует то же разделение (единой) государственной власти между разными относительно автономными структурами, что и в рамках классической концепции трех ветвей. Власть субъектов дополняет и уравнивает федеральные власти, усложняя тем самым структуру государственного механизма.

Общий вывод очевиден - классическая концепция разделения властей пригодна сегодня лишь для приблизительной характеристики систем государственного управления, будь то в России или за рубежом. Более того - нет никаких оснований говорить о возможности установления (восстановления) традиционного разделения властей как механизма практической организации деятельности органов государственной власти. Все чаще высказывается мнение о том, что формалистический подход к разделению властей является губительным с точки зрения объективного исследования государственного механизма и решения проблем оптимального взаимодействия различных властей. Иными

словами, рациональное зерно во всем этом есть, но не стоит принимать традиционные декларативные принципы слишком уж всерьез.

Тема 3. Формы правления и государственные режимы

Право любой страны определенным образом регулирует отношения между высшими органами государственной власти и устанавливает саму систему этих органов. Правовая сторона вопроса не всегда является определяющей: на функционирование государственной власти могут оказывать решающее влияние группы давления, личные связи, институты сомнительной конституционности (единственная партия, тайные комитеты и советы, духовные лидеры и т.д.). Более того, сами отношения между высшими органами государственной власти обычно далеки от буквы закона. Тем не менее, правовая организация государственной власти является важным фактором государственного управления. Во-первых, правовые нормы в той или иной степени все-таки отражают реальность; их существование не проходит полностью незамеченным. Во-вторых, правовые установления могут играть решающую роль, когда за ними стоят организованные интересы, использующие правовые нормы или их изменение в своих целях. Наконец, в некоторых современных государствах нормы конституционного права могут стать самостоятельной силой, особенно в ситуации равновесия, кризиса и т.д. - процедурная функция правовых норм здесь особенно важна. Исходя из этого, анализ форм правовой организации власти имеет самостоятельное значение для изучения государственного управления.

Понятие **форма правления** используется в современной литературе в двух основных значениях. С одной стороны, это обозначение основополагающего принципа формирования высшего органа (высших органов) власти. С другой стороны, это конкретная конфигурация высших органов власти, с учетом их прав и обязанностей по отношению друг к другу и к государству, даже к обществу в целом.

В рамках первого подхода традиционно различают такие формы правления, как **монархия** и **республика**. Подробная характеристика этих форм правления основательно разработана классической теорией государства и права. Однако сегодня различия между монархией и республикой не имеют самостоятельного значения для практики государственного управления.

Второй подход детализирует первый. Среди монархических форм правления (= в рамках монархической формы правления) выделяют **абсолютную** и **конституционную** монархии; последняя распадается на **дуалистические** и **парламентские** монархии. Республиканская форма правления существует в виде **президентских** (дуалистических), **парламентских** и **полупрезидентских** (смешанных) республик. С учетом того, что парламентские республики и парламентские монархии обнаруживают больше сходства, чем различия, а у дуалистических монархий и республик также много общего, мы получаем следующую схему:

Рисунок 3. Типология современных форм правления



Выделение разных форм правления (здесь этот термин обозначает уже **конкретные конфигурации**) основано на нескольких стандартных критериях. Они могут быть резюмированы следующим образом:

- способ занятия должности главы государства, его полномочия
- способ формирования правительства, его ответственность
- способы взаимодействия (взаимовлияния) главы государства, парламента и правительства.

Каждая форма правления характеризуется определенным сочетанием трех этих базовых параметров. Соответственно, каждая форма правления может быть исчерпывающе охарактеризована по этим трем пунктам. Всю схему можно свести в таблицу:

Таблица 1. Сравнительные характеристики различных форм правления

Форма правления	Абсолютная		Дуалистическая		Парламентская		Смешанная (полупрезидентская)
	монархия	Монархия	Республика	Монархия	Республика	республика	
Глава государства	Занимает должность путем наследования,	Наследование	Всеобщие выборы	Наследование	Избирается парламентом или специальным конгрессом	Избирается прямыми всеобщими выборами, реже непрямыми выборами или парламентом	
	объединяет в своих руках все ветви власти	Возглавляет исполнительную власть		Почти не имеет собственных полномочий, не зависящих от правительства		Руководит исполнительной властью, имеет собственные	

					полномочий
Правительство	Если существует, полностью зависит от главы государства	Если существует, полностью зависит от главы государства		Формируется парламентским большинством с формальным участием главы государства, ответственно перед парламентом	Формируется совместно президентом и парламентским большинством, ответственно и перед парламентом, и президентом
Взаимовлияние	Всевластие главы государства, отсутствие парламента	Монарх может распустить парламент, сменить правительство	Президент может сменить правительство и отдельных министров	Правительство (с формальным участием главы государства) может распустить парламент; парламент может отправить в отставку правительство	Президент может распустить парламент, сменить министров, парламент может отправить в отставку правительство с согласия президента

Разумеется, характеристика каждой формы правления может быть более подробной; однако различия между отдельными странами, отдельными режимами становятся здесь настолько существенными, что трудно говорить о единой форме. Гораздо важнее другое: далеко не все современные государства могут быть отнесены к одной из форм правления, присутствующих на схеме. Эта проблема, проблема так называемых особых (т.е., не вписывающихся в классическую схему) форм правления, имеет два аспекта.

Во-первых, в современном мире существует достаточно много немонархических диктатур, как военных, так и гражданских. В этом случае вся полнота власти находится в руках единоличного диктатора либо хунты (наиболее распространенное наименование коллегии диктаторов). Это, безусловно, самостоятельная форма правления: она существенно отличается от других, она устойчива и распространена. По всем основным признакам диктатура - вариант республиканской формы правления. Определяющими являются два фактора: 1) высшая власть передается не по наследству и не через сословные процедуры, а на основании конкурентных процедур, привлекающих значительные массы людей (имеются в виду перевороты, хотя некоторые диктаторы попадают на свой пост в результате обычных выборов); 2) в большинстве диктаторских государств декларируется верховный суверенитет народа (в отличие от монархий, где носитель суверенитета - монарх). В остальном же классическая диктатура воспроизводит характеристики абсолютной монархии, т.е. речь идет об **абсолютистской форме республиканского правления**.

Приведенная выше схема приобретает следующий вид:

Рисунок 4. Параллелизм форм правления



Если принять во внимание тот факт, что некоторые монархии прошлого удивительно напоминают сегодняшние смешанные или полупрезидентские республики, можно констатировать полную симметричность монархических и республиканских форм правления. Иначе говоря, на смену - или в дополнение - старым критериям статуса главы государства и источника суверенитета приходят новые критерии, связанные преимущественно с особенностями формирования и взаимодействия высших органов государственной власти.

Второй аспект проблемы так просто не решается. Многие государственные образования имеют настолько специфическую организацию власти, что втиснуть их в рамки существующих схем никакими усилиями нельзя. В качестве примеров можно назвать СССР, КНР, Иран, Ливийскую Джамахирию. Формы правления этих государств действительно являются особыми. Помимо сложности, большого количества специфических черт, особенность заключается в **абсолютном несоответствии конституционного строя реальному распределению власти**. Разумеется, в других странах также существуют несоответствия, нарушения, искажения и пр., однако система остается узнаваемой. Но было бы большой ошибкой считать, что Всекитайское собрание народных представителей или Верховный Совет СССР обладали хоть какой-нибудь реальной и самостоятельной властью (по соответствующим конституциям это - высшие органы власти). Реальная же государственная власть, включая право издавать общеобязательные нормы, принадлежит (принадлежала) органам и должностным лицам, в конституциях и не упомянутым.

Производились попытки определить форму правления в социалистических странах как **республику ассамблеи**. Эта форма правления, короткое время существовавшая в ряде европейских стран (пример - Конвент во Франции), отрицает разделение властей. Речь идет о республике: высшая власть избирается и представляет интересы народа, источника суверенитета. Однако внутренняя организация власти опирается на абсолютные - либо ограниченные лишь конституцией - полномочия одного органа, - с той особенностью, что это коллегиальный выборный орган. В современном западном мире такой тип республик не существует ввиду его очевидной нефункциональности; лишь некоторые исследователи определяют как государство ассамблеи Швейцарскую Конфедерацию. Однако, если формально социалистические и некоторые другие однопартийные государства могут быть

отнесены к этому типу, на практике ситуация полностью противоположна: официально всевластные, всенародные собрания, съезды и конгрессы лишены фактической власти.

Это задача, с которой правовая типология форм правления не справится. Можно детализировать отдельные формы, варианты форм, типы вариантов до бесконечности, можно охватить все существующее разнообразие форм государственной власти, однако в рамках **правовой** типологии невозможно адекватно отразить организацию власти, намеренно создающей фасадное право, не связанное с действительностью.

Даже попытки воплотить конституционную систему на практике - или создать конституцию, соответствующую политической практике - переводят форму правления данного государства в разряд узнаваемых. Так, в России по Конституции 1993 г. установлена легко идентифицируемая смешанная (полупрезидентская) республика, как и в ряде других стран СНГ. Российский пример показывает, что простого узнавания мало: многие существенные черты организации государственной власти не отражаются в понятии форма правления. Отчасти эта проблема решается правовым анализом **государственных режимов**.

В литературе встречаются разные термины - государственные режимы, политические режимы, конституционные режимы и т.д. Речь, однако, идет об одном и том же; в данном случае мы будем использовать термин государственный режим или, во избежание путаницы с классической триадой политических режимов, правовой режим.

Государственный режим является правовой и политической конкретизацией формы правления. Эта конкретизация достигается за счет действия нескольких факторов:

- политические традиции. Традиционно некоторые конституционные нормы могут не применяться, либо применяться частично, другие - напротив, использоваться регулярно. Иногда можно говорить даже о действии обычно-правовых норм, дополняющих письменную Конституцию, если таковая имеется;

- косвенное и законодательное регулирование деятельности высших органов власти. Далеко не все вопросы, относящиеся к высшим органам власти напрямую регулируются конституциями. Для России таким примером может служить способ формирования Совета Федерации: с 1993 г. законодательно вводились три разных механизма, кардинально меняющие систему высших органов власти. Кроме того, в Конституции могут содержаться косвенные ограничения, чаще всего - процедурного характера, серьезно воздействующие на реальное распределение власти;

- система политических партий. Само по себе количество партий, их идеологическая ориентация редко регулируются правом. Однако сочетание партийной системы с определенной избирательной системой может определять пути формирования и взаимодействия высших органов власти. Французский политолог Морис Дюверже резюмировал устойчивые взаимосвязи между избирательной системой, системой партий и государственным режимом; эти взаимосвязи иногда именуют *законами Дюверже*.

Избирательная система и политические партии играют решающую роль, - разумеется, там, где существуют выборы в высшие органы государственной власти и где выборы являются конкурентными и многопартийными. Следовательно, законы Дюверже применимы прежде всего - если не исключительно - к республикам.

В основе всего лежит простая зависимость. Мажоритарная избирательная система, особенно если выборы проходят в один тур, по одномандатным округам, по принципу простого большинства, ведет к формированию двухпартийной системы. Это означает, что политических партий может существовать сколько угодно, но фактической властью обладают лишь две наиболее крупные, которые постоянно конкурируют за большинство мест в парламенте. Классические примеры - республиканцы и демократы в США, лейбористы и консерваторы в Великобритании.

Почему это происходит?

Возьмем в качестве отправной точки отдельный избирательный округ, и предположим, что каждый кандидат выступает независимо от политических организаций. В

зависимости от программы, симпатий избирателей, финансовой поддержки, один из кандидатов побеждает. Если он сохраняет свои политические ресурсы и финансовую поддержку до следующих выборов, весьма вероятно, что и следующие выборы выиграет он же. Что в этих условиях делать его соперникам, по-прежнему не теряющим надежд? Они могут изыскивать дополнительные ресурсы на стороне, либо объединиться. Разумеется, если произойдет объединение, выбран будет только один из союзников, но и остальные выигрывают: они уже не неудачливые кандидаты, а союзники победителя.

Возможен и обратный вариант - каждый кандидат решает не отказываться от идеи личного присутствия в парламенте и предпочитает искать ресурсы на стороне. Однако это оказывается невыгодным для тех, кто может эти ресурсы предоставить. Поддержка кандидатов в депутаты имеет смысл для спонсоров - экономических структур, политических организаций и т.д. - лишь в том случае, если депутат будет проводить их интересы в парламенте. Пусть отдельный депутат и может быть влиятельным, но этого недостаточно: законы принимаются большинством, только большинство способно эффективно влиять на исполнительную власть.

Кроме того - и последние выборы в России это подтверждают - избирательская активность падает, если кандидат представляет только свою личность, не опираясь на четко обозначенные ценности и идеологические предпочтения. Если же существует устойчивая ценностная система, она гораздо эффективнее пропагандируется силами организации, чем силами независимых индивидов.

В итоге, множество избирательных блоков, объединений, партий, которые могут создаваться поначалу, объединяются, группируются, для того чтобы превратиться в две конкурирующие партии. Остальные либо примыкают к ним, либо обречены на аутсайдерство. Почему партий именно две? Виной всему принцип простого большинства, используемый в парламентах для принятия основной массы законов. Преимущества сплоченной организации, удерживающей контрольный пакет в парламенте настолько очевидны, что личные амбиции отступают на второй план, - точнее, успешнее реализуются с партийной поддержкой. Принадлежность к одной из больших партий оказывается единственным реальным путем к власти.

Совершенно иная ситуация складывается в результате длительного применения пропорциональной системы. В этом случае также формируются парламентские партии или блоки - сам принцип голосования по спискам предполагает существование устойчивых политических объединений. Однако парламент, формируемый по спискам состоит из множества партийных фракций: в зависимости от численности мест в парламенте и особенностей их распределения от пяти-шести до нескольких десятков партий могут сформировать достаточно влиятельные фракции. Ни одна из партий не заинтересована в ослаблении своей самостоятельной роли при условии, что ни одна из других партий не объединяется с другой, чтобы иметь возможность получить парламентское большинство. В итоге большинство в парламенте оказывается коалиционным, как и правительство, а партийная дисциплина, усиленная списками, работает против единства большинства в парламенте.

Итоги функционирования различных партийных конфигураций представлены в таблице.

Таблица 2. Государственные режимы при различных формах правления

Форма правления Дополнительные	Парламентская форма правления	Президентская республика	Смешанная (полупрезидентская) республика

характеристики			
Политические партии + избирательная система			
Мажоритарные выборы, двухпартийная система	<p>Однородное большинство в парламенте, премьер-министр - лидер партии большинства. Однопартийное правительство.</p> <p>Министериальный режим или система кабинета: вся система публичной власти подчинена премьер-министру, контролируемому партийным штабом. Парламентское большинство - инструмент в руках правительства. Классический пример Великобритания.</p>	<p>Однородное большинство в парламенте. Возможно разделенное правление: президент (= исполнительная власть) принадлежит к одной партии, парламентское большинство - к другой, что часто приводит к противостоянию.</p> <p>В случае разделенного правления режим дуалистический, в случае однопартийности президента и парламентского большинства - президентский. Классический пример США.</p>	<p>Однородное большинство в парламенте. Возможно разделенное правление: президент принадлежит к одной партии, парламентское большинство - к другой. Премьер-министр в этом случае - лидер большинства; министриализм, сдерживаемый собственными полномочиями президента. При однопартийности парламента и президента последний является абсолютным лидером.</p>
Мажоритарные выборы, биполярная система	<p>Коалиционное большинство в парламенте, вокруг одной из двух больших партий, премьер-министр - лидер одной из больших партий. Коалиционное правительство с преобладанием одной партии, иногда - однопартийное правительство. Министериальный режим, высшая государственная власть в руках премьер-министра, которого контролируют партии коалиции.</p>	<p>Коалиционное большинство в парламенте, вокруг большой партии. Возможны президентский (президент - абсолютный лидер) и дуалистический (разделение власти между президентом и парламентом) режимы, в любом случае президент сильнее, чем в чистой двухпартийной системе. Классический пример</p>	<p>Однородное большинство в парламенте. Возможно разделенное правление: президент принадлежит к одной партии (блоку), парламентское большинство - к другой. Премьер-министр в этом случае - лидер большинства или компромиссная фигура; министриализм, сдерживаемый</p>

		Мексика.	собственными полномочиями президента и игрой на противоречиях в парламенте. При однопартийности парламента и президента последний является абсолютным лидером.
Пропорциональные выборы, многопартийная система	Коалиционное большинство в парламенте. Премьер-министр - лидер коалиции или компромиссная фигура, коалиционное правительство. Парламентарный или слабый министриальный режим: правительственная нестабильность или распределение влияния по сферам между партиями. Классический пример Италия до 1993 г.	Нет прецедентов среди демократических государств: парламент с коалиционным большинством оказался бы на вторых ролях, независимо от партийного состава. Среди становящихся демократий, Россия достаточно адекватный пример (эффект мажоритарности едва заметен). Теоретически возможна эволюция в сторону двухпартийной системы.	Редкая конфигурация: парламент с коалиционным большинством оказался бы на вторых ролях, независимо от партийного состава. Среди становящихся демократий, Россия достаточно адекватный пример (эффект мажоритарности едва заметен). Теоретически возможна эволюция в сторону двухпартийной системы.
Смешанная избирательная система, многополюсная партийная система	Склонение к двухпартийному или многопартийному варианту, в зависимости от конституционных и законодательных ограничений.		

Тема 4. Абсолютная власть

Абсолютной, т.е. не имеющей ограничений и противовесов, может быть власть одного органа, в крайнем случае - одного лица. Практика организации абсолютной власти показывает, что чаще всего присутствуют оба элемента: номинальный глава или неформальный лидер, иногда действительно обладающий большой личной властью, и обеспечивающий, а порой и заменяющий эту власть коллегиальный орган (будь то Политбюро, семейный или религиозный совет, команда и т.д.). Государственное управление в этом случае основано на безусловной, как правило жесткой иерархии и чревато всеми проявлениями критикуемой с давних времен тирании.

Отчасти тирании можно избежать, установив строгую процедуру периодической сменяемости высшего должностного лица и поддерживающей его коллегиальной структуры. Проблема, однако, заключается в том, что при абсолютной власти одного лица или структуры не существует противовеса - той силы, которая могла бы контролировать соблюдение процедуры и исправлять возможные нарушения. Подобный противовес может существовать вне данной системы публичного управления, вне данного государства. Так, государства Западной Европы и США, а под их влиянием - и различные международные организации, выдвинули в постколониальный период по отношению к другим странам требования минимума демократии, от соблюдения которых зависит финансовая помощь, а иногда и военное невмешательство. Одним из таких требований являются периодические выборы. В редких случаях это приводит к формированию систем управления западного типа. В большинстве государств, оказавшихся в зависимом от Запада положении, дело ограничивается формальными процедурами, всегда заканчивающимися перевыборами бессменного лидера. Наконец, некоторые государства - прежде всего, основные экспортеры ценного сырья, такие как большинство североафриканских и ближневосточных стран, - не зависят от финансовых требований Запада и, следовательно, не видят необходимости в ослаблении абсолютной власти своих лидеров. Прежде всего это современные абсолютные монархии Кувейт, Бахрейн, Оман, Катар, Саудовская Аравия и т.д.

Насколько эффективна организация государственного управления, основанная на абсолютной власти? Подобная система, безусловно, лучше, чем какая-либо другая обеспечивает единство государственной политики, целостность и интегрированность государственно-управленческих воздействий. Эта целостность может нарушаться при абсолютной власти одного лица, поскольку отдельный человек подвержен переменам настроения, быстрее, чем группа, может менять взгляды и т.д. Именно поэтому сплоченный (следовательно, замкнутый и немногочисленный) коллегиальный орган - обязательное условие устойчивости и целесообразности системы абсолютной власти. Для того, чтобы возможность целостного, интегрированного и эффективного для общества управления была реализована, необходимо, чтобы центральный орган (лицо) во-первых, обладали необходимой компетентностью и, во-вторых, были заинтересованы в общественно полезной деятельности. Поскольку круг властителей ограничен и замкнут, многое здесь зависит от индивидуальных, личностных характеристик: особенности биографии, моральные ориентиры, тип характера и т.д. Сам факт прихода к власти в авторитарных системах не означает обязательной способности и желания управлять в интересах общества: в случае наследственного перехода власти гарантируется лишь минимум компетентности монарха (впрочем, не всегда), в случае насильственного захвата власти - лишь способность узурпатора к организованному целенаправленному насилию и желание властвовать. Однако, при недостаточно компетентном и хорошем правителе (правлящей группе) единство системы управления превращается в недостаток: либо целостные, масштабные и внутренне связанные воздействия осуществляются в неверном направлении, что гарантирует тяжелые негативные последствия, либо власть и управление

узурпируются неформальными группами, редко заинтересованными в общественном благе, будучи не связанными ответственностью. Таким образом, абсолютная власть - большой риск для общества, где и выигрыш, и проигрыш могут быть равно велики. Если добавить к этому известный тезис о том, что абсолютная власть развращает абсолютно, а также учесть, что несменяемость высших должностных лиц ведет к геронтократии, т.е. к постепенной утрате даже имеющейся компетентности, становится ясно, что вероятность негативных последствий абсолютной власти гораздо более велика.

Переход от одного общественного строя к другому в большинстве случаев происходит именно за счет введения абсолютной власти лидера (группы диктаторов), которая может длиться от нескольких лет до нескольких десятилетий. По всей видимости, это неизбежно: одновременная радикальная смена экономической, политической, социальной и культурной организации общества требует не просто централизации в некоторых сферах, а полного контроля за всеми происходящими процессами, с правом тотального вмешательства. Это особенно важно в завершающий период такого перехода, когда накапливавшиеся десятилетиями или веками изменения должны быть институционализированы, в идеале - в правовой форме. Абсолютная власть как раз и устанавливает новые институты, поддерживая их против неизбежных поначалу реставраторских протестных выступлений. Однако, чем сильнее власть диктатора (вождя, лидера, монарха и т.д.), тем сложнее впоследствии избавиться от автократии.

Особым случаем абсолютной власти является **полновластие парламента** или иного крупного коллегиального органа, часто выборного. Через искушение парламентским авторитаризмом прошли многие страны, от Великобритании XVII в. и Франции XVIII в., до некоторых африканских и азиатских стран в наше время. Западные юристы даже выделяют подобные режимы в особую форму правления, уже упомянутый режим ассамблеи. Опыт этих государств показывает, что парламентская диктатура обладает недостатками единоличной автократии без ее достоинств: жесткая централизация, иногда сопровождающаяся террором, не опирается на целостную государственную политику из-за внутренних противоречий в парламенте. Всевластие парламента ведет либо к его дроблению на отдельные кланы, каждый из которых получает на откуп какую-то сферу публичного управления, либо к появлению единоличного лидера, постепенно подчиняющего себе парламент. В первом случае государственное управление превращается в деятельность соперничающих клиентов, что негативно сказывается на его эффективности, во втором - мы возвращаемся к единоличной абсолютной власти.

Тема 5. Формы государственного устройства

Форма государственного устройства - правовое понятие, характеризующее законодательное или конституционное оформление отношений между **центром** (высшими органами государственной власти и управления) и **периферией** (территориальными органами власти и управления). С более теоретических позиций, речь идет о правовом оформлении взаимодействия между государством и иными - территориальными - субъектами публичной власти, или между нацией (народом) и территориальными сообществами.

Классическая теория права различает три формы государственного устройства: конфедерация, федерация, унитарное государство. Практика публичного управления в XX в. уточняет и дополняет эту типологию:

1) конфедерации становятся исторической, не существующей в современном мире формой государственного устройства;

2) понятие унитарного государства существенно меняется за счет внутренней дифференциации (различий в степени централизации, наличия или отсутствия автономных территориальных образований и т.д.);

3) федеративные государства также трансформируются, приобретая несвойственные классическим федерациям черты и становясь все более разнообразными;

4) появляются новые формы территориальной организации публичной власти, от надгосударственных образований (Европейский Союз) до регионализованных государств (государств автономий).

Унитарное государство

Унитарное государство характеризуется единством государственной власти, т.е. отсутствием территориального разделения властей. Значительная часть современных унитарных государств децентрализованы, но это не стирает юридических различий между унитаризмом и федерализмом. Отличие правовой децентрализации от других форм территориализации публичной власти великолепно показано французским юристом Ж.Веделем (напомним, что понятие децентрализации сформировано именно французской правовой мыслью). Децентрализация не равнозначна федерализму. Если она ведет к возникновению публичных юридических лиц, иных, нежели государство, то эти публичные юридические лица имеют чисто административный характер и совершенно не располагают законодательной или судебной властью. Более поздний автор поддерживает классика: децентрализация четко отличается от федерализма в том смысле, что децентрализованные сообщества, в отличие от государств - членов федерации, не обладают никакой властью самоорганизации: все имеющиеся у них компетенции переданы им - и могут быть изъяты - центральным законодателем или конституантом.

Таким образом, унитарное государство управляется из центра, который является единым по отношению к территориям, даже если он внутренне дифференцирован. Территориальные сообщества и их органы власти в унитарном государстве не только не имеют собственной государственности и собственного законодательства, - они не могут также участвовать в законодательной или судебной деятельности центра. **Деятельность территориальных органов власти и управления по существу сводится к исполнению**, в рамках которого возможна разная степень самостоятельности.

В рамках этой общей схемы фактические полномочия региональных и местных органов власти в унитарных государствах могут существенно различаться. Встречаются важные различия даже в рамках одного государства, если сравнить статус обычных административно-территориальных единиц и статус автономных образований.

Федерация

Федеративное государство по своей природе двойственно: это единое государство и, вместе с тем, это союз государств. Типологически чистая форма федерализма

предполагает возникновение федерации в результате объединения нескольких самостоятельных государств (государственных образований). Именно на таком подходе основана правовая теория федерализма, где особое внимание уделяется первичному характеру государственности субъектов, которые лишь передают некоторые полномочия на федеральный уровень. Однако, из двух с небольшим десятков федеративных государств, существующих в современном мире, только одна (!) федерация образовалась именно так и только так - Швейцария. Остальные федеративные государства или сочетали договорное формирование с централизованным присоединением других территорий (США), или формировались за счет федерализации унитарного государства (Австрия), или оформлялись как федерации в процессе деколонизации (Индия), или же фактически децентрализовались сверху, прибегнув в силу политической конъюнктуры к формально договорному процессу (Россия).

Таким образом, в современных федеративных государствах **идея государственного единства преобладает над идеей союза**; то же относится и к практике федерализма. Усиление этой тенденции позволяет многим авторам говорить об унитарной федерации где формальный федерализм прикрывает полновластие федерального центра и преимущественно хозяйственные и исполнительские функции органов власти субъектов федерации.

С другой стороны, сама идея государств в государстве провоцирует сепаратизм. Избежать сепаратистских настроений, часто массовых, не сумела ни одна из существующих федераций, во многих случаях для сохранения единства федерации потребовалось использование военной силы (США, Швейцария, Россия, Индия и т.д.), а некоторые федерации благополучно распались или вынуждены были принять отделение одного - двух субъектов.

Регионализованное государство

Результатом эволюции классических форм государственного устройства стало появление в Европе новой формы - регионализованных государств или государств автономий. Эту форму государственного устройства, реализованную на практике в Испании и в Италии, можно рассматривать и как компромисс между федеративным и унитарным устройством, и как отказ от классических форм. С точки зрения унитаризма, регионализованное государство - абсолютизация автономий, которые в унитарных государствах существуют как исключения из общего правила. Все административно-территориальные единицы приобретают статус автономий: самостоятельные полномочия в различных сферах и право на исключительность, по отношению к соседним территориям. С точки зрения федерализма, регионализованное государство - фактическая федерация, маскирующаяся под унитарное государство путем сохранения унитаристских деклараций в конституции. Однако эта скрытая федерация принципиально **ассимметрична**: набор прав, полномочий и привилегий у каждой территории строго индивидуален.

Таким образом, современное государственное устройство эволюционирует настолько, что **формальные различия между федерализмом унитаризмом теряют свой смысл**: государства различаются скорее конкретными параметрами, чем принадлежностью к общим типам.

Приводимы ниже схемы иллюстрируют основные различия между формами государственного устройства и представляют одну их самых дельных типологий современных федераций.

Таблица 3. Современные формы государственного устройства

	Унитарные государства	Федеративные государства	Регионализованные государства
--	-----------------------	--------------------------	-------------------------------

1. Общие принципы	Государственная власть едина, единая система законодательства, исполнительной и судебной власти	Государственная власть двойственна (федеральная и субъектов), двойная система законодательства, исполнительной и (иногда) судебной власти	Государственная власть формально едина, но существует два уровня законодательства, иногда исполнительной власти
2. Территориальное деление и территориальные единицы	<i>Административно-территориальные единицы:</i> образуются, изменяются, реформируются сверху	<i>Субъекты федерации:</i> образуются, изменяются, реформируются самостоятельно	<i>Автономии:</i> образуются, изменяются, реформируются по согласованию с центром
3. Наличие выборных органов власти	Не обязательно	Обязательно	Обязательно
4. Определение полномочий и механизма формирования территориальных органов власти	Определяются законом (сверху)	Определяются самостоятельно (с учетом федеральных конституционных ограничений)	Предложения разрабатываются самостоятельно, но должны быть утверждены центральными органами власти
5. Издание правовых актов	Сфера действия определяется законом или судами (сверху)	По любым вопросам, не отнесенным к федеральному ведению (презумпция компетенции субъектов)	По согласованию или с обязательным утверждением центральными органами власти
6. Атрибуты государственности	Нет; иногда собственная символика	Конституции (Уставы), часто официальный язык, свое гражданство, государственная символика	Иногда официальный язык, никогда гражданство; Уставы (Статуты) утверждаются центральными органами власти
7. Степень разнообразия в организации	Унификация	Равноправное разнообразие	Асимметрия

власти, полномочиях и статусе			
8. Примеры	Франция, Аргентина, Швеция, Дания, Япония	США, Мексика, Бразилия, Индия, Австралия, ФРГ, Швейцария	Италия, Испания; под вопросом - Великобритания, ЮАР

Таблица 4. Типы современных федераций

	Дуалистическая федерация	Кооперативная федерация	Централизованная федерация
1. Сферы законодательных полномочий (по Конституции)	<p>список исключительных полномочий федерации</p> <p>список запретов для субъектов</p> <p>презумпция компетенции субъектов</p>	<p>список исключительных полномочий федерации</p> <p>список запретов для субъектов</p> <p>сферы конкурирующего законодательства (совместное ведение)</p> <p>презумпция компетенции субъектов</p>	<p>список исключительных полномочий федерации</p> <p>список запретов для субъектов</p> <p>сферы конкурирующего законодательства (совместное ведение)</p> <p>список полномочий субъектов</p> <p>презумпция компетенции федерации</p>
2. Распределение полномочий исполнительной власти	Независимые системы органов исполнительной власти у федерации и у субъектов, четкое разграничение полномочий	У федерации только центральные органы исполнительной власти; на территориях действуют только органы исполнительной власти субъектов, которым федерация	Органы исполнительной власти субъектов подконтрольны и подотчетны, часто подчинены федеральным

		делегирует полномочия	
3. Бюджетный федерализм	Редкие федеральные гранты и программы, в остальном взаимная независимость	Многоуровневая система перераспределения налоговых поступлений, дотаций, взносов	Финансовые ресурсы концентрируются в федеральном бюджете, откуда распределяются по усмотрению федерации
4. Примеры	США, Австралия	ФРГ, Швейцария	Индия, Пакистан

Алгоритм для сравнительного анализа степени централизации/ децентрализации.

1. Полномочия территориальных органов власти

1.1. Объем полномочий

1.1.1. Сферы полномочий

1.1.2. Характер полномочий (принятие решений или исполнение, содержание или обеспечение)

1.2. Способ определения полномочий (позитивное или негативное регулирование)

1.3. Распределение полномочий между органами и должностными лицами (распределяются сверху или на местном уровне)

1.4. Делегирование полномочий и институциональная структура.

2. Финансы

2.1. Доходы

2.1.1. Характер собственных доходов (конституционное, законодательное или административное закрепление, право самостоятельного введения налогов / установления ставок)

2.1.2. Доля собственных доходов в бюджете

2.1.3. Доля трансфертов в доходах

2.1.4. Соотношение целевых и общих трансфертов

2.1.5. Конституционное, законодательное или административное регулирование объема трансфертов

2.2. Расходы

2.2.1. Объем обязательных расходов, соотношение с объемом бюджета

2.2.2. Способы устранения бюджетного дефицита.

3. Органы власти

3.1. Формирование

3.1.1. Выборность (наличие выборных органов, избирательная система - кто определяет порядок выборов)

3.1.2. Назначение или утверждение вышестоящими органами

3.2. Структура и состав

3.2.1. Кто определяет структуру органов власти

3.2.2. Кто определяет численность служащих, их статус, штатное расписание, уровень оплаты

4. Контроль

4.1. Тип контроля

4.1.1. Постоянный или выборочный контроль

- 4.1.2. Контроль законности или контроль исполнения, политический контроль
- 4.2. Органы контроля
- 4.2.1. Префекторальная или непрефекторальная система
- 4.2.2. Полномочия контрольного органа по приостановке действия / отмене актов
- 4.3. Ответственность: формы ответственности, роль несудебных органов
5. Возможности лоббирования
- 5.1. Официальное участие в деятельности органов власти вышестоящего уровня:
- 5.1.1. Участие в работе вышестоящих органов (наличие особого органа территориального представительства, его полномочия)
- 5.1.2. Законодательная инициатива, иные формы обязательных для рассмотрения предложений
- 5.1.3. Роль территорий в принятии конституционных законов, проведении референдумов и т.д.
- 5.2. Индивидуальная политическая карьера и местные ресурсы:
- 5.2.1. Избирательная система / система политических партий
- 5.2.2. Совмещение должностей
- 5.3. Группы давления: ассоциации и союзы местных властей, формы и степень их влияния.
6. Практика применения норм и использования возможностей (с одной стороны - выполнение или невыполнение конституционных и законодательных прав, гарантий и т.д.; с другой стороны - частота использования возможностей, - статистика контроля и санкций, использование чрезвычайных мер, реальное лоббирование проектов и пр.)

Тема 6. Местные органы власти в системе публичного управления

Управление местными делами в демократических странах может осуществляться как посредством назначенных центральной властью органов и должностных лиц государственной администрации на местах, выступающих в качестве периферийного звена государственного аппарата, так и через представительные и исполнительные органы, избираемые непосредственно населением административно-территориальных единиц. Такие представительные органы именуется обычно органами местного самоуправления или местного (муниципального) управления.

В современном виде системы местных органов власти в развитых демократических странах Европы и Америки сложились в основном в результате муниципальных реформ XVIII-XIX и XX веков. Исторически становление местного управления в его современном виде было связано с процессами перехода от сословного общества к индустриальному. Оплотом нарождавшейся буржуазии явились малые и большие города, требовавшие все большей самостоятельности в управлении местными делами, свободы городского самоуправления от надзора и вмешательства со стороны центральных органов государственной власти. С середины XIX века подобного рода управление на местах стало именоваться - в некоторых странах - местным самоуправлением, что отражало определенные реалии того времени.

В тот период исторического развития общества считалось, что местные представительные органы являются своеобразной **четвертой властью**, связанной законом и судебным контролем, но не подчиненной правительству и его органам в центре и на местах.

По мере становления современного государства, развития центростремительных тенденций в области государственного управления, усиления правового регулирования деятельности местных органов и все большего переплетения полномочий муниципалитетов и центральных ведомств в результате расширения социальных функций государства, происходит пересмотр принципов связей муниципалитетов с органами государственного аппарата, а также постепенное превращение местного самоуправления в разновидность специфической исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общей государственной политики.

Становление и развитие **государства благосостояния** (welfare state), расширение набора услуг, предоставляемых государством своим гражданам, оказало в целом двойственное влияние на деятельность местного управления. С одной стороны, повысилась роль местных органов в **реализации правительственной политики на местах**, в предоставлении услуг населению, это в свою очередь стимулировало заинтересованность государства в эффективности функционирования местного управления. С другой стороны, усилилась **интеграция местных органов в государственный механизм**, что в значительной степени привело к потере многими из них своей былой самостоятельности. Как справедливо писал Г.В.Барабашев, эволюция местного управления многократно усилила государственную природу муниципальных институтов, срастив местные дела с общегосударственными интересами и поставив выборные муниципальные учреждения в сильнейшую административную и финансовую зависимость от правительства и министерств, что окончательно оттеснило элементы местного самоуправления в муниципальной организации к деятельности на второй план.

Изменившаяся ситуация заставила центр искать новые пути влияния на местные органы с целью подчинения их деятельности решению прежде всего **общегосударственных задач** (или же тех **местных задач, которые имеют общенациональное значение**). Как отмечает германский исследователь, чем полнее втягиваются местные территориальные единицы в осуществление конституционно-

правовых принципов социальной государственности, тем больше они вынуждены абстрагироваться от местных особенностей и следовать целям всей страны, принципам государственной политики. Он подчеркивает, что в современной Германии (как и в других развитых странах) судьба местных органов во многом зависит от поддержки государства. Неразрывно связанные с налоговой и финансовой системой государства, они **скорее являются частью единого целого**, чем независимыми территориальными единицами, и возможность что-либо предпринять на муниципальном уровне больше зависит от общей ситуации в государстве, чем от специфических местных обстоятельств. Другой немецкий автор отмечает, что общины являются ... не только основой государства, но и его членами, то есть они интегрированы в общую систему государственной власти. Они осуществляют свою власть как часть государства и по его полномочиям.

Таким образом, на протяжении XX столетия местные органы власти переходят от противопоставления местных органов, местных интересов, местного управления государственным к их постепенной интеграции в общеуправленческий механизм, деятельность которого направлена на комплексное решение задач, стоящих перед обществом в целом. Однако этот интегрированный механизм не является государственным механизмом в его традиционном понимании. В континентальной Европе, под влиянием политико-правовых учений эпохи Реформации и Просвещения, государство воспринималось как единый и единственный носитель публичной власти. Позже, под влиянием новых правовых теорий и опыта Великобритании и США, становится очевидной **двойственная природа государства**. С одной стороны, оно является **носителем суверенитета**, институтом, обеспечивающим его существование. В этом смысле государство действительно обладает монополией на некоторые прерогативы публичной власти, которая проявляется как в отношениях с другими государствами, так и в отношении с любыми субъектами права на территории данного государства. С другой стороны, государство является **одним из субъектов публичного управления** - наряду с другими субъектами, в частности - местными органами власти. Это проявляется в существовании государства, местных или региональных органов власти (или территориальных сообществ), публичных корпораций как самостоятельных юридических лиц, которые могут вступать друг с другом в договорные отношения, находиться в конфликте, решать свои споры в суде и т.д. - и которые обладают прерогативами публичной власти.

Исключением является Великобритания, где центральное государство не существует как единое юридическое лицо. Напротив, самостоятельными юридическими лицами являются центральные органы власти. Элементы такого правового дробления существуют и в других монархиях (например, в Нидерландах), однако отсутствие или условность существования государства как юридического лица отчасти компенсируется статусом Короны как безличного субъекта (у)правления.

С этой точки зрения, на территории любого государства (в первом значении) действует сложная система публичного управления, представленная самостоятельными субъектами управления, образованными по территориальному или отраслевому принципу, одним из которых является государство (во втором значении).

Именно в эту **систему публичного управления** все больше интегрируются местные органы власти, постепенно переходя от управления делами местного значения к решению тех проблем, которые наиболее эффективно могут быть решены на местном уровне, в рамках целостной системы публичного управления и исходя из задач системы в целом. В европейской и североамериканской научной литературе такая единая система публичного управления, включающая государственные, местные органы, некоторые негосударственные организации, получила название *governance*.

Однако две стороны государства (два типа полномочий государственных органов власти) не существуют отдельно и независимо друг от друга: это две характеристики одного и того же субъекта. Поэтому очевидно, что в системе публичного управления

центральные органы власти занимают привилегированное положение - не только за счет масштаба подотчетной им территории, но и за счет представления государства как носителя суверенитета. Эта особая роль государства является основанием для постоянных сомнений в самостоятельности местного (само)управления. Как правило, местное самоуправление создается - или признается, с существенным ограничениями - государством. Закрепление за органами самоуправления определенных полномочий на практике является лишь результатом разграничения компетенций между центром и административно-территориальными единицами в рамках единого механизма публичного управления. Местные органы не могут самостоятельно определять круг своих полномочий, поскольку последние устанавливаются вышестоящими государственными органами, а в ряде случаев - судами. В отличие от государства как такового, местное управление не обладает суверенитетом, а потому не может ограничивать полномочий различных ветвей власти.

Степень самостоятельности местных органов власти критически оценивается прежде всего в англосаксонских странах. Именно здесь получила распространение **государственная теория местного управления**, в значительной мере опирающаяся на судебную практику по муниципальным делам и спорам. Согласно этой теории, местные органы являются в первую очередь агентами центральных ведомств, оказывающих услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством. Как подчеркивает английский исследователь К.Дейвис, местное самоуправление - это прежде всего управление, иными словами, осуществление публичной власти на местном уровне. К.Дейвис признает, что, следуя такой логике, местные органы действуют лишь постольку, поскольку центральное правительство с чисто технической точки зрения неспособно самостоятельно осуществлять управление во всех административно-территориальных единицах. Подобный скептицизм разделяют и некоторые французские исследователи. Профессор Парижского университета Р.Драго отмечает, что местные органы чаще всего формируются для удобства управления государством, так как с момента достижения последним определенных размеров отказаться от допущения существования местных органов становится просто невозможно. В то же время во французской литературе распространена и трактовка местного управления в духе **естественно-правовой доктрины**, где проводится различие между искусственно созданными (т.е. на основе правовых актов центральных властей) и естественно сложившимися территориальными образованиями, лишь впоследствии признанными центральными властями (например, коммуна, город). Считается, что в управлении первыми должны преобладать интересы государства, в то время как вторые могут обладать значительной самостоятельностью и руководствоваться прежде всего местными интересами.

Наконец, в Западной Европе деятельность местных органов власти все больше интегрируется в единый процесс публичного управления, объединяющий все страны Европейского Союза: местный характер интересов становится все более расплывчатым, а воздействие надгосударственного регулирования на местное управление - все более значительным.

Местное управление, вместе с тем, является, весьма специфическим элементом публичного управления, обладающим значительной самостоятельностью и своеобразием. Это объясняется тем, что местные представительные органы (советы и т.п.) выступают в роли практически единственного центра власти вне рамок национального парламента (а в федеративных государствах - и легислатур субъектов федерации) обладающих **легитимностью, базирующейся на выборах**, народном голосовании.

Для того, чтобы правильно оценить роль местного управления в механизме публичного управления, необходимо разобраться также в соотношении понятий местное управление и местное самоуправление. Существует точка зрения, при которой эти понятия обозначают как бы две различные системы, параллельно функционирующие на

местном уровне: под местным управлением понимаются органы, назначаемые из центра и представляющие на местах государственную администрацию, а под местным самоуправлением - местные выборные органы и должностные лица. Если придерживаться такой позиции, то получается, что в Великобритании вообще не существует местного управления как такового, поскольку на местах отсутствуют чиновники, назначаемые из Центра. А ведь именно термин местное управление используется как в законодательстве, так и в работах исследователей этой страны. Более правильным представляется не противопоставление местного самоуправления и местного управления, а рассмотрение их соотношения как **части с целым**. Следует признать, что местное управление является достаточно сложным и гибким механизмом, который может включать в себя как государственную администрацию на местах, так и избираемые местным населением органы власти (т.е. органы местного самоуправления). Понятие **местное управление**, таким образом, охватывает как **прямое государственное управление на местах** (назначаемые центром и подчиняющиеся ему чиновники), так и **местное самоуправление** (деятельность местных выборных органов и должностных лиц, ответственных лишь перед избирателями и перед законом). При этом в некоторых странах может фактически присутствовать лишь один из видов местного управления. Кроме того, наряду с классическими и наиболее распространенными выборными органами (представительная и исполнительная власть общей компетенции), могут существовать и отраслевые выборные органы управления специальной компетенции (судьи, шерифы, органы управления здравоохранением и жилищным строительством и т.д.), обладающие определенной независимостью как от центральной государственной власти, так и от классических органов самоуправления. В отдельных случаях на местном уровне действуют и органы специальной компетенции, созданные центральной властью, но не входящие в иерархическую систему исполнительных органов (например, многие британские кванго). В итоге местное управление оказывается гораздо более разнообразным, чем это можно представить, если сводить его к самоуправлению.

Именно в таком качестве местное управление входит в систему публичного управления, обладая, как уже отмечалось, большей спецификой и самостоятельностью по сравнению с его другими элементами (во многом благодаря такой своей составной части, как местное самоуправление).

Современная теория государственного и муниципального управления рассматривает местное управление, как правило, сквозь призму таких понятий как **децентрализация** и **деконцентрация** государственной власти. В самом общем виде различие между ними заключается в том, что деконцентрация представляет собой передачу части государственных полномочий **назначаемым из центра чиновникам**, а также дробление властей одного уровня, в то время как децентрализация выражается в передаче центром отдельных властных полномочий **местным (региональным) органам самоуправления**, самостоятельным публично-правовым институтам не входящим в систему государственной власти.

Наиболее детально данные понятия разработаны во французской административно-правовой литературе. Так, известный французский юрист Ж.Ведель под деконцентрацией понимает организационную технику, которая состоит в передаче важных прав по принятию решений представителям центральной власти, поставленным во главе различных административных округов или государственных служб. Французские исследователи различают вертикальную и горизонтальную деконцентрацию. В рамках первой (вертикальной) все полномочия по представительству интересов центральных властей на местах передаются только одному государственному чиновнику, в результате чего деконцентрация в центре порой сопровождается концентрацией на местах. Горизонтальная же деконцентрация выражается в существовании на местном уровне нескольких центров власти с распределением обязанностей по отраслевому принципу.

Децентрализация, - как отмечает Ж.Ведель, - состоит в передаче прав на принятие решений не просто представителям центральной власти, а органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и которые зачастую избираются заинтересованными гражданами. Обоснование необходимости децентрализации, по мнению Ж.Веделя, носит двоякий характер. Во-первых, децентрализация, передавая непосредственно в руки самих заинтересованных лиц управление делами, имеет достоинства демократического характера, причем демократизм гораздо более реален в местных масштабах, нежели в общенациональном. Во-вторых, децентрализованное управление, если только для этого обеспечены необходимые средства и условия, является гораздо менее тяжеловесным и гораздо более практичным, чем централизованное управление.

Деконцентрация и децентрализация имеют ряд общих моментов, являясь двумя различными видами перемещения властных полномочий из центра на места. В то же время между ними существуют и важные различия. Деконцентрация, - отмечает Ж.Ведель, - это лишь техника управления, которая сама по себе не равнозначна развитию демократии, поскольку она сохраняет всю администрацию в распоряжении центральной власти или её представителей. При деконцентрации, хотя те и другие подчинены одному и тому же лицу, т.е. государству, министр или представитель государства вправе делегировать часть своих полномочий префектам - представителям государства на местах, что является лишь способом организации властвования внутри государства.

Реформы по деконцентрации имеют управленческий, а не политический смысл: в географическом отношении аппарат управления приближается к гражданам, но сами они никакой властью не наделяются.

При децентрализации же происходит непосредственное отчуждение полномочий государства как юридического лица в пользу другого юридического лица, каковым является местный управленческий коллектив - коммуна или департамент или же государственное учреждение. В то же время децентрализация власти отнюдь не означает перерастание ее в федерализм. Как отмечает Ж.Ведель, если децентрализация ведет к возникновению публичных юридических лиц иных, нежели государство, то эти публичные юридические лица имеют чисто административный характер и совершенно не располагают законодательной или судебной властью.

Французское административное право выделяет территориальную и ведомственную децентрализацию. В основе первой лежит географический фактор, в итоге территориальная децентрализация приводит к созданию публичных юридических лиц, компетенция которых распространяется на определенную территорию (например, на коммуна). В основе ведомственной децентрализации лежит чисто технический фактор, что приводит к передаче определенных функций публичному юридическому лицу, существующему в форме публичного учреждения.

Английские исследователи, наряду с децентрализацией, различают также и **деволюцию**, которая носит региональный характер и ассоциируется прежде всего с делегированием центральным правительством полномочий отдельным частям Соединенного Королевства (субнациональным единицам - Уэльсу, Шотландии, Северной Ирландии) при полном сохранении суверенитета центра. Обычно различаются законодательная (предоставление органам региона права издавать законы - как, например, для Шотландии) и административная деволюции (передача органам соответствующей субнациональной единицы права, осуществляя законы и политику центра, конкретизировать их применительно к специфике данного региона). В других англосаксонских странах (например, в Австралии, в Новой Зеландии) термин деволюция используется как синоним децентрализации в целом.

Тема 7. Организация правового регулирования местного управления

Система правовых актов, устанавливающих организацию местного управления, по-разному структурирована в различных странах. Наиболее существенные различия связаны с принадлежностью национальных правовых систем к той или иной **правовой семье**. Вместе с тем, в последние десятилетия наметилась тенденция к сближению различных правовых систем, в том числе - в области муниципального права. В Европе интегрирующую роль выполняет **Европейская хартия местного самоуправления**, подписанная большинством европейских государств. С 1988 г. подписание Хартии является обязательным условием вступления в Совет Европы. Однако до сих пор Хартия не подписана, подписана не полностью или не ратифицирована такими государствами как Франция, Бельгия, Нидерланды, Австрия, Дания. Помимо Хартии, отдельные вопросы деятельности местных органов власти могут регулироваться и другими международными правовыми актами, например - Европейской хартией прав человека. Конгресс европейских региональных и местных властей разрабатывает Европейскую хартию регионального самоуправления, которая будет затем предложена на утверждение Совету Европы и открыта для подписания странам, входящим в его состав.

Организация и деятельность местного управления регулируется конституциями, а также иными нормативно-правовыми актами, издаваемыми центральными законодательными органами или (в федеративных государствах) парламентами отдельных субъектов федерации. В странах с федеративным устройством общенациональные конституции обычно регулируют лишь основные принципы формирования и деятельности местных органов, возлагая правовое регулирование местного управления в основном на **субъектов федерации**. Так, например, статья 28 п.1 Основного закона ФРГ 1949 г. лишь устанавливает, что в землях, районах и общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами.

В США функционирование местного управления регулируется исключительно самими штатами. Полная зависимость и производность местных органов власти от субъектов федерации здесь была сформулирована в 1868 году верховным судьей штата Айова Дж.Диллоном: Муниципальные корпорации обязаны своим созданием и извлекают все свои права и полномочия от парламента штатов (так называемое **правило Диллона**).

Положения, регулирующие деятельность местного управления, таким образом, содержатся в конституциях всех 50 штатов США. Степень урегулированности различных аспектов местного управления в отдельных штатах, однако, отнюдь не одинакова, вследствие чего выделяются две их основные группы. К первой группе относятся конституции штатов, содержащие незначительное количество норм, регулирующих деятельность местных органов, причем устанавливающих, как правило, определенные ограничения их деятельности (штаты Алабама, Миссисипи, Теннесси, Калифорния и др.). Вторую группу составляют штаты, конституции которых характеризуются более подробным нормативным регулированием управления на местах. Наряду с закреплением основных принципов деятельности местных органов в предмет конституционного регулирования данной группы штатов включаются и нормы, регламентирующие внутреннюю организацию муниципалитетов (например, штаты Нью-Мексико и Коннектикут).

Однако и в федеративных государствах деятельность органов местного управления может достаточно подробно регулироваться федеральным правом и, в частности, федеральной конституцией. Так, в австрийской конституции не только подробно регулируется структура органов местного управления, но и полномочия отдельных

должностных лиц, условия и сферы делегирования бургомистром своих полномочий другим должностным лицам и т.д.

Объем конституционного регулирования вопросов местного управления в унитарных государствах также неодинаков. Конституция Франции 1958 года, например, в данном отношении более чем лаконична. В ней лишь говорится о том, что территориальными сообществами республики являются коммуны, департаменты, заморские территории, которые свободно управляются выборными советами в соответствии с условиями, предусматриваемыми законом (ст.72). Подобная лаконичность позволила некоторым исследователям даже сделать вывод о том, что с конституционной точки зрения системы местного управления во Франции вообще не существует.

В конституциях ряда других унитарных государств местному управлению отведены специальные разделы и главы. Так, отдельные главы о порядке формирования и деятельности органов местной власти содержатся в Конституциях Италии (глава V), Нидерландов (глава IV), Японии (глава VIII). В конституции Испании (1978 г.) содержатся целые разделы, посвященные территориальной организации государства, в том числе местному управлению. Нетрудно заметить, что речь идет в основном о государствах, которые разрабатывали свои конституции в поставторитарный или посттоталитарный период: конституционный статус местного управления рассматривается как одна из гарантий демократии и как символ отказа от авторитарного правления. В рамках этой тенденции, специальный раздел, посвященный местному управлению, ввели в свои новые конституции все восточноевропейские страны (глава VII болгарской конституции 1991 г., раздел IX пересмотренной венгерской конституции, раздел VII конституции Польши 1997 г. и т.д.). Содержание этих специальных разделов как правило стандартно: определяется понятие и основные функции местного управления (самоуправления), указывается, в каких административно-территориальных единицах осуществляется местное управление, оговариваются общие условия деятельности (принципы распределения финансов, полномочий, организации выборов, государственный контроль), устанавливаются судебные гарантии.

Конституционные положения о местном управлении конкретизируются и детализируются в текущем законодательстве, причем могут приниматься как единые законы о местном управлении, так и законы, регулирующие деятельность местных органов в отдельных административно-территориальных единицах. В целом муниципальное право континентальных европейских государств тяготеет к кодификации: законодательной основой местного управления является либо классический кодекс (Кодекс коммун 1977 г. во Франции и пришедший ему на смену в 1996-2000 гг. Общий кодекс территориальных сообществ), либо общий закон, систематически излагающий базовые положения по организации местного управления (Муниципальный закон 1976 года в Финляндии, Коммунальный закон 1927 г. в Бельгии, Положение об общинах 1955 г. немецкой земли Баден-Вюртемберг и т.д.). Англосаксонские страны предпочитают издавать отдельные законы и иные акты, посвященные регулированию какого-то одного аспекта деятельности муниципалитетов. В результате общий статус местных органов формируется на основе множества равнозначных нормативных актов, один из которых может регулировать некоторые полномочия, другой - отдельные вопросы финансового обеспечения или организационных структур и т.д. (ряд законов о местном управлении в Великобритании, например, Законы о местном управлении 1972, 1985, 1998, 1999, 2000 гг.). В последнее десятилетие многие англосаксонские страны стремятся также кодифицировать свое муниципальное право (Ирландия, некоторые штаты США), - однако они еще далеки от того, чтобы окончательно перейти от характерных для англосаксонского права консолидированных актов к настоящим кодексам французского образца.

Кроме того, местное управление регулируется и различными актами, посвященными другим конституционно-правовым институтам, и в первую очередь, институту выборов местных органов власти.

Помимо общих актов конституционного и муниципального права к деятельности местных органов могут также непосредственное отношение иметь и законы, относящиеся к другим отраслям права (административному, финансовому и др.), например, законы о коммунальных налогах 1928 и 1965 гг. в Швеции, жилищный закон 1985 г. в Великобритании.

Практически во всех странах отдельные аспекты деятельности местных органов управления могут регулироваться и подзаконными актами: министерскими циркулярами, распоряжениями и пр. В зависимости от конкретной ситуации такие акты могут иметь как обязательный, так и рекомендательный характер.

Определенной спецификой обладает правовое регулирование местного управления в ряде англосаксонских стран. Так, важным элементом правового статуса местных органов власти в США являются **муниципальные хартии**, имеющиеся у большинства муниципалитетов данной страны.

В Великобритании и в других англосаксонских странах наряду с общенормативными законами принимаются и так называемые **местные** или **частные** парламентские акты (Local Acts), каждый из которых адресован какому-либо конкретному муниципалитету. Подобные акты обычно принимаются по инициативе самого муниципалитета. Как отмечал Г.В.Барабашев, метод частного регулирования исторически предшествовал общенормативному муниципальному законодательству и был парламентским вариантом королевских хартий, дававшихся городам. В настоящее время значение частных актов в целом невелико (их роль начала снижаться еще с середины XIX века), но они всё еще продолжают использоваться в качестве субститута общенормативного законодательства и для экспериментальной проверки проектируемых общих законоположений.

Деятельность местных органов в Великобритании и ряде других англосаксонских стран может регулироваться и **адаптивными** законами. Такой закон или его отдельные нормы вводятся в действие в отношении местных органов не автоматически, а лишь по просьбе соответствующих муниципальных советов путем принятия специальной резолюции. Таким путем применяются, в частности, различные положения Закона о публичном здравоохранении (дополнения) 1907 г. и Закона об аренде 1968 г. (часть VI) в Великобритании. В некоторых случаях, предусмотренных самим адаптивным законом, введение в силу его отдельных положений зависит исключительно от решения министра, отвечающего за местное управление (это обычно министр окружающей среды и территорий или министр внутренних дел).

Необходимо помнить и о важной роли судебной практики в определении прав и статусных характеристик местных органов в США, Великобритании и других странах общего права. Современные государства англосаксонского права эволюционируют в сторону признания большей роли закона как источника права. Эта тенденция наиболее заметна в регулировании деятельности органов власти, т.е. в сфере, функционально сопоставимой с европейским публичным правом. Ни в коем случае не стоит недооценивать роли судебных решений в правовом регулировании деятельности органов местного управления, - и тем не менее, закон все чаще становится основным источником права в этой области.

Наконец, многие вопросы внутренней организации деятельности местные органы управления решают самостоятельно, издавая собственные правовые акты.

Тема 8. Административно-территориальное деление и уровни местного управления

Местное управление осуществляется на определенной территории. Формирование внутригосударственной территориальной организации - административно-территориальное деление - таким образом, является основой местного управления. В большинстве современных государств административно-территориальное деление может быть изменено законом: законодатель вправе как изменять границы существующих административно-территориальных единиц, так и создавать новые. Однако в демократических государствах изменение границ административно-территориальных единиц требует, как правило, учета мнения органов самоуправления, действующих на этой территории, или мнения населения (консультативный референдум). Кроме того, существование многих административно-территориальных единиц предусматривается в текстах Конституций; следовательно, они не могут быть ликвидированы в законодательном порядке.

Наиболее традиционной является двухуровневая схема административно-территориального деления: графства и муниципалитеты в США, амты и общины в Дании, лены и общины в Швеции, префектуры и муниципалитеты в Японии, провинции и общины в Нидерландах и т.д. Поскольку речь идет о **внутригосударственной** территориальной организации, в федеративных государствах двухуровневая схема существует внутри субъектов федерации, имеющих статус государств или государственных образований.

Исторически формирование двухуровневой организации местной власти связано с разным происхождением территориальных единиц низового (муниципального) и вышестоящего уровней. Территории низового уровня формировались **естественно**, по поселенческому принципу: каждый город, поселок, иной населенный пункт становился отдельной административно-территориальной единицей. Именно так возникли многие из существующих и сегодня коммун, общин, муниципиев и пр. Территории вышестоящего уровня (префектуры, округа, департаменты, провинции) целенаправленно создавались органами государственной власти для решения собственных задач, т.е. возникли **искусственно**. В результате они были более однородны по площади и по численности населения, чем муниципальные образования. Первоначально и основные задачи органов власти естественных и искусственных территорий существенно различались: на низовом уровне решались хозяйственные задачи, некоторые виды административного регулирования, тогда как вышестоящий уровень территориальной организации предназначался для выполнения полицейских функций и, в целом, для обеспечения государственного контроля над территорией. Несмотря на то, что сегодня эти различия во многом стерлись, отголоски прежней территориальной специализации присутствуют и в современном праве.

В большинстве случаев, существующие схемы двухуровневого административно-территориального деления формировались еще в XVIII-XIX вв. Социально-экономические и демографические изменения XX в. привели к тому, что старое административно-территориальное деление перестало соответствовать задачам органов власти и распределению населения. **В первую очередь** это относится к территориальным единицам, образованным по поселенческому принципу: слишком маленькие сельские общины неспособны эффективно организовать управление ввиду недостатка в кадрах, узости фискальной базы и других сложностей, связанных с малочисленностью населения. Для решения этой проблемы многие государства провели во второй половине XX века административно-территориальные реформы, направленные на сокращение количества низовых территориальных образований путем их объединения; так, в ФРГ в начале 1970-х гг. количество общин было сокращено втрое, в Нидерландах количество общин

сократилось вдвое на протяжении века, в Дании закон от 1 апреля 1970 г. сократил количество общин в пять раз и т.д. В некоторых случаях аналогичные изменения происходили и с вышестоящими административно-территориальными единицами - графствами, округами и т.д.

Второе направление административно-территориальных реформ связано с необходимостью создания единых органов управления для крупных городов. В результате процесса урбанизации XVIII-XX вв. многие небольшие поселения, городки, поселки влились в крупные города, формируя единую агломерацию. Традиционное административное деление препятствовало эффективному управлению, поскольку единый с экономической и географической точки зрения город мог состоять из нескольких независимых муниципалитетов. Отчасти эта проблема решается путем межмуниципального сотрудничества (об этом подробнее далее), но в некоторых государствах крупные города стали самостоятельными территориальными единицами с особым статусом и едиными органами власти. Как правило, эти органы власти наделяются дополнительными полномочиями. В результате реформ, наиболее частых во второй половине XX в., сформировались такие территориальные образования как города-районы или города вне районов в ФРГ и в Австрии, димы и новые общины в Греции, независимые города в некоторых штатах США, новые унитарные образования в Великобритании и в Новой Зеландии и т.д.

Еще одно существенное изменение, произошедшее во второй половине XX в. - формирование третьего уровня территориальной организации. В некоторых странах трехуровневое административно-территориальное деление является традиционным, но в большинстве случаев создание новых крупных территориальных единиц связано с новыми факторами. Во-первых, старые административно-территориальные единицы оказались слишком маленькими для **эффективного экономического планирования**, которое становится важным аспектом деятельности государства с 1950-х гг. почти во всех странах. Во-вторых, в результате децентрализации власти, созданные ранее искусственные территориальные единицы (департаменты, районы, провинции) получили право на самоуправление. В этих условиях государство часто стремится создать более крупные территориальные образования для **контроля** над самоуправляющимися территориями и координации их деятельности. Наконец, в странах Западной Европы создание регионального уровня территориальной организации стимулировано вмешательством органов **Европейского Союза** (и, ранее, Европейского Сообщества). Многие европейские программы в обязательном порядке предполагают наличие регионов, отвечающих определенным географическим характеристикам. В итоге появляются новые или воскрешаются старые - территориальные единицы: регионы во Франции, в Италии, в Португалии, в Ирландии и в Великобритании (только на территории Англии), периферии в Греции, управленческие округа в землях ФРГ. В зависимости от особенностей государственного строя, эти территории могут управляться централизованно (ФРГ, Греция, Великобритания), самоуправляться (Франция, отчасти Ирландия) или иметь большую автономию, сравнимую со статусом субъектов федераций (формально унитарные Италия и Испания).

Территориальная основа местного управления развивается не только вверх (в сторону создания более крупных территориальных единиц), но и вниз, в сторону формирования более мелких. Во-первых, это связано с решением проблемы отдельных поселений: реформы по укрупнению муниципальных образований привели к тому, что в большинстве западных стран несколько небольших поселений могут входить в состав одного муниципального образования. В этом случае возникает проблема с представленностью интересов жителей отдельных деревень и поселков; кроме того, многие вопросы целесообразнее решать именно на уровне отдельных деревень, хуторов и поселков. Во-вторых, за последние тридцать лет усилилась тенденция к демократизации и децентрализации местного управления. Дело в том, что классические местные органы

давно уже не являются органами **самоуправления** населения в буквальном смысле: зачастую городская или окружная администрация ничуть не ближе к населению, чем государственная. Отсюда необходимость развивать реальное самоуправление на уровне отдельных поселков, городских кварталов и т.д. Поэтому во многих странах формируются органы общественного самоуправления, без собственных полномочий и бюджетов, на микроуровне, внутри муниципальных образований (например, приходы в Великобритании и в Новой Зеландии, сельсоветы во многих немецких землях).

Эти микротерритории не всегда входят в общую схему территориальной организации государства. Наряду с основным административно-территориальным делением, во многих странах существуют **дополнительные уровни** территориальной организации. Как правило, эти территории характеризуются одной или несколькими из следующих черт:

- статус определяется не конституцией или законом, а административными или локальными актами;
- на территории отсутствуют органы власти общей компетенции;
- территории монофункциональны, т.е. образованы лишь для решения какой-то одной задачи;
- государство не считает эти территории административно-территориальными единицами;
- в рамках территории нет самостоятельного бюджета.

К числу подобных неосновных территориальных единиц могут быть отнесены округи в Ирландии, округа и кантоны во Франции, специальные округа в США, приходы в Великобритании, региональные территории в канадских провинциях, городские кварталы или внутригородские районы в большинстве стран, территории, определенные для осуществления конкретной политики (зоны экономического развития) и т.д.

Важной чертой многих современных государств является существование территорий с особым статусом, что предполагает специфику организации местного управления на этих территориях. Чаще всего речь идет о классических **автономиях** - административно-территориальных единицах, получивших особый статус в связи с этническим составом населения (национальные меньшинства) или с географической изолированностью. Такого рода автономии существуют в Великобритании (Шотландия, Сев. Ирландия, Уэльс, о.Мэн), Дании (Гренландия, Фарерские острова), Франции (о.Корсика, Новая Каледония, т.н. заморские департаменты и территории) и во многих других странах. Италия и Испания состоят только из автономий, что дает основания говорить о формировании там нового типа государственного устройства - т.н. **регионализованного государства**, или **государства автономий**, которое не является ни унитарным, ни федеративным.

Как правило, автономные образования формируются в административно-территориальных единицах второго или третьего уровней; однако, в исключительных случаях встречаются и муниципальные образования, обладающие статусом автономии. Автономией могут обладать некоторые островные территории. Органы власти автономий получают дополнительные, в сравнении с другими территориями, полномочия, возможность формировать особые структуры управления, соответствующие местным традициям. Очень часто автономиям передаются дополнительные ресурсы в виде налогов, дополнительных дотаций, собственности и т.д.

Однако возможно создание территорий с особым статусом, которые не являются автономиями в классическом смысле слова. Это территориальные образования, которые напрямую управляются органами государственной власти ввиду специфики их экономического или географического положения, военной роли (территории военных баз) и пр. Территории с особым статусом могут существовать и в федеративных государствах, как вне территории субъектов (федеральные территории, например - столичные округа в США, Бразилии, Австралии), так и на территории субъектов федерации (например,

и с соответств ующей единицей государств енного управлени я									
- главе органа самоуправ ления делегирова ны функции государств енного управлени я				<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	
- государств енное управление на территори и объединен о в руках правительс твенного чиновника					<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Третий уровень (объединя ет несколько территори альных единиц второго уровня)	Штат (субье кт федера ции)		Провинц ия (субъект федерац ии)	Земл я (субь ект федер ации), горо д со стату сом земл и	Регион	Ордин арные и специа льные регион ы			
- совпадает по территори и с соответств			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			

ующей единицей государств енного управлени я									
- главе органа самоуправ ления делегирова ны функции государств енного управлени я			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			
- государств енное управление на территори и объединен о в руках правительс твенного чиновника			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
Территор иальные единицы государст венного управлени я, не совпадаю щие с территори ей местных (регионал ьных) самоуправ ляющихся сообществ	По ведомс твам, незави симая много уровне вость	По ведомс твам. По страна м (Англи я, Шотла ндия, Уэльс, Сев. Ирлан дия)	По ведомст вам, независи мая многоур овневост ь	Меж ду земл ей и райо ном (упра влен ческ ий окру г)	Между департ аменто м и комму ной (округ)				Перифери я (охватыва ет территори ю нескольки х номов), округ (между номом и демом)
Самоорган изация населения	Много числен ные	Общи ны, городс	Городск ие районы,	Горо дски е	Городс кие район	Городс кие район	Городск ие районы,	Городс кие район	Городские районы, кварталы

Тема 9. Компетенции органов местного управления

Местные органы действуют на основе закрепленных за ними компетенций, т.е. полномочий и предметов ведения. Характеристика компетенций органов местного управления охватывает следующие проблемы: 1) способ определения компетенции; 2) соотношение собственных и делегированных, обязательных и факультативных компетенций; 3) содержание компетенции и способы ее осуществления.

С точки зрения **способа определения компетенции**, наиболее существенные различия связаны со спецификой правовых систем (семей). Англосаксонское право исходит из принципа суверенитета парламента; другие органы публичной власти получают нормативные полномочия в силу делегирования. Этот подход применим и к местным органам управления: в англосаксонских странах действует *позитивное регулирование* компетенции местных органов власти. Их действия правомочны только в случае, если такие действия непосредственно указаны в законе, - тогда местные власти действуют *intra vires*, в рамках полномочий. Любое действие, право на которое в тексте закона не закреплено, автоматически считается действием *ultra vires*, вне полномочий. Как ни парадоксально, позитивное регулирование может сочетаться с признанием общей компетенции местных органов власти в вопросах местного значения. Так, в конце 1990-х гг. принцип общей компетенции выборных местных органов был признан ирландским законодателем, в связи с подписанием Европейской хартии местного самоуправления. Вместе с тем, позитивное регулирование сохраняется: общая компетенция здесь является скорее потенциальной, чем реально существующей в рамках позитивного права.

В странах континентальной Европы и в государствах, заимствовавших континентальную правовую систему, принцип общей компетенции получает непосредственное подтверждение на уровне наиболее общих норм права. В этих странах компетенция местных органов определяется через *негативное регулирование*: местные власти могут предпринимать любые действия, не запрещенные законом и не входящие в сферу компетенции других органов власти.

Поскольку в большинстве случаев распределение компетенций осуществляется при участии и под контролем государства, поскольку государство, обладая суверенитетом, является верховным гарантом осуществления публичной власти на своей территории, оно обязывает органы самоуправления корректно выполнять определенный минимум компетенций. Речь идет, таким образом, об **обязательных компетенциях**. Самоуправляющиеся сообщества не имеют права отказываться от выполнения этих компетенций, - кроме специально оговоренных законом случаев, когда, ввиду очевидной неспособности органов самоуправления справиться с задачами, отдельные компетенции могут быть переданы другому уровню самоуправления или государству. Кроме того, государство в большинстве стран устанавливает обязательный минимум расходов, охвата населения и т.д., связанный с той или иной компетенцией. Этот минимум может регулироваться законодательным путем, административным или финансовым - через государственные субсидии и дотации. Невыполнение местными органами обязательных компетенций может послужить основанием для судебных разбирательств или для досрочного прекращения деятельности органа местного управления.

Компетенции, не входящие в число обязательных, считаются **факультативными**, т.е. могут исполняться или не исполняться органами самоуправления в зависимости от ситуации и потребностей населения. Только в этой сфере принцип общей компетенции применяется полностью, - с учетом сделанных выше оговорок и при условии, что в распоряжении органов самоуправления остаются средства после реализации обязательных компетенций. Таким образом, в каждой стране, наряду с формальным принципом общей компетенции (напомним, что англосаксонская традиция придерживается очень сдержанной его трактовки или не признает совсем), существует сфера фактически

выполняемых компетенций. Ее содержание может существенно варьироваться не только вследствие разграничения компетенций между разными уровнями власти, но и между сообществами одного уровня вследствие разницы их возможностей, финансовых и организационных.

Ни в одной из развитых стран разграничение сфер компетенций не является результатом заранее продуманной, логически стройной единой системы. Сферы компетенций создавались исторически на протяжении веков, корректировались законодательством в связи с политической конъюнктурой и т.д. Фактической основой действующих законов в области распределения компетенций является система прецедентов и, в целом, решений третьей власти либо правовая традиция. Создаваемые законы лишь закрепляют и слегка модифицируют сложившееся таким образом равновесие.

Исключением из представленной ситуации является Франция, где в 80-х гг. была предпринята реформа, в рамках которой, одновременно с децентрализацией, проводилось комплексное распределение компетенций между органами самоуправления и государством. В основе реформы лежало стремление создать единую систему, которая была бы логичной, реалистичной и однозначной.

В других странах попытки создания такой системы не увенчались успехом. В последние десятилетия органы власти ЕС настойчиво пропагандируют принцип **субсидиарности**, в соответствии с которым любая общественно важная функция должна осуществляться на самом низком уровне территориальной организации, где это возможно. Классическая схема переворачивается: не государство должно наделять местные органы полномочиями, а они должны передавать государству то, с чем не могут справиться самостоятельно, а все остальные вопросы решать на своем уровне. Однако, на сегодняшний день этот принцип является скорее теоретическим, чем реально действующим. Тем не менее, можно выделить три основных группы компетенций местных властей, существующих повсеместно. Прежде всего, это компетенции, **традиционно существующие на муниципальном уровне**: коммунальные услуги, дорожное строительство местного значения, строительство и содержание социокультурных объектов, поддержка артистической деятельности, регулирование застройки. Различия между отдельными странами здесь минимальны. В большинстве случаев, самоуправляющиеся сообщества других уровней не имеют подобных, освященных вековой традицией, сфер деятельности. В последние десятилетия, однако, органы самоуправления испытывают все большее давление со стороны частного предпринимательства в этих областях. Либеральные политики достаточно часто предпринимают реформы, направленные на приватизацию этих полномочий.

Следующая группа - компетенции в социальной сфере, в области охраны здоровья и образования, занятости, связанные с **принципом социального государства**. Здесь различия могут быть весьма существенны. Так, в Скандинавских странах и в Дании медицинским обслуживанием и охраной здоровья занимаются только органы самоуправления, государство не вмешивается в эти вопросы, хоть и обеспечивает путем дотаций большую часть средств. Во Франции и в Италии, напротив, органы самоуправления в этой области занимаются лишь второстепенными вопросами: некоторые службы, связанные с визитом медсестер на дом, с информированием населения и т.д. Точно также, в Великобритании начальное и среднее образование полностью входит в компетенцию местных органов самоуправления, тогда как во Франции местные власти обеспечивают лишь материально-техническую базу, а государство определяет программы, нанимает учителей и т.д. Тем не менее, в каждой стране эта сфера компетенций присутствует в списке полномочий органов самоуправления.

Наконец, третья группа компетенций появляется в середине XX в. и является результатом не столько традиции, сколько возросшей потребности в **привлечении местной власти к проблемам, решаемым государством**. Речь идет о полномочиях в

области охраны окружающей среды, экономического и территориального планирования, участия в экономическом развитии. В конце XX в. в некоторых странах местные органами наделяются полномочиями в области внешнеэкономических связей и международного культурного сотрудничества.

К трем основным группам необходимо добавить компетенции, **делегированные** органам самоуправления государством. Как правило, полномочия делегируются исполнительной власти в лице ее главы, хотя встречаются и исключения. Объектом делегирования могут являться такие полномочия как сбор налогов (Скандинавские страны), ведение статистики, некоторые функции полиции, акты гражданского состояния, призыв на военную службу и т.д. Делегирование осуществляется на основании закона и в обязательном порядке предусматривает 1) передачу финансовых средств, необходимых для осуществления делегированных полномочий и 2) усиленный контроль со стороны государства, в том числе контроль политического характера: местные органы должны не только соблюдать закон, но и действовать в соответствии с политическими приоритетами правительства.

Что касается способов реализации компетенций, то они также разнообразны. Фактически, это разнообразие может быть сведено к нескольким основным вариантам, - каждый из которых включает большое количество подвариантов и юридических формул, меняющихся не только от одного государства к другому, но и от одного органа самоуправления к другому в одной стране.

1) Местная администрация **непосредственно** занимается реализацией компетенции. Деятельность осуществляется силами административных служб в рамках соответствующих статей бюджета данного сообщества. Эта традиционная формула имеет достоинство простоты, но не всегда позволяет достаточно гибкое и профессиональное управление.

2) Деятельность осуществляется **специально созданным учреждением** (организацией) подотчетной органу самоуправления, например муниципальным предприятием. Местный орган власти осуществляет контроль и участвует в управлении, назначает должностных лиц и т.д. Но учреждение имеет самостоятельный бюджет (в основном за счет средств органа самоуправления) и достаточную самостоятельность в принятии решений и внутреннем управлении. Классическим примером являются учебные заведения, но во многих странах (Франция, Италия и др.) таким же образом функционируют службы строительства жилья и некоторые социальные службы, создаваемые органами самоуправления в рамках их компетенций.

3) Для осуществления ряда компетенций могут создаваться **предприятия (учреждения) со смешанной формой собственности**. Бюджет предприятия при этом формируется за счет частных и общественных инвестиций, но органы самоуправления, как правило, удерживают контрольный пакет акций.

4) Выполнение ряда полномочий может производиться путем передачи их **в концессию частным предприятиям** на определенных условиях. Органы самоуправления в этом случае лишь осуществляют контроль и обеспечивают некоторые льготы (в том числе монополию на данный вид деятельности). В ряде случаев возможны и прямые финансовые влияния. Формы деятельности, связанные с привлечением частного предпринимательства, используются в основном в сферах, способных приносить доход: транспортные и коммунальные услуги и т.д. Кроме того, органы самоуправления неизбежно прибегают к заказам на те или иные работы, экспертизу и т.д. В этом случае роли подрядчика могут выступать как частные, так и государственные предприятия.

5) Наконец, некоторые традиционно выполняемые местными органами функции могут быть полностью переданы частным организациям в результате **приватизации** муниципальных служб (например, городских транспортных предприятий, служб уборки мусора и пр.). В этом случае местные власти могут осуществлять лишь общее нормативное регулирование, но часто сохраняют за собой право оперативного

вмешательства в критических ситуациях. Это вмешательство, однако, не затрагивает приватизированное предприятие, а связано с выполнением необходимых функций, если предприятие не справляется с ними.

Выбор той или иной формулы для выполнения каждой группы компетенций определяется самостоятельно органами самоуправления, несмотря на то, что государство может регулировать особо важные вопросы законодательно. Чем больше та или иная сфера требует специальных знаний и персонала, управленческой и финансовой гибкости, тем реже используется непосредственное выполнение компетенции административными службами.

Тема 10. Финансы местных органов самоуправления

Европейская Хартия местного и регионального управления закрепляет, что органы самоуправления имеют право на собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться, которые должны быть соразмерны их компетенциям и по меньшей мере часть которых должна обеспечиваться налоговыми поступлениями. В современных западных странах органы местного самоуправления имеют собственные бюджеты, которые они создают и расходуют самостоятельно. Право местных сообществ на самостоятельное формирование и расходование бюджетов закреплено в конституциях либо законодательно.

Несмотря на большое количество различий, местные бюджеты в западных странах имеют общие черты.

Во-первых, они формируются на основе одних и тех же источников доходов:

- местные налоги и сборы (собственные и переданные местным сообществам органами государственной власти)
- государственные трансферты (дотации, субвенции и т.д.)
- займы (в большинстве западных государств муниципальные займы строго контролируются; часто необходимо специальное разрешение органов государственной власти для того, чтобы прибегнуть к займу)
- доходы от собственной деятельности, преимущественно некоммерческого характера (в некоторых государствах, например, в Швеции, местным сообществам запрещено получать доходы от собственной деятельности)
- доходы от использования муниципальной собственности.

Во-вторых, расходование бюджета подчинено принципу выполнения обязательных компетенций. Это осуществляется через установление минимальных государственных стандартов, защищенных бюджетных статей и т.д.

Что касается структуры доходов, то лишь в немногих странах налоговые поступления достигают 50% от общего объема доходов и только в ряде муниципалитетов США и в субъектах федераций они могут достигать до 80-90% бюджетных поступлений. Почти повсеместно органы самоуправления не имеют права произвольно вводить новые налоги: перечень теоретически возможных налогов устанавливается государством, государство же фиксирует базы налогообложения по каждому налогу (в федеративных государствах этим могут заниматься субъекты федерации). Местным властям, таким образом, остается лишь право не вводить некоторые теоретически возможные налоги и устанавливать ставки налогообложения. В ряде стран, особенно в континентальной Европе, государство устанавливает также верхнюю и нижнюю границы ставок. Тем не менее, даже внутри одного государства варианты налогообложения на отдельных территориях могут существенно различаться прежде всего за счет того, что налоговое бремя на каждой территории складывается из налогов территориальных сообществ разных уровней и их объединений.

Различия между странами во многом зависят от того, какого рода налоги находятся в распоряжении ОМС:

Местные налоги могут быть разделены на две категории:

- Собственные налоги действуют в рамках данной административной единицы и полностью поступают в местный бюджет. Каждому уровню самоуправления может быть присвоен отдельный вид налога (ФРГ, Италия, Испания муниципалитеты обладают исключительными правами на сбор поземельного налога и налога на недвижимость). В чистом виде такая система встречается редко. Могут существовать местные налоги, поступающие в бюджеты всех органов самоуправления (Франция до недавнего времени к местным налогам относились поземельный, жилищный и налог на недвижимость).

Общие налоги перераспределяются через центральный бюджет в пользу местных органов, либо иным способом делятся между бюджетами разных уровней. Органы самоуправления могут, например, начислять определенный процент к ставке государственных налогов (страны Северной Европы).

Также местные налоги подразделяются на прямые (подходный, поземельный и др.), косвенные, прочие (сборы на зрелища, на владельцев собак, на автотранспорт и др.).

Доходы от налогов являются одним из наиболее важных, хотя и не всегда основных источников доходов местных бюджетов.

Государственные дотации и субсидии выполняют прежде всего задачу перераспределения средств и регулирования деятельности органов самоуправления. Размеры общих дотаций зависят в большинстве случаев от фискального потенциала, численности населения и отношения данных к средним по стране величинам. В среднем государственные субсидии местным бюджетам составляют от 10 до 50% их доходов (в ряде случаев до 80%). Государственные трансферты в пользу ОМС осуществляются в виде:

- Перераспределения налоговых поступлений (система налогового выравнивания в ФРГ);
- Субсидий дотаций общего назначения
- Специальных, целевых субсидий (субвенций)

Доля специализированных субсидий почти везде составляет от 10 до 50%, хотя наблюдается тенденция к их снижению. Дотации призваны покрыть возникающий бюджетный дефицит, кроме того субсидии сохраняют свое значение во всем, что касается финансирования делегированных органам самоуправления полномочий.

Экономическая деятельность органов самоуправления достаточно разнообразна, но всегда очень строго регламентирована, особенно в Европе. Это связано как с общей теоретической посылкой экономическая деятельность не является основной задачей органов самоуправления, - так и с тем, что в этой сфере совершается достаточно большое число правонарушений. Последнее вызвано коррупцией и злоупотреблениями, но очень часто и простой некомпетентностью. Тем не менее органы самоуправления имеют право прибегать к займам (под строгим контролем), а созданные ими предприятия и ссуживать деньги. Местные власти получают доход от эксплуатации их собственности, могут участвовать в создании предприятий коммерческого характера. Наконец, в рамках своих компетенций органы самоуправления оказывают платные услуги, особенно в сфере транспорта и коммунального хозяйства.

Расходная часть местных бюджетов по целевому назначению подразделяется на капитальные, предназначенные на капитальные вложения, и текущие (на покрытие текущих расходов), а также на расходы по погашению долговых обязательств. Величина расходов местных бюджетов свидетельствует о роли местных органов власти в экономической и социальной жизни страны.

Расходы в основном идут на культуру, образование, социальное обеспечение, медицинское обслуживание, коммунальные и другие службы, дороги, экологию, административные расходы.

Таблица 6. Налоговые поступления в бюджеты самоуправляющихся сообществ в некоторых странах

Страна	Великобритания	Ирландия	Франция	ФРГ	Италия	Нидерланды	Дания	Испания
Вид налога								
- жилищный	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>					
- поземельный	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	

				(общ ины)	(комм уны)			
- на предпринимат ельскую деятельность и частную практику (профессионал ьный)		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> (общ ины)	<input checked="" type="checkbox"/> (комм уны)			<input checked="" type="checkbox"/>
- налог на недвижимость	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/> (комм уны)	<input checked="" type="checkbox"/> (общ ины)		<input checked="" type="checkbox"/> (муниципии)
- подоходный налог				<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
- налоги на потребление (продажа спиртных напитков, спектакли, домашние животные и т.д.)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
- налог на акционерные общества (корпоративн ый)				<input checked="" type="checkbox"/> (земл и)				
- автомобильны й налог			<input checked="" type="checkbox"/> (департа мент)			<input checked="" type="checkbox"/> (прови нция)		<input checked="" type="checkbox"/> (муниципии)

Таблица 7. Структура доходной части бюджетов самоуправляющихся сообществ в отдельных странах (% каждого вида доходов от общего объема бюджета). Средние цифры 1990-х гг.

Страна	Велико британи я	Ирланд ия	Франци я	ФРГ	Италия	Дания	Нидер ланды	Испан ия	Бельг ия
Налоги и сборы, пошлины	10%	Города - 40%	Коммун ы - 40%	Общи ны и район ы - 53%	Коммун ы - 13%	Комму ны - 51%	Общи ны - 15%	Муниц ипии - 47%	Комму ны - 36%
		Графств а - 16%	Департа мент -		Провинц ии - 6%	Графст ва -	Прови нции -	Прови нции -	Прови нции -

			50% Регион - 54%	Земли - 80%	Ординарные регионы - 9% Специальные регионы - 47%	73%	10%	55%	12%
Государственные дотации и субсидии	84%	Города - 27% Графства - 53%	Коммуны - 32% Департамент - 37% Регион - 30%	Общины и районы - 35% Земли - 15%	Коммуны - 56% Провинции - 73% Ординарные регионы - 83% Специальные регионы - 40%	Коммуны - 22% Графства - 26%	Общины - 70% Провинции - 90%	Муниципии - 36% Провинции - 29%	Коммуны - 40% Провинции - 80%
Доходы от экономической деятельности, оплата услуг и другие доходы	6%	Города - 33% Графства - 31%	Коммуны - 28% Департамент - 13% Регион - 16%	Общины и районы - 12% Земли - 5%	Коммуны - 31% Провинции - 21% Ординарные регионы - 8% Специальные регионы - 13%	Коммуны - 27% Графства - 1%	Общины - 15% Провинции - 0	Муниципии - 17% Провинции - 16%	Коммуны - 24% Провинции - 8%
Итого:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Таблица 8. Структура расходной части бюджетов самоуправляющихся сообществ (в % от общего объема расходов). Средние данные 1990-х гг.

Страна	ФРГ	Нидерланды	Дания
Вид расходов			

Культура и образование	Общины - 3% Районы - 1%	Общины - 17% Провинции - 22%	Коммуны - 26% Графства - 14%
Социальное обеспечение и медицинское обслуживание	Общины - 20% Районы - 29%	Общины - 40% Провинции - 17%	Коммуны - 55% Графства - 77%
Коммунальные и другие службы, дороги, экология и т.д.	Общины - 47% Районы - 47%	Общины - 31% Провинции - 51%	Коммуны - 4% Графства - 6%
Административные расходы	Общины - 30% Районы - 23%	Общины - 12% Провинции - 10%	Коммуны - 15% Графства - 3%
Итого:	100%	100%	100%

Тема 11. Виды и структура органов местного управления

Органы самоуправления обладают своей внутренней, организационной структурой. Эта структура определяется распределением властных полномочий и способом организации взаимоотношений представительного и исполнительного органов.

Существуют две обобщающих модели, описывающих организационную структуру органов самоуправления: **президентская и парламентская**, по аналогии с соответствующими формами правления на государственном уровне. Крайний вариант президентской модели (на практике он существует в некоторых муниципалитетах США, Канады и других стран, придерживающихся англосаксонской модели) предполагает: прямые выборы мэра избирателями; взаимонезависимость мэра и представительного органа (вплоть до права вето и возможности обращения в суд); отнесение к полномочиям мэра единоличного руководства местной администрацией, от назначения на должности до текущего руководства. В этом случае оказывается возможной оппозиция (в том числе политическая) между мэром и представительным органом, но мэр имеет огромное преимущество в виде своих полномочий в отношении администрации. Фактически здесь можно говорить о диктатуре мэра.

Крайний вариант парламентской модели представлен на практике традиционными английскими муниципалитетами, итальянскими муниципалитетами до реформ 90-х гг. и т.д. В этом случае за мэром, который избирается советом, остаются лишь представительские функции (не путать с представительными). Муниципальный совет является одновременно и представительным и, через создаваемые им комиссии и комитеты, исполнительным органом, осуществляя непосредственное руководство администрацией. Мэр не имеет права вмешиваться в эти вопросы.

В большинстве зарубежных стран действуют организационные модели, занимающие промежуточное положение между крайними вариантами.

Разнообразие представленных ситуаций может быть интерпретировано исходя из необходимости сочетать эффективность и демократичность в организации местного самоуправления. В современном обществе, когда зачастую вопрос о том, кому реально подчиняется администрация, является основным вопросом о власти, концентрация управленческих полномочий в руках мэра означает фактический отказ от идеи представительной демократии. При этом представительный орган создает комиссии или комитеты, но их роль сводится к выполнению консультативных функций и к разработке проектов некоторых решений. Даже в Великобритании, где традиционно доминировала система абсолютного господства представительного органа, намечается серьезная тенденция к перемещению исполнительной власти в руки сити-менеджера, назначаемого советом чиновника, или избранного мэра.

Другой подход, распространенный в Северной Европе и Германии, обеспечивает эффективность управления путем четкого разделения исполнительной и представительной власти, но исполнительная власть при этом, даже будучи сформирована за счет профессиональных управленцев путем непрямых выборов или назначения, является коллегиальной. Тем самым достигается необходимый, а порой и достаточный минимум демократии: нет концентрации власти в одних руках, индивидуальная ответственность и коллегиальное принятие решений дополняют друг друга. С более или менее существенными вариациями эту модель можно считать наиболее распространенной.

Наконец, в Скандинавских странах модель, почти идентичная датской, обеспечивает параллельное руководство административными службами: техническое со стороны мэра и его помощников и политическое со стороны комиссий представительного органа. Это идеальное равновесие фактически нарушается тем, что мэр почти всегда становится председателем основной комиссии - финансовой, несмотря на то, что это ни в коей мере не предусмотрено законодательно.

Во всех случаях основные характеристики модели определяются тремя факторами: 1) возможность для представительного органа влиять на главу исполнительной власти (через назначение или другим путем); 2) возможность для представительного органа влиять на директоров административных служб (назначение и т.д.); 3) возможность для представительного органа непосредственно отдавать распоряжения административным структурам. Сама же структура исполнительной власти определяется тем или иным сочетанием следующих вариантов: 1) исполнительной властью руководит один человек (мэр, глава администрации и т.д.); 2) исполнительной властью руководит коллегиальный орган; 3) функции исполнительной власти берет на себя представительный орган (через комиссии, комитеты и т.д.). Вопрос о том, кто же реально руководит исполнительной властью, решается достаточно просто: тот, кто обладает для этого собственными полномочиями. Так, во Франции в любом самоуправляющемся сообществе есть коллегиальный орган, выполняющий ряд функций исполнительной власти (заместители мэра в коммуне, бюро в департаменте и т.д.). Однако, этот орган не имеет **собственных** полномочий: все полномочия делегируются его членам главой исполнительной власти, который может в любой момент отменить делегирование или принятое решение, поскольку по закону лишь ему принадлежит исполнительная власть и лишь он несет ответственность за ее деятельность. Т.о., несмотря на видимую коллегиальность, исполнительная власть находится в руках одного лица. В Бельгии, Нидерландах, в немецкой системе магистрата, дело обстоит иначе: каждый член коллегиального исполнительного органа несет ответственность за определенный участок работы, который входит в его **собственные** полномочия. Здесь сочетаются индивидуальная ответственность за данную сферу и коллегиальная ответственность за политику исполнительного органа в целом.

Однако, классическая схема представительная власть исполнительная власть не отражает в полной мер всей сложности территориальной организации существующих систем самоуправления. Как правило, самоуправляющиеся территориальные сообщества разного уровня могут формировать **объединения** (союзы, ассоциации и т.д.) для совместного выполнения тех или иных компетенций. Необходимость создания таких объединений очевидна: некоторые маленькие или финансово необеспеченные территориальные сообщества не могут решить все стоящие перед ними задачи в одиночку; кроме того, решение многих вопросов гораздо более эффективно в больших масштабах, чем территория одного сообщества. Наконец, координация зачастую необходима в действиях органов власти разного уровня при частичном совпадении подотчетной территории.

Возникающие таким образом объединения не имеют статуса самоуправляющихся сообществ: отсутствуют законодательные гарантии их существования, органы управления, как правило, формируются путем не прямых выборов, многие объединения не имеют собственных источников финансирования и даже собственного бюджета. Тем не менее, реальная роль таких образований может быть порой более существенной для населения и для системы управления/самоуправления, чем роль составляющих их самоуправляющихся сообществ. Государство заинтересовано в создании и поддержании подобных объединений, поскольку они позволяют осуществлять управление на местном уровне за счет средств самоуправляющихся сообществ. В противном случае, неспособность отдельных сообществ эффективно решать местные проблемы неизбежно вызвала бы необходимость вмешательства государства и соответствующих финансовых и организационных затрат. В каждой стране количество возможных форм сотрудничества очень велико: может существовать до десятка форм объединений для сообществ одного уровня, большое число форм сотрудничества для сообществ разных уровней и т.д.

Существуют и другие формы объединений, охватывающие, как правило, все органы власти, представляющие данный уровень самоуправления, на территории страны. Эти объединения существуют повсеместно - во всех развитых странах и на каждом уровне

самоуправления, - исключений практически нет. Они могут быть юридически оформлены либо как ассоциации территориальных сообществ (Голландский союз провинций в Нидерландах, Ассоциация провинций Италии и т.д.), либо как ассоциации их представителей (Союз американских мэров, Ассоциация президентов Генеральных Советов Франции, Ассоциация ирландских сити-менеджеров и т.д.). Основной задачей таких объединений является лоббирование общих интересов в центральном правительстве и обмен информацией и опытом. Помимо различий по уровню власти (отдельные ассоциации для каждого типа самоуправляющихся сообществ), могут существовать и разные ассоциации для сообществ одного уровня, различающиеся политической ориентацией (просоциалистическая и право-христианская ассоциации коммун в Италии, Ассоциация директоров кабинетов президентов Генеральных Советов - социалистов во Франции и т.д.). С учетом преимущественно политических задач, это вполне естественно.

Наконец, многие функции местного управления могут осуществляться специализированными органами, которые либо формируются путем выборов (некоторые должностные лица и органы специальных округов в США) либо назначения (многие британские кванго). Их роль также необходимо учитывать при характеристике местного управления в той или иной стране.

Тема 12. Распределение функций между органами управления

Структура местных органов власти во всех странах содержит определенное количество одних и тех же функциональных элементов. Существование и постоянство этих элементов связано с общеуправленческими закономерностями, институциональной близостью рассматриваемых стран и однотипным социально-экономическим и политическим развитием, навязывающим близкие проблемы и близкие решения.

Функциональные элементы являются одновременно ключевыми звеньями процесса управления на местном уровне и центрами сосредоточения властных полномочий. Однако распределение этих полномочий как правило различно, также как и внутренняя организация элементов. Речь идет, с одной стороны, о **функциях** местного управления, присутствующих в рамках любой национальной системы. С другой стороны, каждая функция может выполняться **специально созданным** для ее осуществления органом, либо реализоваться иным способом (являясь одной из многих функций органа общей компетенции, будучи разделена на мелкие элементарные функции, выполняемые различными органами и т.д.). Для нас представляют интерес не все потенциально выявляемые в результате анализа функции местного управления, а лишь те, которые на практике - в одной из национальных систем, в нескольких или во всех - **выполняются специально созданным органом управления**.

Вот эти функции, с детализацией их содержания:

- Принятие решений по основным вопросам местной жизни (принятие бюджета, налоговых ставок, основополагающие решения по основным предметам ведения)
- Руководство работой представительного органа (председательство на заседаниях, формирование повестки дня, контроль за соблюдением регламента)
- Принятие второстепенных решений в промежутках между сессиями представительного органа от его имени
- Общее руководство исполнительной властью (назначение на должности, реализация решений представительного органа)
- Техническое повседневное руководство исполнительной властью (разработка конкретных мер, обеспечение целостности политики, согласование решений)
- Обеспечение управления финансами местного сообщества (повседневное управление доходами и расходами, текущее управление бюджетом)
- Руководство местной полицией
- Проверка соответствия актов представительной и исполнительной власти законодательству
- Финансовый контроль (аудит, проверка финансовой правомерности операций местных органов власти)
- Техническая, в том числе правовая, предварительная экспертиза (консалтинг) принимаемых решений
- Политическая предварительная экспертиза (консалтинг) принимаемых решений
- Представительство специальных интересов (профессиональных, конфессиональных, территориальных и т.д.) в местных органах власти
- Общая компетенция по представлению интересов государства на местном уровне
- Отраслевое управление в рамках отдельной сферы
- Наложение санкций на местные органы власти за неправомерные действия (аннулирование решений, отстранение от должности и т.д.)

Из этого списка очевидно, что мы рассматриваем **все** функции, для выполнения которых может быть создан специальный орган - или должностное лицо со специальным статусом. При этом мы не присваиваем априорно ту или иную функцию органам прямого государственного управления или органам местного самоуправления. Важным является

то, что все эти функции являются элементами системы местного управления как единого целого и осуществляются органами, действующими на местном уровне.

На практике различные функции могут распределяться между разными органами управления следующим образом:

- каждой функции соответствует определенный орган;
- функция распределена между разными органами;
- разные функции совмещаются (концентрируются) в рамках одного органа.

Наряду с этим существенные различия между разными системами местного управления формируются за счет следующих факторов:

- способ формирования органа (прямые выборы, непрямые выборы, различные виды назначения или смешанного формирования);
- соотношение в данном органе коллегиальности и единоначалия;
- соотношение в системе классических органов местного самоуправления (прямые или непрямые выборы, право решать основные вопросы местной жизни), органов прямого государственного управления (назначение правительством или его представителями) и иных органов управления (выборы для выполнения специализированных функций, назначение без прямого вмешательства центрального правительства, делегирование функций частным предприятиям и т.д. - Например, судебная власть, не связанные с местными и центральными органами власти организации аудита и т.д.).

Каким образом определить, является ли тот или иной орган носителем данной функции либо нет? Мы исходим прежде всего из действующих правовых норм, в которых определены полномочия каждого органа управления. Данный подход, безусловно, не является исчерпывающим. Во многих национальных или локальных системах местного управления реальное положение вещей - т.е. реальное распределение функций, определяемое через критерий принятия-непринятия реализуемых управленческих решений - может существенно отличаться от предписываемого нормативными актами распределения полномочий. В частности, представительный орган может принимать на практике лишь решения, предложенные либо навязанные главой исполнительной власти: в этом случае формально функция принятия базовых решений принадлежит представительному органу, а фактически осуществляется исполнительной властью, т.к. представительный орган не играет самостоятельной роли, а лишь оформляет уже принятое решение путем голосования. Возможны и еще менее очевидные влияния, связывающие разные органы местного управления между собой, с государством или с представителями частных предприятий и организаций. Эти неформальные взаимодействия, однако, не отменяют, а лишь нюансируют основополагающую роль анализа, основанного на нормативном распределении полномочий, в силу следующих причин:

- как мы покажем далее, концентрация либо дисперсия функций характеризует **распределение властных полномочий** между различными органами. Это распределение достаточно важно само по себе, особенно в случаях значительной концентрации: объем выполняемых функций обеспечивает самостоятельность органа, их концентрирующего, независимо от наличия либо отсутствия неформальных влияний и взаимодействий. Та же концентрация функций позволяет выявить орган управления, потенциально наиболее влиятельный в данной системе;

- в ряде случаев важную роль играет **специализация** того или иного органа. Чем более она развита, тем менее вероятна - в силу довлениия специфических процедур и специальной компетенции - решающая роль внешних влияний;

- наконец, в рассматриваемых странах наиболее последовательно реализуется принцип **правового государства**, проявляющейся в максимально возможном правовом опосредовании публичного управления, в частности местного. Регулируемые правом полномочия оказываются если не единственной, то весьма важной стороной практики управления.

Таким образом, анализ, основанный на нормативном распределении полномочий, предполагающих выполнение тех или иных функций, может быть дополнен социологическим или политологическим анализом, но и сам по себе крайне важен для понимания местного управления.

Местное управление в целом может осуществляться преимущественно органами самоуправления общей компетенции (в силу действия юридического принципа общей компетенции либо в силу обширного списка полномочий, затрагивающих самые разные сферы деятельности); преимущественно органами прямого государственного управления - представителями правительства; преимущественно независимо сформированными отраслевыми органами управления. Наряду с этим возможна ситуация дисперсии власти, когда среди многочисленных органов, участвующих в местном управлении нет откровенно доминирующего центра. Мы считаем, что доминирующая роль тех или иных органов определяется **концентрацией управленческих функций у одного органа управления**. Наконец, в рамках каждой из трех подсистем (классические органы самоуправления, органы прямого государственного управления, независимые отраслевые органы управления) существует свое распределение функций, соотносящееся с концентрацией либо дисперсией власти.

Обязательным при изучении распределения полномочий является учет возможной **соподчиненности** органов власти либо иных институционализированных способов воздействия одного органа власти на другой. Мы различаем четыре уровня такого влияния, в зависимости от того, насколько существенно представлены иерархические связи в отношениях между двумя органами власти:

- прямое линейное подчинение (назначение и освобождение от должности, право давать распоряжения и указания, право аннулирования актов подчиненного);
- функциональное подчинение (право давать распоряжения и указания в определенной сфере, право контроля за исполнением);
- процедурное подчинение (распоряжения, касающиеся процедуры, право принятия процедурных решений, контроль за исполнением);
- координация (координация деятельности, рекомендации, право получать информацию).

Степень влияния убывает от прямого подчинения к координирующей деятельности, а каждый предыдущий уровень включает в себя последующие. При этом необходимо иметь в виду, что каждый орган управления рассматривается нами как **целостное образование**, что требует отхода от строго правовой трактовки отношений между разными органами управления. Так, французские мэры или немецкие бургомистры с правовой точки зрения могут находиться в прямом подчинении у совета в отношении ряда своих полномочий, но применительно к другим полномочиям действуют независимо от него. Одновременно, по ряду полномочий они подчинены представителю государства в департаменте или районе. Однако ни совет, ни представитель государства не имеют права отстранения мэра (бургомистра) от должности - за исключением чрезвычайных ситуаций, не являющихся по определению элементом каждодневного процесса управления, - как и права давать указания по всем вопросам, входящим в компетенцию главы исполнительной власти сообщества. Следовательно, мэр (бургомистр) не находится в прямом линейном подчинении ни у совета, ни у представителя государства. Напротив, применительно ко всем их полномочиям главы исполнительной власти в этих странах подчинены функциональному руководству либо со стороны совета, либо со стороны префекта (ландрата). Таким образом, глава исполнительной власти оказывается в двойном функциональном подчинении у совета и у представителя государства.

Концентрация полномочий и уровень взаимного влияния органов управления друг на друга безусловно взаимосвязаны. Теоретически возможен почти неограниченный спектр сочетаний, но практика местного управления в рассматриваемых странах - и, в частности, практика его нормативного регулирования - сразу исключает некоторые

варианты. Так, не встречается ситуация значительной концентрации полномочий у органа, линейно подчиненного другому органу управления, действующему на местном уровне - на том же уровне территориальной организации, что и концентрирующий орган управления. С другой стороны, линейное прямое подчинение дает все основания для **включения** - в первом приближении и с целью более емкого описания системы - **полномочия подчиненного органа в полномочия руководящего органа управления** при его сопоставлении с другими центрами власти на местном уровне. Подчинение функциональное или влияние в виде права координировать деятельность, напротив, лишь оттеняют полномочия органа управления не лишая их самостоятельного характера. При этом функциональная зависимость от одного органа может быть уравновешена такой же зависимостью от другого, а при множестве функциональных центров руководства самостоятельность функционально подчиненного лишь возрастает за счет отсутствия монопольного регулирования и за счет возможности играть на противоречиях между разными центрами влияния.

Безусловно, разные функции, входящие в предлагаемый список, неравноценны. Однако конкретный вес той или иной функции определяется одновременно национальными или местными традициями и характеристиками органа, эту функцию выполняющего. Таким образом, любые попытки установить иерархию функций, с точки зрения их значения, загоняют нас в один из трех тупиков: 1) бессодержательные абстрактные классификации, при которых каждой функции приписывается определенное значение независимо от реалий; 2) абсолютизация конкретики и национальной специфики, делающая невозможным сравнение; 3) переход от рассмотрения соотношения функций к соотношению органов управления. Последний вариант, возможно, и не является тупиковым, но ведет к необходимости выявления каких-то характеристики органов управления, опираясь на которые мы могли бы их сравнивать. Но именно такой характеристикой, опирающейся на распределение функций, является подход с позиции концентрации - диффузии полномочий. Иначе говоря, мы вновь возвращаемся к проблеме распределения полномочий между органами управления как к ключевому моменту сравнительного исследования.

На основе предложенных параметров можно выделить несколько вариантов организации местного управления. В качестве примера мы приводим варианты, выделение которых основано на анализе функций, выполняемых главой исполнительной власти местного сообщества.

1. Концентрация в пользу единоличной исполнительной власти, политической по природе:

- Франция (мэр - глава сообщества, глава исполнительной власти, председатель представительного органа, представитель государства в коммуне, глава постоянного комитета, один из участников контроля за представительным органом; те же функции, кроме представления интересов государства - у председателей генерального и регионального советов);

- США - модель сильного мэра (мэр - глава сообщества, глава исполнительной власти, председатель представительного органа);

- ФРГ - Южногерманская и бургомистерская модели (бургомистр - глава сообщества, глава исполнительной власти, председатель представительного органа, один из участников контроля за представительным органом; те же функции, с полноправным представлением государственных интересов - у ландрата).

2. Концентрация в пользу единоличной исполнительной власти, управленческой по природе:

- США - модель совет - управляющий (сити-менеджер - глава исполнительной власти, технический руководитель исполнительной власти);

- Великобритания - модель главного администратора;

- Ирландия - модель главного администратора.

3. Концентрация в пользу коллегиальной власти, представительной и исполнительной:

- Великобритания - система комитетов;
- США - комиссионная система.

4. Концентрация в пользу коллегиальной исполнительной власти:

- ФРГ - система магистрата
- Бельгия, Люксембург, Нидерланды - коллегия бургомистра и эшевенгов;
- Италия до 1993 г. - джунта.

Не менее интересные результаты дает группировка органов управления с точки зрения концентрации / дисперсии второстепенных функций: представление отраслевых и территориальных интересов, техническая и политическая экспертиза решений и т.д. Однако рассмотрение системы местного управления как целого требует учета взаимодействия разных органов управления и соотношения друг с другом выполняемых ими функций. С этой точки зрения очевидно существование нескольких общих типов распределения функций, которые достаточно полно характеризуют институциональную сторону местного управления в разных странах.

1. Моноцентрический тип: значительная часть функций сконцентрирована в рамках одного органа управления; остальные оказываются за счет этого зависимы от него либо подчинены ему и могут превратиться - в крайних ситуациях - в передаточные механизмы, не играющие самостоятельной роли в принятии решений. Как правило, таким доминирующим органом оказывается выборный глава исполнительной власти сообщества. Прямые выборы (американские мэры, южногерманские бургомистры и ландраты) еще больше усиливают влияние главы исполнительной власти за счет демократической легитимности, но и непрямые выборы (французские мэры) могут как допускать доминирование мэра, так и способствовать ему при соответствующей избирательной системе.

Степень моноцентризма может быть различной: полным или почти полным он может быть в авторитарных государствах (однако глава исполнительной власти при этом назначается); как правило, можно говорить о моноцентричном типе организации если один орган контролирует более 1/3 функций, тогда как остальные не аккумулируют такого же их количества. Набор функций может быть самым разным. Наконец, в редких случаях (например, британская система комитетов и американская комиссионная система) концентрация происходит в пользу представительного органа, а не исполнительной власти.

2. Биполярный тип: два органа управления откровенно доминируют, концентрируя значительно число функций, тогда как остальные являются монофункциональными. Теоретически, любая система местного управления, основанная на классическом разделении исполнительной и представительной власти, предполагает - явно или тайно - именно биполярную структуру управления. Разделение властей на местном уровне во многих странах закреплено конституционно, либо в основополагающих нормативных актах, посвященных местному управлению. Однако, как и на уровне высших органов государственной власти, просвещенческая риторика по поводу разделения властей не соответствует реальности. В большинстве рассматриваемых стран на местном уровне - как и применительно к высшим органам государственной власти - преобладают две тенденции: концентрация властных полномочий в пользу органов исполнительной власти, с перемещением представительных органов на второй план, и дисперсия власти, связанная с большим количеством отраслевых органов управления, относительно самостоятельных. Таким образом, наиболее распространенный теоретически вариант оказывается редкостью на практике. В качестве примеров мы можем назвать некоторые вариации американской системы сильного мэра, в рамках которых у представительного органа имеется значительное количество полномочий, в т.ч. по отношению к администрации, и, по всей

видимости, дихотомию представительная/ исполнительная власть в Бельгии, Нидерландах и странах скандинавской системы.

Однако возможны и более сложные конфигурации, в рамках которых в качестве своего рода управленческих олигополистов выступают глава исполнительной власти местного сообщества и представитель центрального государства на его территории. По определению подобный вариант встречается лишь в рамках континентальной правовой системы и мы можем отнести к нему, в частности, распределение функций управления между председателем генерального совета и префектом департамента во Франции.

3. Полицентризм: система, в рамках которой невозможно определить, опираясь на распределение полномочий, субъектов их концентрации. Несмотря на то, что не существует реальных систем, где каждая из перечисленных функций выполнялась бы специализированным органом, дисперсия может быть достаточно велика. Большая часть североамериканских вариантов организации местного управления является яркой иллюстрацией данного типа.

Очевидно, что рассмотрение организации местного управления с точки зрения концентрации / диффузии функций имеет несколько возможных следствий. Во-первых, речь идет об одном из оснований для кросс-национального анализа, что немаловажно и с теоретической, и с практической точек зрения. Во-вторых, говоря о функциях, а не полномочиях, мы получаем возможность взглянуть на каждую национальную систему местного управления извне, тогда как ограничиваясь анализом формально зафиксированных полномочий мы ограничиваемся национальной правовой догматикой. В-третьих, данный подход предлагает поставить проблему, являющуюся все более насущной для большинства рассматриваемых стран: каким образом и на каком уровне территориальной организации могут быть определены географические рамки, в которых мы рассматриваем деятельность местных органов власти? Совершенно очевидно, что административно-территориальное деление не соответствует сегодняшним требованиям: опора на него исключает из рассмотрения целый ряд субъектов управленческой деятельности. Это происходит в результате несовпадения территорий, где действуют специализированные органы управления (американские специальные округа), включения территорий одного уровня в более обширные, где присутствуют иные институты, выпадения из административно-территориальной логики экономико-географических и социально-демографических образований (городские агломерации, промышленные и сельские зоны и т.д.) и фактически существующих территорий, возникающих в результате постоянного сотрудничества разных органов власти местного масштаба. Однозначного ответа на этот вопрос не существует, но в большинстве западных стран и местные и центральные органы власти предпочитают неопределенное, но гибкое решение: возможность разнообразных форм сотрудничества между органами управления разного уровня и даже статуса, а также, естественно, между пограничными территориальными сообществами.

Тема 13. Системы местного управления

В современном мире более 190 независимых государств, в каждом из которых существует своя система местного управления. Даже если брать только страны - члены ОЭСР, где структура публичного управления наиболее разработана, то мы имеем дело с 19 различными вариантами. Однако сложности этим не ограничиваются: в федеративных государствах в каждом субъекте федерации действуют свои системы организации местного управления, а в ряде случаев существуют значительные различия и внутри отдельных государств или субъектов федерации.

Таким образом, возможно существование более 190 национальных систем местного управления, в рамках 20 из которых присутствует до 50 (до 89, если учитывать Россию) субнациональных систем. Изучение каждой системы по отдельности необходимо для выявления своеобразия организации и функционирования местного управления в разных странах. Кроме того, именно при рассмотрении конкретной системы местного управления становится возможным определить связи того или иного способа организации со специфическим контекстом: особенности институтов центральной власти и их отношений с местными органами, особенности национальных правовых систем, национальной экономики, культуры и т.д. Однако уделение основного внимания специфике и контексту делает почти невозможным сравнение; объем информации при этом увеличивается до не поддающихся непосредственному восприятию размеров.

Естественным способом рационализации и систематизации существующего разнообразия систем управления является их объединение в большие группы по принципу принадлежности к той или иной **правовой семье**. Поскольку правовое регулирование является основой той или иной системы местного управления, оказывается вполне логичным следовать за сравнительным правом и брать за основу типологии общие истоки правовых систем, которые проявляются в близких механизмах и нормах. Поэтому возможна группировка правовых систем в семьи... оставляя в стороне второстепенные различия. На этом уровне анализа основное внимание уделяется прежде всего месту органов местной власти в системе публичного управления в целом, их взаимоотношениям с государством и с обществом. Обычно в современных государствах выделяют две семьи или макросистемы местного управления, в целом соответствующие двум основным правовым семьям мира: англосаксонская и романо-германская (континентальная).

Англосаксонская семья (или, как ее называет Р.Давид, семья общего права) является результатом развития и экспорта английской правовой системы, формировавшейся прежде всего на базе норм обычного права и судебной процедуры. К этой семье могут быть отнесены правовые системы Великобритании, Ирландии, США и других бывших британских колоний, от Канады до Индии. В рамках англосаксонской **системы управления**, получившей распространение в странах с англосаксонской **правовой системой**, представительные органы местного управления формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. Кроме того, для англосаксонской системы характерно отсутствие на местах уполномоченных центрального правительства, которые бы непосредственно опекали представительные органы, избираемые населением административно-территориальных единиц. Наряду с представительными органами в странах с такой системой местного управления (в первую очередь в США) непосредственно населением избирается и ряд должностных лиц. Значительными полномочиями здесь обычно наделяются комиссии (комитеты) местных представительных органов, играющие большую роль в разработке и принятии решений.

Контроль за деятельностью местных органов в англосаксонских странах осуществляется в основном косвенным путем: через центральные министерства, а также с помощью судов. При анализе места и роли местных органов в политической системе

англосаксонских стран главный упор обычно делается на то, что они являются составной частью механизма государства. Используемый в законодательстве этих стран термин местное управление для обозначения организации и деятельности местных органов власти обычно указывает лишь на один из критериев их отграничения от всех других государственных органов, на их локальный характер.

Романо-германская семья сформировалась прежде всего на базе римского права и в процессе кодификации права, инициированном Наполеоном; в нее входят правовые системы стран континентальной Европы и большинства бывших колоний этих стран. Основные принципы этой правовой семьи оказывали огромное влияние на российское право на разных этапах его развития. Таким образом, континентальная модель местного управления получила распространение в большинстве стран мира. Она основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Впервые данная система возникла во Франции. Ее специфика уходит своими корнями в историю этой страны, когда главной опорой королевской власти служили полномочные представители монарха, а не органы местного самоуправления коммуны.

В рамках континентальной системы представительные органы порой создаются лишь в административно-территориальных единицах, признанных законодателями в качестве территориальных сообществ. В отдельных административных подразделениях, таким образом, местные представительные органы могут вообще отсутствовать (например в округах и кантонах Франции).

Реформой начала 80-х годов во Франции было закреплено отсутствие соподчиненности между различными уровнями местного управления. В соответствии с Законами о децентрализации от 7 января и 22 июня 1983 г. ни одно территориальное сообщество не может осуществлять опеку над другим, оказывая лишь финансовое влияние в строго ограниченных вопросах: регион на департамент и коммуну в сфере образования и культуры, департамент на коммуны в социальных вопросах, здравоохранении и т.д. Кроме того, был несколько смягчен административный контроль центра над местными представительными органами. Существенные децентрализаторские реформы были также проведены в Италии в 1940-х, 1970-х и 1990-х гг., и в Испании в 1980-х гг.

Различия между двумя рассмотренными выше системами местного управления носят **принципиальный теоретический характер**, поскольку основано на разных концепциях местной власти и ее роли в системе публичного управления. Однако можно говорить об определенном сближении между ними на практике в некоторых странах (особенно с учетом муниципальных реформ во Франции и Великобритании в 80-х годах XX в., реформ государственного и местного управления в некоторых провинциях Канады, эволюции системы местного управления в ряде немецких земель). Основы существования обеих макросистем местного управления строятся на единых принципах, характерных для современного государства; прежде всего это местные представительные органы, формирующиеся населением в результате свободных и состязательных выборов и обладающие поэтому значительной легитимностью.

Местное управление в ряде стран (Австрия, Германия, Япония) имеет сходство как с англосаксонской, так и с континентальной моделями, обладая при этом и некоторыми специфическими чертами, что позволяет говорить о своеобразных смешанных, гибридных системах управления на местах. Местное управление такой крупной азиатской страны, как Индия, по большинству своих параметров напоминает британское местное управление. В то же время здесь функционирует совершенно не свойственное англосаксонской модели прямое государственное управление на местах через назначенных сверху чиновников. Здесь также проявляются две тенденции: **сближение и внутренняя диверсификация** классических систем местного управления. С одной стороны, в рамках каждой системы появилось большое количество вариантов, опирающихся в том числе и на заимствования из другой системы. Так, англосаксонская традиция существенно трансформировалась в

бывших английских колониях, особенно в результате столкновения с принципом федерализма. Континентальная система, в свою очередь, распалась на ряд подтипов - романский, германский, скандинавский. С другой стороны, в современном мире происходит некоторое сближение существующих систем местного и регионального самоуправления и их взаимосмещение. Это связано прежде всего с тем, что в большинстве демократических государств местные и региональные власти призваны решать одни и те же или близкие проблемы. Сотрудничество в правовой области и обмен опытом завершают картину: несмотря на существенные изначально различия, все более явной становится тенденция к конвергенции национальных правовых систем - и, следовательно, систем местного управления.

Сближение, однако, не является хаотичным. На наш взгляд, при формировании основ национальных и наднациональных систем местного управления взаимодействуют три основных фактора: **правовые принципы**, определяющие принадлежность к той или иной правовой семье; **государственное устройство** и связанные с ним принципы территориального распределения властных полномочий; **исторические традиции** организации местного управления, проявляющиеся в конкретных нормах права и в преемственности институтов управления (прежде всего - их организационных структур и полномочий). Все три фактора формируются как на основе внутреннего исторического развития, так и за счет многочисленных внешних влияний. На основании анализа трех этих факторов оказывается возможным предложить, применительно к странам демократии, типологию систем местного управления. Эта типология имеет два преимущества: дополняет слишком общее и не учитывающее местной специфики разделение по правовым семьям и, в то же время, структурирует наличную информацию, не давая скатиться к банальному утверждению систем местного управления много, и все они разные.

Распространение принципов, лежащих в основе выделения правовых семей связано с культурной и территориальной экспансией стран - родоначальниц: Франции и Англии (позже - Великобритании), начиная с XV - XVI вв. Решающим стало влияние в эпоху расцвета колониальных империй и наполеоновских войн: если в заморских колониях метрополии воспроизводили, с теми или иными нюансами, собственные системы управления, то в Европе французские принципы государственного строительства, подкрепленные идеалами французской революции и наполеоновской харизмой, наложились на близкую правовую культуру и прижились, продемонстрировав свою рациональность и четкость. Однако наличие местных традиций повсюду трансформировало влияния, создавая самостоятельные системы управления.

Все страны, где побывала победоносная наполеоновская армия, оказались вовлеченными в проложенное Францией русло. Этому во многом способствовало то, что до середины - конца XIX в. Франция оставалась единственным в континентальной Европе национальным государством, являясь своего рода образцом для любых попыток национально-государственного строительства, - прежде всего в области организации управления. Французы предложили миру внятную и логически стройную модель формирования национального государства сверху - т.е., как раз такую модель, в которой нуждались страны с запоздавшим (по сравнению с английскими и французскими лидерами) формированием государства-нации. Эта модель получила дополнительную поддержку от диктаторских режимов уже в XX веке (Греция, Португалия, Испания, Германия, Италия), поскольку также давала им то, в чем они нуждались: механизм централизованного управления, определяемый в большей степени волей центральной власти, чем особенностями национальных традиций.

Однако это влияние не было абсолютным. В **германоязычных** областях центральной Европы оно столкнулось с сильными местными традициями союзов суверенных образований: городов-государств, княжеств, королевств и провинций или кантонов. Эти традиции так и не были преодолены в Швейцарии, Бельгии, Германии, -

несмотря на бурные и кровавые попытки централизации и формирования унитарного государства в этих странах. Сравнительно условной оказалась и централизация в Нидерландах. Между тем германоязычные области продолжали и после наполеоновских войн поддерживать тесные контакты друг с другом, обусловленные общностью культуры, языковым родством и все той же политикой союзов, имевшей под собой экономические основания. Сохранение швейцарского федерализма и федерализация, в XX в., Германии, Австрии и Бельгии довершили картину - в этих странах сформировалась самостоятельная макросистема местного управления: основанная на романо-германском праве, испытывавшая французское влияние (особенно сильное во франкоязычных областях Бельгии и Швейцарии), она включает в себя также принцип федерализма (или, в более исторических и более немецких терминах, **союзничества**) и глубокие традиции, в том числе институциональные, независимого городского самоуправления.

Во второй половине двадцатого века страны, традиционно наиболее близкие к Франции в понимании и практике публичного управления, в том числе местного, - **Испания и Италия** - достаточно резко отошли в сторону от классического унитаризма. Этот отход, проявившийся в регионализации обоих государств, воспринимается как резкий именно потому, что до 70-х гг. в Италии и до 80-х гг. в Испании обе страны проводили чуть ли не более последовательную централизаторскую политику, чем Франция. Этот отход, с другой стороны, наглядно демонстрирует близость традиционных систем управления в трех странах. Демократизация в Испании и в Италии, едва начав распространяться на территориальное распределение власти, столкнула обе страны с тем явлением, в борьбе с которым и формировалась французская модель: с региональным автономизмом и сепаратизмом. Частичное примирение централизаторской схемы и регионалистских тенденций оказалось возможным лишь в специфическом контексте **европейской интеграции**, когда подвергаются сомнению основы национальной государственности и когда даже сепаратистские тенденции оказываются достаточно условными: единая Европа делает эти устремления бессмысленными, она же их и ограничивает. Напротив, небольшие по территории и этнически сравнительно однородные Греция и Португалия сохраняют классическую централизованную модель, лишь приправленную самоуправлением: поставторитарные режимы нуждаются в достаточно длительном переходном периоде когда центральная власть продолжает сохранять монополию (квази-монополию) на публичное управление.

Несколько особняком стоит основанная на романо-германских правовых принципах **скандинавская** макросистема местного управления. Влияние французской модели на скандинавские страны несомненно и долговременно; оно осуществлялось как непосредственно, так и в преломлении через призму датского государственного строительства (территории Швеции, Норвегии и Финляндии подчинялись датской короне с конца XIV в. до 1520-х гг. в соответствии с Кальмарской унией. Норвегия, входившая в состав датского, позже шведского королевств, стала независимой лишь в начале XX в.; Финляндия отошла к России в 1808 г., а независимой стала в 1918 г.). Дания формирует своеобразный мост, по которому осуществляется переход от романской и германской макросистем к скандинавской. Эта страна в процессе формирования системы публичного управления воспроизводит как характеристики французской системы - раннее национально-государственное строительство в условиях квази-империи, - так и черты германоязычных территорий, в частности - экономически обусловленные традиции городского самоуправления в некоторых крупных городах. Однако Дания не знала ни столь ожесточенной борьбы с региональным сепаратизмом, как страны романской макросистемы, ни германского союзничества. Напротив, там формируются традиции самоуправления, сближающие Данию со странами Скандинавии: развитое общинное самоуправление, зачастую опирающееся на прямую демократию и подкрепленное труднодоступностью ряда территорий и их экономической автаркией, что сдерживало экспансию прямого государственного управления. Эти традиции, присутствующие еще в

большой степени в Швеции и в Норвегии, не являются противоположностью централизованному, унитарному государству, как это могло бы быть в случае развитого регионализма. Скорее наоборот, ранняя или бурная централизация в сравнительно редконаселенных странах способствовала почти полной интеграции местного управления в государственный механизм; в отличие от других европейских стран в скандинавском регионе все децентрализаторские реформы проходят как идеальные революции сверху, не встречая ни сопротивления, ни требований самостоятельности со стороны органов самоуправления. Таким образом, развитое самоуправление дополняет государственную централизацию, не вступая с ней в конфликт. В двадцатом веке эти традиции самоуправления были дополнены за счет раннего (20 - 30-е гг.) формирования социального государства, способствовавшего демократизации и децентрализации публичного управления несмотря на унитаризм. Наконец, в Скандинавских странах влияние общего права на правовую систему гораздо более существенно, чем на континенте.

Английская система управления, в том числе местного, также как и основные принципы английского права последовательно насаждались как на территории Британии и Ирландии, так и в заморских колониях. При этом, на самых ранних этапах колониальной экспансии, сформировалось противоречие между двумя подходами к местному управлению. С одной стороны, органы местной власти традиционно (т.е. после формирования, в XV-XVII вв. централизованного государства) рассматривались как представители Короны и, позже, Парламента, - следовательно, не было оснований для разграничения между местным (само)управлением и прямым государственным управлением на местах. С другой стороны, колониальное управление предполагало обязательность специального представительства интересов Короны, поскольку традиционные или создаваемые управленческие структуры в колониях не могли обеспечить такого представительства. В результате на уровне провинций в колониях доминировало прямое государственное управление - через деятельность губернаторов и генерал-губернаторов, - а на местном уровне формировались органы самоуправления, в той или иной мере соответствующие английским представлениям о местном управлении (Здесь и далее речь будет идти лишь о Британских островах и о поселенческих колониях Великобритании, где местное население было либо немногочисленно, либо быстро уничтожено колонистами. Поэтому в Северной Америке, Австралии и Новой Зеландии традиционные туземные формы местного управления не имели самостоятельного значения, - в отличие, например, от Индии).

Разрыв с метрополией, произошедший в результате американской войны за независимость, привел к тому, что местное управление в США во многом сохранило черты английского местного управления XVII-XVIII вв. Страны, входившие в состав Британского Содружества и остававшиеся под номинальным авторитетом британской Короны имели гораздо больше возможностей для того, чтобы впитать британские нормы и традиции в области местного управления. Однако американское влияние, особенно сильное в отношении Канады, а также ранняя федерализация способствовали эволюции систем местного управления и их значительному своеобразие. Восприятие идеи федерализма из США, а не из Европы сыграло здесь немалую роль: федерализм в его американской трактовке может быть применен к любому уровню власти и фактически означает максимальную децентрализацию управления. Наконец, если европейский - в частности, немецкий - федерализм во многом опирается на принцип **делегирования** полномочий и функций, то в США в основе федералистских идей всегда лежало строгое **разграничение** полномочий. В условиях поселенческого происхождения Канады, Австралии, когда отдельные поселения начинали функционировать - как и в США - до того, как государство смогло обозначить свое присутствие на этих территориях, идея естественного права местных сообществ на самоуправление приобретала особую актуальность. В основе американской системы местного управления, как варианта

англосаксонской, лежит, таким образом, достаточно своеобразное противоречие: с одной стороны, тотальность принципа федерализма и традиции самоуправления способствуют значительной самостоятельности местных органов, а традиционное английское дробление местных структур, в значительной степени сохранившееся, способствует, наряду с федерализмом, большому разнообразию. С другой стороны, высокий статус субъектов федерации как государственных образований и связанные с эти ресурсы и полномочия создают основания (более полно реализованные в Австралии и Канаде, в гораздо меньшей степени - в США) для определенной унификации местного управления на их территории.

Таким образом, применительно к западным демократическим государствам можно говорить о существовании пяти макросистем местного управления: британской, романской, американской, германской и скандинавской. Эта типология не является исчерпывающей: специфическими чертами обладает организация местного управления в странах Латинской Америки, Восточной Европы и тем более - в азиатских и африканских государствах. Приведенные ниже таблицы резюмируют основные характеристики наднациональных систем (макросистем) местного управления.

Таблица 9. Макросистемы местного управления (историко-правовая типология)

Романо-германская правовая семья	Государственное устройство, традиции самоуправления, внешние влияния	Англосаксонская правовая семья
Романская макросистема	Унитаризм и централизация против автономизма	Британская макросистема
Франция	Ранняя централизация и национальное строительство в условиях колониальной империи	Англия
Италия, Испания, Греция, Португалия	Правовое, культурное и организационное влияние метрополии; поздняя и бурная централизация или зависимость	Ирландия, Уэльс, Шотландия, Н.Зеландия
Германская макросистема	Федерализм или традиционная роль провинций; национальное строительство, основанное на союзе территорий	Американская макросистема
ФРГ	Влияние империй	США
Австрия, Бельгия, Швейцария, Нидерланды, Люксембург	Влияние империй и страны-лидера макросистемы	Австралия, Канада
Скандинавская макросистема	Унитаризм и централизация, абсолютная власть центра с опорой на местное самоуправление (общинные традиции)	Скандинавская макросистема
Дания	Смешанное англо-французское влияние; раннее формирование	Дания

		нации в условиях квази-империи	
Швеция, Финляндия	Норвегия,	Правовое, организационное влияние Дании	и Швеция, Норвегия, Финляндия

Таблица 10. Основные характеристики макросистем местного управления

Макросистема	Правовые концепции	Нормы права	Органы управления
Романская	<ul style="list-style-type: none"> ○ Местные сообщества и нация принципиально различаются и имеют разные интересы ○ Местное самоуправление является реализацией права местного сообщества, как особого социального образования, на реализацию своих интересов ○ Выборность местной власти является признанием самостоятельной сущности сообществ ○ Реализация местных интересов не может противоречить национальному интересу, который должен абсолютно верховенствовать 	<ul style="list-style-type: none"> • Общая компетенция как право сообществ решать вопросы местного значения в соответствии со своими интересами • Местные сообщества (а не местные органы власти) являются юридическими лицами, обладающими собственностью, правами и т.д. • Важнейший вопрос децентрализации - право выборных лиц принимать решения и распоряжаться бюджетом • Обязателен жесткий контроль за сообществами (префект, другие органы административного контроля) и параллельное существование на местном уровне государственной администрации, для решения национальных 	<p>Прямое государственное управление на местах осуществляется через отраслевые службы, присутствующие почти на всех уровнях, и через государственные органы общей компетенции на местах.</p> <p>Унифицированный и подробно регламентированный статус местных органов власти.</p>

		задач	
Британская	<ul style="list-style-type: none"> ○ Жителей территориальных образований связывает лишь соседство, они не формируют особого сообщества ○ Все публичное управление направлено на реализацию национального интереса ○ Местное управление является лишь территориализацией единого публичного управления ○ Выборность местных органов власти - демократичный и освященный традицией способ осуществления единого управления, направляемого из центра 	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие общей компетенции и применение к местной власти правила <i>ultra vires</i>; • юридическими лицами являются органы власти • Возможность регулирования любых вопросов, связанных с местным управлением, общими и частными нормативными актами из центра • Органы местного управления представляют центра на местах; нет необходимости в каких-либо иных представителях • Способы формирования местных органов власти могут бесконечно варьироваться, не меняя своей сущности: выборы, выборные чиновники, назначение, совместные органы, состоящие из депутатов и чиновников и т.д. 	<p>Существуют многочисленные отраслевые органы управления на местах, формируемые органами местного самоуправления и/или государственной власти и относительно самостоятельные.</p> <p>Статус местных органов власти основан на общих принципах, унифицирован, но может варьироваться в зависимости от местных особенностей.</p>
Германская	<ul style="list-style-type: none"> ○ Нация состоит из 	<ul style="list-style-type: none"> • Общая 	<p>Все отраслевые службы на</p>

	<p>территориальных сообществ, интересы нации включают в себя местные интересы</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Национальные единые интересы реализуются также через деятельность местных органов власти ○ Участие в публичном управлении - долг граждан и местных органов власти ○ Выборность местных органов власти - один из способов реализации гражданами своего долга участвовать в управлении 	<p>компетенция как право и обязанность решать вопросы местного значения под свою ответственность</p> <ul style="list-style-type: none"> • Большая часть полномочий делегируется местным властям, которые подотчетны или подчиняются вышестоящим органам власти • Обязательный характер назначений, выборов, решений органов управления промежуточного уровня • Наряду с открытыми выборами может использоваться, в целях эффективности и скоординированности, назначение должностных лиц и институт выборных чиновников (интеграция местной исполнительной власти в национальный механизм) 	<p>каждом уровне подчинены органу власти общей компетенции, независимо от его статуса. В структуре органов власти стирается грань между выборностью/самостоятельностью и иерархическим подчинением государству.</p> <p>Статус местных органов власти может значительно варьироваться, но регламентирован правительством очень подробно.</p>
Американская	<ul style="list-style-type: none"> ○ Местное сообщество - отдельное социальное образование, имеющее право на 	<ul style="list-style-type: none"> • Обязательность выборных органов власти, обладающих всей полнотой полномочий на местном уровне 	<p>Существуют многочисленные отраслевые службы, не связанные подчинением ни с правительством, ни с органами самоуправления. Высшие должностные лица этих служб часто выборные.</p>

	<p>самоуправление для выражения своих интересов</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Государственные интересы (интересы штата) должны доминировать над местными интересами ○ Баланс интересов достигается переговорами и соглашениями, с решающей ролью штатов ○ Местные органы власти подотчетны не центру, а населению и независимым органам контроля (контроль с позиций системы публичного управления в целом) 	<ul style="list-style-type: none"> • Штаты вправе подробно регулировать статус и полномочия местных органов власти • Статус местных органов власти является результатом компромисса между ними и властями штата; органы власти разного уровня вольны заключать финансовые соглашения • Развитые формы контроля избирателями (частые выборы, отзыв, референдумы и инициативы), контроль выборными органами и судами 	
Скандинавская	<ul style="list-style-type: none"> ○ Нация состоит из территориальных сообществ, интересы нации включают в себя местные интересы ○ Местное управление является территориализацией единого публичного управления ○ Выборность и самостоятельность местных органов власти - рациональный способ учитывать разные интересы 	<ul style="list-style-type: none"> • Общая компетенция как право и обязанность решать вопросы местного значения под свою ответственность • Компетенции и полномочия распределяются между разными уровнями исходя из единой целесообразности, независимо от местных интересов • Местным 	<p>На местном уровне практически отсутствуют органы прямого государственного управления</p> <p>На региональном уровне государственный чиновник представляет правительство (Корону) и контролирует местные органы</p>

	и организовать публичное управление	сообществам передается максимум социальных функций государства • Контроль за деятельностью органов самоуправления распределен между государством, гражданами, специальными полунезависимым и органами	
--	-------------------------------------	--	--

Тема 14. Британская система местного управления

Англосаксонская система местного управления, получившая заметное распространение в современном мире, возникла в Великобритании. Ее распространение является прямым следствием существования британской колониальной империи и территориально совпадает с границами этой империи в период ее расцвета. Однако - как и в случае с романской системой - правовые схемы колонизаторов плохо прижились в традиционных обществах Азии и Африки. Поэтому говорить всерьез о существовании англосаксонской системы можно лишь по отношению к странам, повторившим британский или американский путь развития: от индустриального общества - к обществу потребления, от традиционного или раздробленного общества - к современному демократическому государству.

Великобритания

Наиболее заметной особенностью организации местного управления в Соединенном Королевстве можно считать традиционные различия между разными территориями, удивительным образом сочетающиеся с значительным единообразием. Местное управление на территории Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии регулируется отдельными нормативными актами (для Англии и Уэльса часто принимаются общие законы) и различается по таким параметрам, как административно-территориальное деление, полномочия органов управления, даже органы государственной власти, в ведении которых находятся вопросы взаимодействия с органами местного управления различны: в Англии это министерство (департамент) окружающей среды, регионов и местного управления, на остальных территориях - выборные ассамблеи (парламенты) и создаваемые ими правительства.

Вместе с тем, организация местной власти в Англии всегда служила ориентиром, и особенности других территорий выглядят скорее незначительными исключениями из общего правила, формируемого по английскому образцу.

Общая характеристика правовой базы

У Соединенного Королевства нет письменной конституции, - следовательно, нет формальных оснований для того, чтобы говорить о конституционном статусе местного управления. И в самой Великобритании, и за ее пределами было широко распространено мнение, согласно которому функции конституционного регулирования в стране выполняет традиция, поддерживаемая при необходимости авторитетом Короны и Парламента. Однако опыт 1980-90х гг. показал, что, если это и так, то к местному управлению такая трактовка неприменима. Финансовые реформы правительства М.Тэтчер, перевернувшие традиционную организацию деятельности местной власти, показали, что в отсутствие конституционного регулирования органы местного управления беззащитны перед решительно настроенным премьер-министром. Иными словами, с формально-правовой точки зрения местное управление в Соединенном Королевстве не обладает никакими гарантиями в условиях абсолютного суверенитета Парламента.

Тем не менее, обширная правовая традиция существует и определяет основные характеристики местных органов власти. Эта традиция формируется из нормативных актов, в том числе насчитывающих столетия, и из судебных прецедентов, играющих особенно важную роль.

В качестве одной из составляющих традиция включает в себя и правовую незащищенность местных органов власти от центра. **Единственным обладателем суверенитета является Парламент**; все полномочия публичной власти могут исходить только от Парламента путем делегирования. Следовательно, Парламент вправе в любой момент вернуть себе или изменить делегированные полномочия. Это относится как к исполнительной власти, так и к органам местного управления. Более того, Парламент вправе создавать органы, которым он поручает управленческие функции, изменять их

структуру, ликвидировать их. Теоретически местное самоуправление в стране может быть ликвидировано обычным актом Парламента. Именно с этим связана легкость, с которой британский законодатель ликвидирует из создает уровни местного управления, перераспределяет полномочия и т.д. Из верховенства Парламента автоматически следует и другой принцип: делегирование полномочий всегда конкретно. Следовательно, ни один орган власти, кроме Парламента, не может обладать общей компетенцией. Местные органы власти имеют право предпринимать лишь те действия, которые эксплицитно разрешены им законом; то, что не разрешено - запрещено. Это правило (позитивное регулирование, на юридической латыни - **ultra vires**) имеет основополагающее значение; любое действие местных властей, не опирающееся на конкретный акт, его разрешающий, аннулируется и влечет за собой серьезную судебную ответственность.

Парадоксальным следствием является практическое отсутствие института обязательных полномочий. Члены местных советов выполняют свои функции бесплатно; их деятельность - добровольное участие граждан в управлении. Поэтому парламентские акты **разрешают** местным советам предпринимать те или иные действия, но не обязывают их к этому. Обязанность заниматься той или иной деятельностью может лежать только на местных чиновниках.

Столь абсолютное верховенство центральной власти корректируется тем, что советы вправе обращаться к Парламенту с просьбой предоставить им то или иное полномочие. Такое обращение возможно как от имени всех местных властей, через их ассоциации, так и от отдельного совета. В последнем случае может быть принят **частный нормативный акт** (Local Act), разрешающий данную деятельность одному конкретному совету. Огромной властью, в сравнении с другими европейскими странами, обладает министр, отвечающий за местное управление - государственный секретарь по вопросам окружающей среды. Многие вопросы полномочий, ответственности, структуры органов власти регулируются его актами. Новый элемент правового регулирования введен законом 2000 г.: всем местным советам предписано разработать свои **уставы** (constitutions), включающие относящиеся к этому совету решения госсекретаря, частные акты и собственные решения совета по принципиальным вопросам.

Дополняется система тем, что в британской системе местного управления не существует, на локальном уровне, органов прямого государственного управления, - советы в каком-то смысле сами являются такими органами, поскольку полномочия делегируются им Парламентом не тех же основаниях, что и любой другой административной структуре. Вместе с тем, отдельные специализированные функции всегда могут быть переданы специальному органу, не связанному с классическими органами местного управления.

Идея местного сообщества как самостоятельного естественного образования, обладающего своими правами, бродит в умах некоторых английских теоретиков, но не находит никакого отражения в действующем праве. Право признает, что у жителей города или графства есть общие интересы, что они составляют некоторую общность, но это прежде всего общность потребителей. В отличие от континентальной Европы, юридическим лицом, которое наделено полномочиями по местному управлению, является не сообщество, а совет.

Органы самоуправления

Структура органов местного самоуправления в Соединенном Королевстве достаточно однородна: одни и те же принципы лежат в основе организации деятельности и структуры городских (окружных) органов управления, органов графств и унитарных образований; одни и те же принципы действуют на территории Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. Однако это единство во многом остается внешним: минимум правительственной регламентации в вопросах структуры ведет к тому, что практически каждое территориальное образование имеет свои особенности. Кроме того, необходимо учитывать несовпадение наименований и статусов, во многом связанное с

территориальной реформой 1990-х гг.: в одной только Англии существуют 1) графства с полномочиями дореформенных графств (юридический статус - графства), 2) унитарные графства с полномочиями дореформенных графств и округов (юридический статус - графства), 3) округа с дореформенными полномочиями (юридический статус - округа), 4) унитарные округа с объединенными полномочиями (юридический статус - округа), 5) города, обладающие статусом округов - унитарных или дореформенных, 6) городские округа. Мы рассматриваем лишь общие черты.

Графства, округа, унитарные образования

На всей территории Соединенного Королевства местное население избирает представительные органы - советы, которые являются юридическими лицами (корпорациями). Выборы повсеместно проходят на основе одной и той же избирательной системы с незначительными вариациями: мажоритарные выборы в один тур с кумулятивным вотумом. Советы графств, округов и унитарных образований выбираются на 4 года. Законом о местном управлении 2000 г. установлены следующие варианты избирательной системы:

- 1) совет может обновляться полностью каждые четыре года;
- 2) совет может обновляться наполовину каждые два года;
- 3) совет может обновляться по третям каждый год.

Выбор того или иного варианта конкретным советом должен быть утвержден государственным секретарем по вопросам окружающей среды. По всей стране выборы проходят одновременно, как правило - в начале мая.

В отношении Шотландии действует специальный закон о местном управлении 1973 г. (с последующими изменениями), согласно которому на ее территории было создано 9 регионов, 53 округа, 3 острова как территориальные единицы (не имеющие деления на округа) и 1343 общины. В каждой из этих территориальных единиц населением избирались советы. Этим законом урегулированы и полномочия советов всех трех уровней местной власти. К 1998 г. в результате правительственных реформ в Шотландии остался лишь один уровень территориального управления (не считая общин), представленный 32 территориями: городами, новыми унитарными образованиями и островами. Каждое образование имеет равный статус и полномочия. В Уэльсе в этот же период создана одноуровневая система из 20 административно-территориальных единиц, которые именуются графствами или городами-графствами.

В Северной Ирландии существует 6 административных районов (areas), разделенных на 26 округов. Большая часть полномочий объединена в руках правительственных комиссий (area boards), которые возглавляют административные районы. На уровне районов отсутствует самоуправление.

Вся управленческая деятельность местных органов Англии, Уэльса и Шотландии осуществляется через советников, комиссии и административный аппарат. Члены местных советов (советники) работают в них безвозмездно или по совместительству. Они образуют отраслевые и функциональные **комитеты и комиссии**, в которых и решаются основные вопросы. Обычно две трети состава комитета (комиссии) - это советники, а одна треть - нанимаемые советом эксперты и местные служащие. Только финансовый комитет состоит полностью из советников, а комитет по делам полиции должен помимо них включать в свой состав и мировых судей. Советы также нанимают служащих, которыми обычно руководит главный администратор.

Руководство отраслями местного управления сосредоточено в руках комиссий, образуемых советом. Все местные советы делегируют комиссиям многие свои полномочия, поскольку советы слишком велики (некоторые насчитывают свыше 100 человек) для того, чтобы работать постоянно, готовить различные решения. Весьма распространены комиссии по вопросам политики и ресурсов, которые осуществляют координационные функции в отношении прочих комиссий. Постоянные (статутарные) комиссии, создание которых является обязанностью совета, формируются из числа членов

совета, каждый из которых может входить сразу в несколько комиссий. В составе прочих комиссий может быть до 1/3 лиц, не являющимися советниками.

В системе местных органов Великобритании, как правило, создаются два вида комиссий:

- ведающие отдельными отраслями управления (они называются вертикальными);
- осуществляющие функции по координации работы вертикальных комиссий и органов управления (эти комиссии называются горизонтальными).

Кроме таких комиссий региональные (в Шотландии), графские и окружные советы могут создавать специальные и постоянные комиссии, а также так называемые объединенные комиссии, формируемые двумя и более органами управления в случаях, когда необходимы совместные действия советов. Статутарные комиссии создают, в основном, для обеспечения общественного порядка (например, комиссии по делам полиции).

Основные области деятельности местных комиссий относятся к различным социальным службам, образованию, финансам. Число комиссий, персональный состав и полномочия predeterminedены нормами регламента работы каждого совета. Такие регламенты закрепляют структуру, полномочия и процедуру деятельности местного совета и его структурных подразделений, кворум сессии. Комиссии обязаны информировать совет обо всех сферах своей деятельности. Законодательство запрещает делегировать комиссиям полномочия, касающиеся таких вопросов как финансовые займы или определение уровня местных налогов. По этим вопросам они могут дать совету только необходимые консультации, а также контролировать финансовую деятельность должностных лиц.

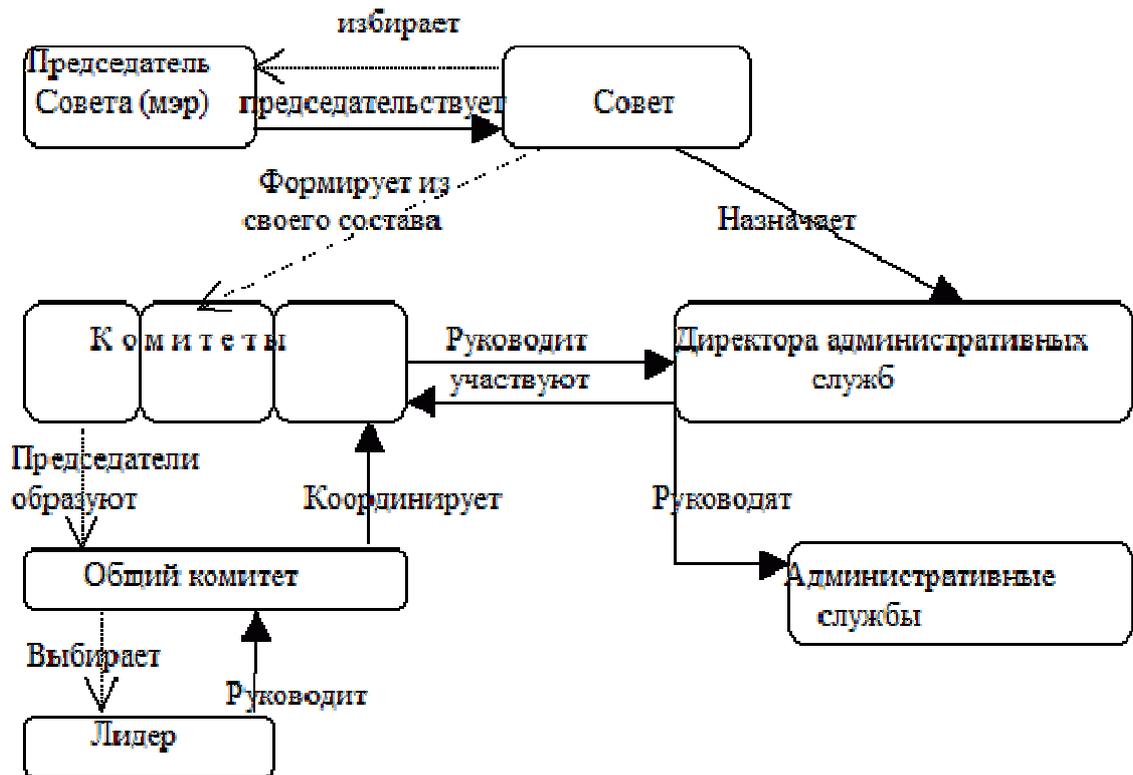
Численный состав комиссий может весьма различаться; главным критерием создания является обеспечение их деятельности как работающих органов. С этой целью им предоставлено право **кооптации** новых членов из числа лиц, не являющихся членами местного совета, но имеющих высокую профессиональную подготовку в областях экономики, финансов, юриспруденции и т.д.

Кооптация таких членов имеет как преимущества, так и недостатки. Преимущества состоят в обеспечении объективной экспертизы, разносторонних подходов к анализу рассматриваемых проблем; кроме того, беспартийность кооптируемых членов комиссий позволяет смягчать влияние в комиссии лидера какой-либо политической партии. Недостатки кооптации заключаются в ослаблении демократического характера процедуры образования комиссий, а также в отсутствии связи кооптируемых с местным населением.

Местным советам предоставлены полномочия по найму ведущих чиновников и специалистов и, кроме того, обязательному утверждению назначений некоторых руководителей отделов (в т.ч. глав отделов по образованию, директоров различных социальных служб, полиции и т.д.).

Значительную часть работы советов составляет утверждение актов комиссий, обсуждение их отчетов, анализ деятельности комиссий и выработка рекомендаций по ее улучшению. Руководит советом **председатель** (мэр - тауог), избираемый из числа его членов. Мэр не обладает никакими полномочиями, связанными с исполнительной властью; кроме председательства он осуществляет лишь представительские функции. Советы двух ведущих звеньев местного управления (в муниципалитетах и графствах) осуществляют управленческую деятельность через свои сессии, работу комиссий и исполнительного аппарата. Схема этой классической для Великобритании системы комитетов приведена ниже.

Рисунок 5. Традиционная организация системы комитетов



Главный администратор (chief executive) - глава местной администрации - под своим руководством объединяет работу всех отделов. Как и другие местные служащие, он назначается на должность советом. В органах графств он иногда имеет и свой собственный отдел, аппарат которого поддерживает связь с отраслевыми отделами, местными советниками и комиссиями. В отличие от высших должностных лиц местной администрации во многих других странах, **формально главный администратор не является главой исполнительной власти**: все полномочия по местному управлению принадлежат совету, который может делегировать служащим, в том числе администратору, лишь второстепенные функции. Именно совет отвечает за все действия представительной и исполнительной власти, объединенных в этом органе. Что же касается реального положения дел, то ситуация может сильно варьироваться от одного сообщества к другому. В некоторых городах (округах, графствах и т.д.) действует классическая британская **система комитетов**, описанная выше: и представительная, и исполнительная власть осуществляются советом - непосредственно и через комитеты, а администратор выполняет лишь технические функции. Более того, до 70-х гг. во многих, а сегодня - в некоторых местных сообществах такая должность не существует вовсе. Другая крайность, также встречающаяся в Великобритании - главный администратор, который фактически возглавляет исполнительную власть сообщества. В этом случае ему подчиняется особый административный орган, объединяющий директоров всех служб местной администрации, а совет фактически отказывается от непосредственного руководства исполнительной властью. Между этими двумя вариантами существует огромное количество промежуточных форм взаимоотношений между советом и администрацией.

Недостаточная эффективность системы комитетов и двусмысленное положение главного администратора вызвали необходимость реформы структур местного управления. В соответствии с законом о местном управлении 2000 г. (его реализация только начинается), все советы должны сформировать самостоятельный орган исполнительной власти. Закон предусматривает три варианта формирования исполнительной власти (ст.11 закона):

1) система **мэр и кабинет**: прямые выборы мэра, который руководит исполнительной властью и назначает от 2 до 9 своих помощников (кабинет);

2) система **лидер и кабинет**: выборы главы исполнительной власти из состава совета, тогда как помощников (кабинет) может назначать либо лидер, либо совет;

3) система **мэр и управляющий от совета**: всенародно избранный мэр делит полномочия исполнительной власти с управляющим, которого назначает совет из числа профессиональных чиновников.

Во всех случаях, мэр или лидер может одновременно быть председателем совета, но может и не являться им. Полномочия исполнительного органа сводятся к руководству администрацией и выполнению решений совета и его комитетов; однако, закон относит к компетенции исполнительного органа и все другие полномочия местных органов, не отнесенные законодательством к ведению совета. Кроме того, закон предусматривает возможность прямых выборов других должностных лиц. Выбор варианта должен определяться советом по согласованию с государственным секретарем (министром) по вопросам окружающей среды и регионов - в полном соответствии с классической схемой частного законодательства. Наконец, по запросу советов небольших городов или округов, входящих в состав графства, министр может разрешить этим советам не создавать исполнительный орган, либо создать его иначе, чем это предусмотрено законом. С учетом этого положения, невозможно предсказать насколько будет распространена на практике новая система.

Управление Лондоном

Столица страны - Лондон - имела до 1986 г. двухзвенную систему управления, которая заметно отличается от системы управления в других частях страны. В 1986 г. эта система была упразднена, а управление столицей распределено между 32 районными советами. Согласно решению, принятому жителями Лондона на референдуме, состоявшемся 7 мая 1998 г., с 2000 г. на территории лондонской агломерации вновь существует единый представительный орган - **Собрание Большого Лондона** (Great London Assembly), который должен обладать почти теми же полномочиями, что и Совет Большого Лондона в период его существования. Тем самым восстанавливается двухуровневая система управления. Кардинальным нововведением, принятым на референдуме, является решение об одновременных **прямых выборах мэра Большого Лондона**. Это должностное лицо, впервые избранное в мае 2000 г., **возглавляет исполнительную власть** агломерации, - именно по лондонской модели, с отмеченными вариациями, должны управляться и другие территории. Мэр Большого Лондона обладает следующими собственными полномочиями:

- управление городским транспортом;
- территориальное планирование;
- экономическое развитие;
- охрана окружающей среды;
- руководство полицией;
- руководство пожарной охраной;
- управление культурой, спортом, СМИ.

Таким образом, произошла беспрецедентная - по крайней мере, за последние 60 лет - децентрализация власти: почти все эти полномочия переданы мэру органами государственного управления. Мэр избирается сроком на 4 года и обладает большими полномочиями, чем собрание. Так, собрание не имеет права отклонить предложенный мэром проект бюджета. Единственная возможность - предложить до голосования альтернативный бюджет, который должен быть принят не менее чем 2/3 депутатов собрания.

Компетенции местных органов самоуправления

Основной чертой, отличающей британское местное управление от стран континентальной Европы является отсутствие общей компетенции и действие правила *ultra vires*. Наряду с этим, возможность нормативного регулирования путем частных актов ведет к значительному разнообразию в распределении полномочий между местными

органами власти. Теоретически, разнообразию нет пределов, причем список конкретных полномочий данного совета формируется с его участием - через обращения к Парламенту с соответствующим запросом. На практике местные органы управления - как и во многих других странах - стремятся сконцентрировать в своих руках максимум полномочий. Это ведет к своеобразной корректировке теоретического разнообразия: несмотря на то, что нет двух советов с идентичным списком реализуемых компетенций, общие черты неизменны на всей территории Великобритании. Наконец, все чаще на национальном уровне принимаются общие нормативные акты, относящиеся к функционированию местной власти, также способствующие унификации.

Основной объем полномочий местных органов регулируется законами 1972 г. (Англия, Уэльс) и 1973 г. (Шотландия) о местном управлении; ряд существенных изменений внесен законами 1980, 1985 и 1988 гг.

Полномочия местных органов власти (Англия, Уэльс) можно представить следующим образом (унитарные образования получают полномочия и графств, и округов):

Таблица 11. Полномочия органов местного самоуправления в Англии и Уэльсе

Советы графств	Советы округов
Управление карьерой местных служащих Гражданская оборона Благоустройство побережий Служба коронеров Образование (все функции управления, кроме высшего образования) Территориальное планирование и недропользование Пожарная охрана Библиотеки Местные дороги и управление дорожным движением Мировые судьи Персонализированная социальная помощь Полиция Надзор за условно освобожденными Общественный транспорт Рынки Переработка бытовых отходов	Регламентация строительства Общественная санитария и гигиена Жилье (строительство и эксплуатация) Территориальное планирование Парки и игровые площадки Стадионы и спортивные сооружения Сборка мусора и чистка улиц Сбор местных налогов Ведение списков избирателей Кладбища
(Конкурирующие компетенции) Паркинги, туризм, экономическое развитие, архивы и поддержка культуры и искусства, музеи, сбор местных налогов	

Советы графств составляют и утверждают территориальные планы на десятилетний период, которые содержат задания по использованию и улучшению дорог, строительству различных производственных и социально-культурных объектов, учреждений общественного пользования (жилых домов, школ, сельскохозяйственных и коммерческих заведений). Планы принимаются с учетом экономического, социального и демографического факторов развития соответствующих территорий. При составлении этих планов муниципалитеты постоянно консультируются с региональными правительственными учреждениями и окружными советами. План утверждается генеральным секретарем. Окружные советы, в соответствии с общим территориальным планом, составляют свои локальные планы.

Местные органы контролируют деятельность промышленных предприятий по вопросам выброса в атмосферу пыли и других загрязняющих воздух веществ, следят за состоянием шума на их территории, санитарными условиями на промышленных стройках, за деятельностью крематориев, содержанием кладбищ, уборкой улиц, содержанием парков.

Советы графств, чья территория частично или полностью включает в себя национальные парки, обязаны создавать комиссии по вопросам национальных парков и вправе издавать в этом отношении акты административного характера.

Наибольшую сложность представляет собой надзор за использованием земельных участков в городах и земельных наделов в сельской местности. Полномочиями по такому надзору наделены лондонские районные, приходские и общинные советы. В принципе местные органы могут приобретать землю, причем иногда посредством акта о принудительном изъятии земли для промышленных целей, для сохранения защитных лесных и лесопарковых массивов или развития бросовых земель.

Местные органы всех видов уполномочены обеспечивать функционирование на их территории театров, танцевальных и увеселительных заведений и т.д. Для этого советы графств, лондонские и окружные советы наделены правом выдавать разрешения на открытия такого рода заведений.

Все местные органы могут давать разрешения на открытие плавательных бассейнов, контролировать их эксплуатацию. Причем для этих целей им разрешено принудительно изымать соответствующие земельные участки (таким правом не обладают приходские и общинные советы).

Компетенция муниципалитетов наиболее полно проявляется в сфере образования. Местные органы управления обеспечивают дошкольное обслуживание детей и школьное образование. Этими вопросами занимаются в основном графства и городские округа. Каждый компетентный местный орган управления назначает комиссию по образованию, утверждаемую государственным секретарем.

Руководство образованием включает в себя обеспечение школ необходимым персоналом, организацию питания детей, обеспечение стипендиями части студентов высших учебных заведений, обеспечение продолжения образования для лиц, оканчивающих среднюю школу.

В настоящее время большинству местных органов приходится решать проблему трудоустройства молодежи, заканчивающей среднюю школу и колледжи.

Для управления здравоохранением в Великобритании предусмотрены три вида органов:

- органы управления больницами, назначаемые соответствующими правительственными учреждениями;
- назначаемые местные исполнительные органы;
- учреждения, управляемые местными органами управления.

Взаимоотношения государства с медицинскими учреждениями складываются на контрактной основе. Например, амбулаторная помощь предоставляется преимущественно в приемных врачей общей практики, называемых семейными врачами. Это частная практика, но в условиях общественной системы здравоохранения. Приемная врача, оборудование в ней, инструменты - собственность врача. Хозяин и работник, руководитель и исполнитель совмещаются в одном лице. Семейные врачи работают по контракту с местными органами управления - в Великобритании такими органами являются комитеты семейных врачей, входящие в окружное управление здравоохранением. Условия контракта оговаривают все виды медицинской помощи, которые обязан оказывать врач, включая ответственность за лечение больных даже в то время, когда он находится в отъезде или болен (в этом случае он сам должен позаботиться о своей подмене).

Вопросами жилищного хозяйства в основном занимаются городские и негородские окружные местные советы и Палата Общего Совета Сити Лондона. В пределах Большого Лондона полномочия в этой сфере хозяйства разделены между Собранием Большого Лондона и советами лондонских районов.

Ведение жилищного хозяйства включает в себя не только собственно жилищные вопросы, но и проблемы окружающей среды, ее защиты, улучшения и благоустройства жилых территорий, расчистки территорий, занимаемых трущобами.

Работы по ведению жилищного хозяйства финансируются в основном правительственными органами и поступлениями от платежей квартиросъемщиков.

Местные органы управления имеют право обязывать собственников улучшать и благоустраивать прилегающую к домам территорию.

До 1946 г. окружные местные органы руководили полицейской службой. В дальнейшем полицейские формирования были укрупнены и стали подчиняться специальным комиссиям советов графств (областей). В Лондоне и городских графствах полицейские силы находились в непосредственном подчинении Министерства внутренних дел, сейчас полиция частично подчинена избранному мэру. Законом 1964 г. были значительно ограничены полномочия местных органов по контролю за деятельностью полиции и их право утверждать констеблей.

Местные власти ведают также вопросами транспорта и дорожного дела. Система управления дорогами состоит из государственного секретаря по делам окружающей среды, и специальных органов в советах графств, Собрании Большого Лондона, лондонских районных Советах и Палате общего лондонского Сити. Некоторые функции в сфере дорожного строительства осуществляют приходские и общинные советы.

За пределами Лондона основными работами по поддержанию дорог в надлежащем состоянии руководят советы графств. Окружные советы при этом действуют как агенты центрального правительства.

Местные органы обязаны обеспечивать ремонт дорог, контролировать транспортное движение и пешеходные дороги.

Местные органы могут заключать договоры в целях решения различных задач. С разрешения Государственного секретаря по охране окружающей среды Правительства Великобритании советы графств и окружные советы заключают договоры на поставку различных товаров, оборудования, транспорта.

Этот впечатляющий список, являвшийся одним из оснований репутации британских местных органов как наиболее самостоятельных и играющих важную роль в системе национального публичного управления, имеет явную тенденцию к сокращению. На протяжении 80-х - начала 90-х гг. консервативное правительство предпринимало немалые усилия к сужению сферы деятельности местных органов самоуправления. Основные элементы этой политики таковы:

- финансовая централизация (см. ниже)
- законодательное введение **обязательного конкурентного предоставления услуг** (compulsory competitive tendering) в 80-х гг.: некоторые виды деятельности местных органов безоговорочно передавались (частично или полностью) в частный сектор; в других случаях местные власти были обязаны отказаться от своих полномочий в пользу частного бизнеса, если не соблюдались некоторые жесткие параметры (стоимость, рентабельность услуг и т.д.); в целом над местными органами довлеет железное правило - никакое действие муниципалитетов не может создавать препятствий свободной конкуренции. Любой гражданин или организация имеют право обращения в суд, если считают, что местный совет своими действиями препятствует свободной конкуренции в какой-то области, и суды априорно стоят на защите конкуренции;
- правительство пытается вывести из сферы контроля местных властей школьное образование, путем предоставления школам специальных постоянных субсидий при условии, что они переходят в подчинение созданным правительством органам;

- наконец, усиливается роль и растет число специализированных отраслевых органов управления на местном уровне, к которым перемещаются - явно или тайно - некоторые компетенции органов местного самоуправления.

Лейбористское правительство Т.Блэра приостановило эти тенденции, однако пока неясно, идет ли речь о сохранении статуса кво или о полном отказе от введенных консерваторами новшеств. Во всяком случае, местные органы не сумели добиться возврата приватизированных при Тэтчер служб, а количество специализированных органов управления, не подчиняющихся местным властям продолжает расти.

Местные финансы

Финансы органов местного управления составляют важную часть общенациональной финансовой системы, хотя они и выступают как ее обособленное звено. В 1988 г., например, местные органы власти израсходовали 45 млрд. фунтов ст., что составило 25% внутреннего валового продукта страны. Финансовые средства местных органов с 50-х годов XX в. растут в основном за счет правительственных субсидий и увеличения долга правительственным органам и различным корпорациям.

Значительная часть доходов местных бюджетов формируется за счет **местных налогов**. В Соединенном Королевстве не существует специальных налогов для разных территориальных сообществ: и графства, и округа, и новые унитарные образования собирают одни и те же налоги. За два последних десятилетия местные налоги несколько раз реформировались, что послужило основанием для серьезных политических проблем в стране. Традиционный **налог на жилище** (domestic rate) был заменен в 1989-1990 гг. на местный налог (community charge), тут же прозванный **подушным налогом** (poll tax), поскольку одна и та же сумма выплачивалась каждым взрослым, проживающим на территории местного сообщества. Введение подушного налога стало своего рода национальным скандалом: протесты местных советов, жителей, оппозиции, кампания в прессе привели к тому, что в 1993 г. налог был заменен на **новый местный налог** (council tax). Как и два предыдущих, новый налог фактически является налогом за проживание. Он уплачивается каждым взрослым жителем местного сообщества. Базой налогообложения является стоимость недвижимости, используемой как жилье; вся недвижимость разделена на восемь категорий, в зависимости от которых и определяется размер налога на конкретное жилое помещение. Вместе с тем, играет роль и количество проживающих: если в данном жилье проживает лишь один человек, ему предоставляется 25% снижение общей суммы.

Налог на нежилые помещения (non domestic rate) до 1989-1990 гг. самостоятельно собирался и устанавливался местными советами. В соответствии с биллем о местных финансах, введившим и подушный налог, распределение налога на нежилые помещения стало централизованным: он собирается в специальный фонд, из которого распределяется правительством между местными сообществами в зависимости от потребностей и фискальной базы последних. Таким образом, местный налог используется в целях выравнивая доходов сообществ, занимая среднее положение между налогом и правительственной субсидией. Кроме этого местные советы могут собирать сборы за потребление и плату за оказанные услуги, а также брать кредиты, - обращение местного совета за кредитом вступает в силу лишь после утверждения его министром по делам местного управления.

Правительственные трансферты предоставляются в двух основных формах, не считая перераспределения налога на нежилые помещения: единые дотации и специфические субсидии. В целом эта помощь направлена на покрытие разницы между предполагаемыми расходами и доходами от местных финансовых источников. Этот критерий используется прежде всего при формировании основной дотации: **гранта поддержки доходов** (Revenue Support Grant). Правительство определяет для каждого сообщества предпочтительный уровень расходов на грядущий бюджетный год. При этом принимается в расчет средняя (предпочтительная) ставка местного налога, как основного

источника доходов. Возникающая между высчитанными таким образом доходами и расходами разница и покрывается грантом поддержки доходов. Наряду с правом устанавливать законодательно пределы налоговых ставок, правительственный грант является серьезным способом влиять на местную бюджетную политику. По данным на 1992 г., 84% расходов местных советов покрывались правительственными дотациями и субсидиями [Warburton, 341]. Это свидетельствует о значительной финансовой централизации: до финансовых реформ местные сообщества получали от 35 до 50% доходов за счет независимых источников, прежде всего - налоговых поступлений. Эта тенденция частично приостановлена лейбористским правительством: в 2000 г. около 75% средств местных бюджетов формируется за счет правительственных трансфертов, тогда как собственные доходы составляют 25%.

Сотрудничество органов самоуправления

Традиционно сотрудничество органов самоуправления в Соединенном Королевстве происходило по вертикали. В рамках конкурирующих компетенций графства и находящиеся на их территории округа создают совместные комиссии (комитеты), заключения которых проводятся в жизнь решениями соответствующих советов. То же касается и отношений между округами и приходами (общинами), с той лишь оговоркой, что деятельность низовых единиц территориального самоуправления финансируется из окружного бюджета и только окружной совет может дать необходимое распоряжение о расходах.

Ликвидация в 1985 г. городских графств привела к необходимости координировать деятельность городских округов на территории бывших городских графств. Закон обязывает городские округа создавать совместные органы управления для выполнения ряда полномочий, в частности - управления полицией и пожарной охраной. Для этого создаются **совместные комитеты**, включающие в себя представителей от каждого округа. Эти комитеты назначают начальника пожарной охраны и главного констебля (chief constable), которые и руководят деятельностью соответствующих органов, отчитываясь перед комитетом. Влияние комитета достаточно условно, поскольку деятельность полиции, например, строго регламентируется национальными нормативными актами, вплоть до процедуры назначения на должность. Такие же совместные комитеты создаются, как правило, для территориального планирования в городских агломерациях и для реализации некоторых других полномочий.

Управление полицией и пожарной охраной на территории графств и унитарных образований может подчиняться тем же правилам. Это происходит достаточно часто, поскольку традиционно границы полицейских округов не совпадают с административно-территориальным делением. Так, возможно существование одного главного констебля для нескольких графств (унитарных образований), для одного графства и части другого и т.д.

Иные органы местного управления и контроль

Кроме классических органов самоуправления, на местном уровне присутствует огромное количество отраслевых органов управления. Они не являются выборными, но и не могут быть безоговорочно названы органами прямого государственного управления. Эти органы формируются путем назначения их членов высшестоящими организациями - это могут быть как правительственные департаменты (министерства), так и автономные центральные органы публичного управления; назначение членов этих преимущественно коллегиальных органов может согласовываться с местными советами или, чаще, с профессиональными организациями, а в некоторых случаях возможна и кооптация членов. Общим для них является относительная самостоятельность в вопросах распоряжения бюджетом и оперативно-исполнительной деятельности: высшестоящие органы осуществляют скорее контроль, чем непосредственное руководство. Эти отраслевые органы управления часто объединяются акронимом **QUANGOs** - неправительственные полуавтономные организации (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations). В официальных документах используется также термин NDPBs -

неминистерские публичные органы управления (Non-Departmental Public Bodies), а пресса и местные советники предпочитают свою расшифровку термина QUANGOs - Quite Unacceptable And Nasty Government Off-Shoots). Примерами могут служить тресты по жилищному строительству, корпорации городского развития, корпорации поддержки образования, советы по переподготовке и предпринимательству, учреждения здравоохранения, кондоминиумы жильцов и др. Рост числа кванго в 80-е - 90-е гг. и передача им многих полномочий местного управления дает ряду авторов и британской прессе говорить о **квангократии**, которая приходит на смену самоуправлению. Деятельность кванго может быть территориализована по-разному: в масштабах графства, округа, нескольких территориальных образований, отдельного города либо района.

Существуют и классические территориальные службы правительственных департаментов. Они функционируют, как правило, на региональном уровне, т.е. их деятельность охватывает территорию нескольких графств (унитарных образований). Но эта территориализация совершенно произвольна: каждый департамент имеет свою территориальную сетку; сферы деятельности территориальных служб не совпадают не только друг с другом, но и с административно-территориальным делением: региональное управление любого департамента может охватывать лишь часть графства или округа, наряду с другими территориями. Тенденция к унификации территориальных сфер деятельности департаментских служб формируется за счет создания и укрепления в Англии **административных регионов** (regions). Их создание в начале 70-х гг. было связано с потребностями территориального планирования и, позже, с влиянием Европейского Сообщества: значительная часть дотаций ЕС предназначена регионам, а для этого необходимо, чтобы они существовали. Из полуфиктивной территориальной единицы регион начинает трансформироваться в самостоятельный уровень управления в начале 90-х гг. С 1993 г. в регионе создается своя администрация - **интегрированное региональное управление** (Integrated Regional Office; с 1995 г. эти органы именуются региональные правительственные управления, Government offices for regions), свой бюджет, а с 1999 г. начинается создание **региональных агентств развития** - кванго, которые будут заниматься региональным планированием, координацией и поддержкой экономического развития на территории региона. В дальнейшем предполагается создать в регионах представительные органы самоуправления - сначала на основе косвенных, а потом и прямых выборов. Пока же региональная администрация выполняет некоторые функции планирования, но прежде всего занимается координацией деятельности государственных служб на территории региона. Впрочем, несмотря на интегрированность, далеко не все департаменты привели свою систему территориальных представительств в соответствие с границами административных регионов.

Контроль за деятельностью органов самоуправления организован в соответствии с британской структурой управления в целом: не существует общего постоянного контроля; отраслевой контроль может быть как постоянным, так и эпизодическим.

Контроль за финансовой деятельностью местных органов осуществляется в двух формах: внутри системы местных органов - финансовым отделом и его аудиторами, а также аудиторской комиссией. **Аудиторы местного совета** назначаются или нанимаются самим советом и осуществляют текущий контроль за финансовыми операциями на счетах совета. **Аудиторская комиссия** формируется централизованно: правительство назначает ее членов из числа чиновников, а в последние годы - все чаще из числа профессиональных аудиторов, работающих в частных компаниях. Комиссия осуществляет периодические финансовые инспекции в разных сообществах и имеет право контролировать не только законность денежных операций, но и рациональность и эффективность ведения муниципального хозяйства в целом. По результатам инспекционных мероприятий комиссия предоставляет отчеты правительству. Наконец, как уже было сказано, займы советов подвержены предварительному контролю через обязательное одобрение министром.

В Великобритании не существует специального органа, занимающегося контролем за законностью принимаемых местными властями решений. Такой контроль осуществляется заинтересованными лицами и организациями путем обращения в суд в случае незаконности того или иного решения. Однако существует огромное количество специализированных отраслевых органов контроля, подчиненных правительству - школьные инспектора, инспектора пожарной и лесной охраны и т.д. Поскольку контролируемые ими предметы ведения входят в сферу деятельности местных советов, речь идет, по сути, об отраслевом контроле за деятельностью органов местного управления. В рамках каждой отрасли соответствующий департамент может осуществлять разовые инспекционные проверки, направляемые из Лондона.

Тем не менее, как представительные органы советы обладают достаточной политической самостоятельностью, с чем не может не считаться центральное правительство.

Ирландия

Ирландский пример необычайно интересен тем, что демонстрирует своего рода обратную сторону британской системы, остававшуюся долгое время скрытой в самой Великобритании: **произвол центральной власти** по отношению к местному управлению. Этот произвол (т.е. ничем не ограниченные действия) может способствовать как временному усилению самоуправления, так и его жесткому подчинению центру, - при изменении ситуации либо в рамках другой национальной модели. Принцип остается прежним: **отсутствие действенных и однозначных правовых ограничений** и слабость легального и политического противостояния местной власти решениям центра.

Принятый вскоре после получения Ирландией независимости закон о местном управлении 1925 г. лишь немного изменил административно-территориальное деление и организацию местного управления созданную британцами, упразднив советы сельских округов. В 1929-55 гг. последовательно проводится ирландизация местного управления, относящаяся прежде всего к полномочиям органов самоуправления и их отношениям с центральной властью. На основании законов, принятых в 1929, 1941-42, 1955 гг. была установлена ныне действующая **система управления городами и графствами** (county and city management system).

Конституция Ирландии, принятая в 1937 г., не упоминала до 1999 г. о местном управлении и самоуправлении; следовательно, последнее не имело конституционного статуса. Ст. 15 Конституции лишь предусматривала возможность создания специальным законом подчиненных ассамблей, а также полномочий и функций этих ассамблей. Конституционная реформа 1999 г., связанная с проведением политики децентрализации и с подписанием Европейской хартии местного самоуправления, изменила ситуацию. Введенная в результате реформы статья 20А полностью посвящена местному управлению.

Структура местного управления в Ирландии остается достаточно сложной и далекой от единообразия. В соответствии с законами 1898, 1925, 1941 гг. система местного управления состоит из:

- **графств** (counties - 30 после реформ 1985-91 гг.) и **городов** (cities - 5), возглавляемых советами - выборными органами общей компетенции; советы городов и графств обладают равными полномочиями и не подчиняются друг другу;
- **городских округов** (urban districts - 49), возглавляемых выборными советами, являющихся как правило органами общей компетенции и находящихся на территории графств или городов-графств;
- **малых городов** (borough - 6), возглавляемых выборными советами;
- **городов и поселков** (towns - 80), возглавляемых комитетами комиссионеров, которые формируются советами и исполнительной властью графства, не территории которого находится поселок или город;
- специализированных органов управления, назначаемых центральным правительством или органами управления графств и включающих, например, комитеты

или управления социального обеспечения, портовые санитарно-эпидемиологические управления, комитеты по профессиональному образованию и т.д.

Советы графств, городов, округов и т.д. ежегодно избирают из своего состава **председателя** (cathaoirleach; в отдельных случаях он может также именоваться мэр или лорд-мэр (mayor, lord mayor) - это зависит от местных традиций и от решения совета). Председатель руководит работой совета, но не обладает исполнительными полномочиями. Решающую роль в местном управлении играет **управляющий** графства или города (county or city manager), который находится в самом центре системы управления городами и графствами. Он является профессиональным управленцем, который нанимается советами графств и городов-графств для осуществления исполнительных функций. Кандидатура управляющего рекомендуется центральным органом управления, **Комиссией назначения на местные должности** (local appointments commission), причем советы **не могут дать отвод** рекомендованному кандидату (!): формальное назначение советом оказывается фактическим назначением центром. Управляющий полностью независим в своей деятельности, поскольку совет не может влиять на него и поскольку он обладает значительным количеством собственных полномочий; одновременно он является исполнительным органом местного управления, и в качестве такового отвечает за выполнение решений совета и организует это выполнение, руководя местной администрацией. Полномочия управляющего определяются по принципу *остаточной компетенции*: все функции, не отнесенные законом к исключительным полномочиям совета, автоматически относятся к компетенции управляющего. Еще одна важная характеристика: управляющий отвечает не только за исполнительную власть графства, но и **за исполнительную власть городов, поселков и иных образований, находящихся на территории графства или города-графства**, которая обеспечивается подчиненной ему администрацией. Иными словами, управляющий совмещает должности руководителя администрации графства (города-графства) и руководителей администраций входящих в их состав городов, поселков и районов.

Это своего рода парадокс: доведение до логического завершения черт, свойственных британской системе, приводит к появлению характеристик, напоминающих классические континентальные системы, будь то германская или французская.

Подобный парадокс существует и в распределении полномочий между органами местного и центрального управления в Ирландии. Теоретически ирландское право признает существования принципа общей компетенции местных органов власти. Однако этот принцип лишь отчасти применяется на практике: органы управления графств, округов и других территориальных единиц осуществляют лишь те компетенции, которые непосредственно предписаны им законом, т.е. подчинены *позитивному регулированию*. В число их полномочий входят:

- жилищное строительство;
- дорожное строительство;
- городской пассажирский транспорт;
- водоснабжение;
- градостроительство и землеустройство;
- поддержка культуры и досуга.

Но и в осуществлении этих полномочий местные органы управления не самостоятельны. Каждый предмет ведения является составной частью государственной программы; местным властям остается лишь исполнение и выбор способов реализации государственной политики в этих сферах. Строгая регламентация касается и финансов местных органов управления: налоговые поступления (налог на предпринимательскую деятельность) составляют от 15% (графства) до 40% (некоторые специализированные органы управления) бюджетных поступлений, но структура расходов подробно определяется центральным правительством.

Контроль за деятельностью местных органов управления достаточно точно воспроизводит британскую систему, но в некоторых отношениях оказывается более суровым. Так, в случае нарушения законов или просто неэффективной деятельности и уклонения от выполнения обязанностей, министр окружающей среды и местного управления может **досрочно распустить** местный совет. В этом случае министр назначает временных уполномоченных, выполняющих функции совета; они действуют вплоть до очередных или внеочередных выборов (определение срока внеочередных выборов зависит от министра).

Сложность и чрезмерная централизованность системы привела к необходимости **реформ**, начатых законом о местном управлении 1991 г. и продолженных конституционной реформой 1999 г. и биллем 2000 г., но еще далеких от завершения. На сегодняшний день (до вступления в силу билля 2000 г.) реформы привели к следующим результатам:

- на основании закона 1991 г., приказом министра окружающей среды в декабре 1993 г. сформировано 8 **регионов**, включающих каждый несколько графств (пока они остаются лишь органами территориального планирования, без значительных полномочий);

- утвержден принцип **общей компетенции** (однако каждое конкретное решение местных советов, не предписанное прямо законом, требует подтверждения заинтересованным министерством; министр может отменить такое решение);

- срок пребывания **управляющего** графства или города в должности ограничен семью годами;

- в местных советах учреждены **стратегические управленческие комитеты** (strategic policy committees), состоящие из депутатов совета и из представителей предприятий, организаций и объединений граждан. Цель деятельности комитетов - разработка перспективных планов развития той или иной сферы, согласование решений, учет мнения заинтересованных организаций. Комитеты могут быть как отраслевыми (например, по экономической политике), так и территориальными (отдельный район, квартал в составе графства или города).

Билль о местном управлении 2000 г. существенно модифицировал систему. Мы приводим основные положения билля и вносимые им изменения; однако, необходимо учитывать, что многие положения билля вступают в силу лишь с 2004 г., а срок вступления в силу других будет определяться правительством.

Билль предполагает **децентрализовать** местное управление, путем передачи выборным органам части полномочий, ресурсов и права более свободно ими распоряжаться, а также **унифицировать** его, сформировав три уровня с органами общей компетенции: регионы, графства (counties) и города-графства (cities), города (towns - бывшие поселки, города, округа). Эта реформа не связана с изменением территории существующих административно-территориальных единиц: речь идет лишь об унификации наименований и статусов.

С 2004 г. устанавливается пятилетний срок для выборных советов на всех уровнях местного управления. С этого же времени вводятся два существенных новшества:

- 1) **прямые всеобщие выборы** председателя совета графств и городов-графств сроком на пять лет (для маленьких городов, таунов, остается в силе прежняя система). Избранный населением председатель автоматически становится членом совета, но по-прежнему не обладает исполнительными функциями: подготовка решений совета (в том числе - проекта бюджета), их выполнение, руководство администрацией - все это остается в компетенции управляющего. В соответствии с биллем, председатель совета может тем не менее приостановить на 2 месяца любой акт управляющего; окончательное решение об отмене или утверждении выносит совет;

- 2) запрет на совмещение выборных должностей (в сегодняшней Ирландии многие депутаты местных советов одновременно являются депутатами парламента). Сохраняется

запрет на участие в выборах в качестве кандидата для государственных служащих, причем этот лишение пассивного избирательного права распространяется теперь и на служащих местных органов власти. Достаточно интересен механизм замещения досрочно выбывших депутатов местных Советов: на их место кооптируются решением Совета новые члены. Предполагается, что Совет кооптирует кандидата, предложенного политической партией, которую представлял выбывший депутат. Такая роль политических партий обусловлена пропорциональной избирательной системой.

Билль меняет и организацию работы советов. Стратегические комитеты становятся общеобязательными; перечень отраслей, для управления которыми необходимо создавать комитеты, устанавливается правительством. Кроме того, в графствах и городах-графствах в обязательном порядке создаются **корпорированные управленческие группы** (corporate policy group), включающие в свой состав председателя совета (мэра) и председателей стратегических комитетов. Основная задача корпорированной группы - разработка общей политики совета и координация работы стратегических комитетов.

Новая Зеландия

Местное управление в Новой Зеландии восприняло основные черты британской системы за счет вековой колониальной зависимости от Великобритании. Как и в случае с многими другими колониями, система управления в стране более централизована, чем в метрополии; эта характеристика сохранилась и после приобретения независимости. Связь с британским правом сохраняется и сегодня: многие решения британских судов могут иметь силу убеждающего прецедента, а редких случаях - обязательны для новозеландских судов.

Как и у Великобритании, у Новой Зеландии нет писаной конституции: функцию конституционного регулирования выполняют разработанные судами нормы общего права, отдельные акты британского и новозеландского парламентов, международные договоры и соглашения. Статус местного управления складывается под влиянием этих норм. Сегодня в Новой Зеландии действует закон о местном управлении (Local Government Act) 1974 г., который устанавливает систему местного управления, органы и их полномочия. Этот закон многократно изменялся и дополнялся; наиболее существенные изменения внесены законом о поправках (Local Government Amendments Act) 1989 г. Кроме того, статус местных властей регулируется другими законами (например, законы о местных выборах, о налоговых полномочиях, об общественных работах и т.д.); достаточно развито и частное законодательство.

Новозеландская система местного управления является двухуровневой: низовой уровень формируют округа (district; 60) и города (city; 14); каждый округ и город входит в территорию административно-территориальной единицы второго уровня - региона (region; 13). Существующее административно-территориальное деление возникло в конце 1980-х гг., когда произошла унификация системы местного управления и сокращение количества муниципалитетов и территориальных образований второго уровня путем их объединения: количество местных органов власти в стране сократилось с 800 до 87.

Округа создаются преимущественно в сельской местности; округ может получить статус города при следующих условиях:

- численность населения превышает 50 000 человек;
- округ достаточно урбанизирован;
- округ представляет собой центр деловой или общественной активности, заметный на региональном уровне.

В городах и в округах население избирает раз в три года муниципальный совет и мэра. Выборы проходят по мажоритарной системе относительного большинства. Мэр одновременно является руководителем местной администрации и председателем совета.

Региональный совет избирается раз в три года, как и муниципальный. Из своего состава члены регионального совета выбирают председателя, который руководит работой совета. Решением большинства членов совета, председатель может быть досрочно

отправлен в отставку; в этом случае новый председатель должен быть избран на том же заседании совета.

В некоторых округах и городах создаются территориальные образования, не имеющие статуса, сравнимого с муниципальным, но выполняющие некоторые местные функции - общины (community). Создание общин разрешено с 1991 г. и на сегодняшний день их сравнительно немного. Создание каждой общины требует соблюдения двух условий: 1) инициатива населения (не менее 15% избирателей, проживающих на территории потенциальной общины); 2) решение правительства (община создается либо декретом совета министров, либо решением местного представительного органа, которое должно быть утверждено правительственной Комиссией по местному управлению). В общине формируется **управляющий комитет** (community board), в который может входить от 6 до 12 человек, причем не менее 6 членов комитета должны быть избраны населением, а не более 4 - назначены советом округа или города. Закон предписывает, что назначены могут быть только члены городского (окружного) совета. Руководит работой комитета председатель, избираемый им из своего состава. Община не имеет собственных полномочий и бюджета: территориальный совет может делегировать ей какие-то функции и финансовые средства. Не могут передаваться общине полномочия по установлению налогов и сборов, по назначению или отставке служащих, по владению и распоряжению собственностью.

Традиционно местные органы власти рассматриваются в Новой Зеландии как исполнители решений правительства. Новозеландское право знает только **обязательные** полномочия местных властей. Список этих полномочий формируется в рамках разрозненных законов, относящихся к разным сферам, но он в равной степени применим ко всем местным органам. Это не мешает новозеландским местным органам получать значительную часть бюджетных поступлений от собственных налогов (в основном, имущественный налог). Налоговые поступления составляют около 56% в среднем по власти округов, городов и регионов не могут распоряжаться этими доходами по своему усмотрению.

Новая Зеландия - одно из государств, где происходит существенная реформа местного управления. Открытая дискуссия по проекту реформы начата осенью 2000 г.; в конце 2001 г. должна начаться законопроектная работа, а принципиально новый закон должен быть принят в 2002 г.

Тема 15. Американская система

Организация местных органов власти в США

Местное управление в США характеризуется широкой децентрализацией, определенной независимостью муниципалитетов от центрального правительства и даже от штатов, отсутствием прямого подчинения органов местного управления государственной власти.

Проблемы, с которыми приходится сталкиваться органам местного управления США, во многом схожи с проблемами, стоящими перед муниципалитетами других стран: к их числу относятся и недостаточная собственная финансовая база, несовершенная организация системы органов муниципального управления, раздробленность, сложные отношения богатых пригородных муниципалитетов и находящихся в постоянном финансовом кризисе городов.

Правовые основы местного управления

В конституции США нет прямых положений, определяющих, что регулирование организации местного управления относится к компетенции штатов. Как известно, конституция США устанавливает лишь исключительные полномочия центральных органов власти и признает, что все остальные вопросы относятся к компетенции штатов. В Соединенных Штатах, - пишут Ч.Белл и Ч.Прайс, - существует только один уровень конституционного закрепления статуса органов муниципального управления - штатный, поскольку регулирование вопросов деятельности местных подразделений не входит в компетенцию Союза [Bell, Price, 85]. Таким образом, именно штаты конституционно уполномочены решать вопросы, связанные с организацией местного управления на своей территории. В этой связи многие исследователи местного управления США нередко используют понятие муниципалитеты - креатуры штатов, подразумевая полную зависимость местных властей от властей штатов. Так, например, известный американский специалист в области муниципального управления Ч.Адриан отмечает, что с конституционной точки зрения, местные органы составляют часть органов власти штата. Общины не имеют конституционного права на самоуправление, все их полномочия юридически исходят от штата. Органы местного управления - креатуры штата подвластны его решениям, устанавливающим обязательства, привилегии, полномочия, ограничения для местных единиц, - пишет Ч.Адриан [Adrian, 205]. Вместе с тем, федеральные власти устанавливают с муниципалитетами прямые и непосредственные контакты. Основанием для этих отношений являются факторы экономического порядка; к их числу прежде всего относятся федеральные займы, федеральное гарантирование займов, получаемых муниципалитетами из других источников, а также субсидирование деятельности муниципалитетов. Важной вехой в установлении связей муниципалитетов и федеральных властей считается 1932 год. Именно тогда, в период великой депрессии, по инициативе Ф.Рузвельта, был принят первый федеральный закон, в соответствии с которым всем заинтересованным муниципалитетам были предложены ссуды и одновременно установлен ряд требований, которые должны были выполняться при реализации всякого финансируемого в соответствии с этим законом проекта.

Особое место среди способов привязки муниципалитетов к федеральным властям принадлежит субвенции - субсидии специального назначения. Конституционной основой появления субвенций стал раздел 8 статьи 1 конституции США, устанавливающей право федеральных властей на расходование денег в целях поддержания всеобщего народного благосостояния. Предоставление субвенций органам муниципального управления обычно связано с выполнением определенной целевой программы. Указывая на важное значение субвенций в деятельности муниципалитетов, американские исследователи заявляют, что сегодня ни один муниципалитет не обходится без прямой связи с федеральным Центром и не существует ни одной функции местного управления, где бы ни была принята

соответствующая федеральная программа. Однако, вместе с тем, развитие системы субвенций привело к тому, что многие из федеральных программ оказались не скоординированными между собой и вследствие этого малоуправляемыми. Дело дошло до того, что центральные федеральные ведомства часто не имели точных сведений даже о том, сколько целевых программ существует.

Несмотря на наличие большого числа административных, правовых и даже политических проблем, связанных с федеральным финансированием деятельности муниципалитетов, субвенции остаются основным способом вовлечения органов муниципального управления в сферу федерального регулирования.

Власти штатов обладают всем необходимым набором юридических полномочий, позволяющих им определять правовую и организационную структуру органов муниципального управления. Каждый штат самостоятелен в данной сфере, и, как следствие, в стране существует 50 различных муниципальных систем. В конституциях практически всех 50 штатов содержатся положения, посвященные организации и деятельности муниципалитетов, но при этом детализация регулирования различных аспектов деятельности местных органов зависит от конкретного штата. Исходя из этого, конституции всех штатов можно подразделить на две группы.

В первую группу входят конституции, содержащие незначительное количество правовых норм, регулирующих статус муниципалитетов, причем эти нормы прежде всего связаны с установлением определенных ограничений деятельности местных органов (штаты Алабама, Делавер, Массачусетс, Миссисипи, Теннесси и др.).

Вторую группу составляют конституции, которые содержат положения, отличающиеся большей степенью разработанности и широким перечнем полномочий, предоставляемых муниципальным единицам. Эти конституции закрепляют основы организации и деятельности муниципалитетов, устанавливая понятия органов местного управления, назначение системы муниципальных подразделений в целом, место муниципалитетов, их компетенцию и взаимоотношения с вышестоящими органами. В предмет конституционного регулирования включены нормы, регламентирующие внутреннюю организацию местных органов и их структуру (см.ст.10 Конституции Аляски, ст.7 Конституции Вирджинии, ст.7 Конституции Иллинойса и др.). Конституции ряда штатов устанавливают перечень муниципальных департаментов и отделов, их полномочия, порядок прохождения службы работниками муниципальных единиц.

Важное значение конституции штатов придают регулированию вопросов муниципальных финансов, закрепляя допустимые виды местных налогов, лимиты налогообложения, регламентируя финансовую деятельность местных органов.

Существенное значение в правовом регулировании системы органов местного управления в США имеет текущее законодательство штатов. Законодательные акты, регламентирующие правовое положение муниципалитетов, можно разделить на две категории. В первую входят акты, посвященные вопросам исключительно местного управления. Они могут адресовываться всем муниципальным подразделениям (так называемые общие законы), либо отдельным их видам (например, Закон о тауне), отдельным группам (например, Закон о городах второго класса) и единичным муниципалитетам (так называемое, частое законодательство). Общие законы, единообразно регулирующие статус муниципалитетов, не получили в США широкого распространения. Легислатуры штатов отдают предпочтение другим видам нормативно-правового регулирования, среди которых основное место занимают частное и классификационное законодательство. Одной из основных причин развития частного законодательства является практика обращения муниципалитетов с большим количеством петиций о принятии того или иного акта частного характера. При этом подавляющее большинство петиций касается вопросов, которые входят в компетенцию самих местных органов (например, создание новых муниципальных должностей) [Grant, Nixon, 54]. Обращение с петициями в этих случаях объясняется стремлением муниципалитетов

закрепить производимые изменения на уровне легислатуры штата и обеспечить большую стабильность модернизированных муниципальных структур. Широкое применение находят также законы, адресованные муниципальным подразделениям, объединенным по какому-либо классификационному признаку.

Вторая категория законов, создающих правовую основу функционирования местных органов, состоит из нормативно-правовых актов об управлении различными отраслями государственной деятельности. Число местных законов, регулирующих статус муниципалитетов, весьма значительно; при этом только в шести штатах законы, относящиеся к местным органам, кодифицированы. Большое по количеству и объему законодательство об органах муниципальной власти в ряде штатов значительно затрудняет анализ правовых положений, адресованных муниципалитетам, а также влияет на активность органов местного управления, сомневающих в наличии у них того или иного полномочия.

Важный элемент, характеризующий правовой статус местных органов власти, составляют **муниципальные хартии**, имеющиеся у большинства муниципалитетов. Американские исследователи различают две трактовки термина хартия - узкую и широкую. В **узком** значении под хартией понимается единый документ, содержащий все нормы, регулирующие деятельность соответствующего муниципального образования. Под хартией в **широкой** интерпретации понимается вся совокупность законов штата, регламентирующих деятельность местных органов власти, даже если эти законы не собраны в единый документ. Хартия в широком смысле включает в себя все соответствующие положения конституции штата, законы и положения общего права в дополнение к документу, определяемому как хартия. Правовая доктрина определяет хартию в узком смысле как основной закон корпорации, который устанавливает и контролирует муниципальные полномочия, права, обязанности и привилегии. По общему положению при отсутствии конституционных ограничений легислатура штата вправе принимать, отменять и изменять хартии муниципальных образований.

Функционирование органов местного управления в США обеспечивается с помощью и такого важного средства государственного воздействия, каким является административное регулирование деятельности муниципалитетов. Американские авторы акцентируют внимание на росте зависимости муниципалитетов от исполнительной власти как явлении, определяющем в настоящее время развитие отношений штатов с их местными территориальными структурами. Они подчеркивают распространенность этого вида контроля, указывая на его гибкость и квалифицированность. Административные нормы легче изменить. При этом административный контроль отличает компетентность, - отмечает Л.Браун. - Например, департамент здравоохранения штата лучше разбирается в вопросах здравоохранения, чем легислатура штата.

Тенденция к усилению исполнительной власти предопределила определенное увеличение влияния губернаторов штатов на регулирование положения органов местного управления. Губернаторы штатов могут регулировать правовой статус органов муниципального управления посредством издания исполнительных приказов, затрагивающих некоторые вопросы деятельности муниципальных образований.

Первоначально административный контроль со стороны штата осуществлялся через отраслевую и функциональную связь муниципалитетов с департаментами, управлениями и агентствами штатов. В настоящее время эта форма контроля получила дальнейшее развитие в значительной степени благодаря росту делегированного законодательства. Легислатуры штатов наделяют их исполнительные органы полномочиями на издание соответствующих нормативных актов. Так, Законы об охране окружающей среды и об исправительных учреждениях, принятые в штате Нью-Йорк, предоставляют соответствующим департаментам штата право устанавливать, изменять, отменять стандарты, правила и указания по всем вопросам, которые входят или будут входить в их компетенцию. Механизм осуществления административного регулирования

деятельности органов местного управления состоит в том, что любой из департаментов штата в пределах своей компетенции контролирует муниципалитеты, используя для этого целую систему методов (санкционирование, инструктирование, инспекция, подготовка кадров, пересмотр решений муниципалитетов, замена местных чиновников). Значительную роль в процессе подчинения муниципалитетов исполнительной власти штатов сыграли субсидии, предоставляемые местным органам штатами.

Существенное место в правовой системе регулирования органов местного управления занимают различного рода нормативные акты, в том числе и судебные решения, регламентирующие их отношения с федеральными властями. Американская правовая доктрина традиционно считает, что эти отношения могут поддерживаться с санкции и при посредничестве властей штатов. При этом суды и органы штатов опирались на положение X Поправки к Конституции США, которая гласит: Полномочия, не представленные настоящей Конституцией Соединенным Штатам, и использование которыми не возбранено отдельным штатам, остаются за штатами или за народом.

Правовой статус органов местного управления определяется также положениями, содержащимися в формальных и неформальных мнениях генеральных атторнеев (прокуроров) штатов. Кроме этого, правом на совещательное мнение обладают аудиторы (контролеры) штатов и юридические службы ряда департаментов. Все эти документы, как правило, содержат узкое толкование актов о полномочиях муниципалитетов, поскольку их основой служат решения судов по аналогичным вопросам. Органы муниципального управления считаются с разъяснениями атторнеев, аудиторов и представителей юридических отделов департаментов (хотя в общем-то они не являются обязательными для муниципалитетов), так как в противном случае их действия могут быть опротестованы.

В 1985 г. Верховный суд Соединенных Штатов вынес принципиально важное решение по делу *Lawrence County v. Lead School District*, в котором установил, что новое федеральное законодательство не противоречит Конституции. Это означало и отход от традиционного толкования X Поправки к Конституции в плане ограничения отношений федерации и местных органов. Указанное законодательство, подтвержденное данным судебным решением, знаменовало собой и определенное изменение политики нового федерализма, в соответствии с которой на штаты возлагалась основная ответственность за финансирование местных программ.

Система правового регулирования органов местного управления в США носит неоднозначный характер, поскольку состоит из множества подсистем местного, штатного и федерального уровня, которые довольно часто противоречат друг другу. Это предопределяет определенную сложность комплексного анализа указанной проблемы. Так, в США в целом принят характерный для англосаксонских стран принцип позитивного регулирования компетенции местных органов. Однако, каждый штат решает этот вопрос по-своему; Конституция Калифорнии, например, предусматривает, что графство или город могут принимать и применять на своей территории любые решения и распоряжения по местным, полицейским, санитарным и иным вопросам не нарушая общих законодательных норм (ст.11, 7). Фактически, речь идет о признании общей компетенции и о негативном регулировании. Генеральные статуты Коннектикута, напротив, устанавливают, что местные органы власти могут предпринимать лишь действия, прямо предписанные или разрешенные им законом - классический пример позитивного регулирования.

Органы самоуправления

В общем и целом в настоящее время в штатах США существует до **шести видов** административно-территориальных единиц со своими органами местного управления: графства (counties); города (cities); бороу (boroughs); виллиджи (villages); тауны (towns) и тауншипы (townships). Сегодня только в штате Нью-Джерси имеются все перечисленные муниципальные звенья; остальные штаты отказались от того или иного вида. Так,

графства имеются во всех штатах кроме Коннектикута и Род-Айленда. Муниципалитеты, именуемые городами (сити), существуют во всех штатах, кроме штата Гавайи. Муниципальные единицы, называемые виллиджами, есть в 17 штатах. Основа классификации административно-территориальных единиц отдельных штатов США первоначально зависела от численности населения и степени урбанизации той или иной административной единицы. В настоящее время размеры территории и число жителей муниципальных единиц могут значительно колебаться. Так, например, статус сити имеют город Шерилл (штат Нью-Йорк), где проживает около 3 тысяч жителей, и 17-миллионный город Нью-Йорк. В муниципалитетах, именуемых бороу, виллиджи, тауны, как правило, проживает не более 10 тысяч человек. Однако в тауне Хемстед (штат Нью-Йорк) насчитывается более 40 тысяч жителей, что превосходит численность населения 47 из 62 городов этого штата. В целом, как правило, статус города имеют урбанизированные населенные пункты, а статус бороу, виллиджа, тауна и тауншипа - пригородные поселения.

Действующая муниципальная система США достаточно жизнеспособна и гибка, что во многом объясняется специфическим подходом к регулированию статуса органов муниципального управления. Как и во многих странах с федеративной формой государственного устройства, в США вопросы местного управления регулируются в конституциях и законах отдельных штатов.

Деконцентрированный характер системы муниципальных органов в США обусловлен самой формой государственного устройства этой страны. В условиях федерации организация местного управления в США составляет предмет ведения каждого из 50 штатов; в каждом штате имеется свой ассортимент муниципальных единиц.

Муниципалитеты

В муниципальных корпорациях (сити, бороу, виллиджах и таунах) проживает 2/3 населения страны, и на их долю приходится 1/3 всех расходов местных властей. Муниципалитеты превосходят другие местные органы управления по расходам на полицейскую службу, противопожарную охрану, жилищное строительство, реконструкцию городов, строительство и эксплуатацию аэропортов, дорог, автостоянок, библиотек, парков и зон отдыха, удалению отходов. В других сферах местного управления (социальное обеспечение, здравоохранение, образование, строительство общественных зданий, инфраструктура водного транспорта и др.) муниципалитеты затрачивают от 10 до 45% от общей суммы соответствующих местных расходов. Важная роль муниципалитетов в системе местного управления США объясняется прежде всего тем, что они являются органами управления преимущественно в городах (в них проживает 87% населения страны), где потребность в местных социально-экономических службах наиболее высока. Именно внутри этой группы административно-территориальных единиц штатов США различия особенно заметны. В 164 крупнейших городах страны с населением превышающим 100 тыс. проживает более 56 млн. человек. В то же время более половины муниципальных корпораций имеют менее 1 тыс. жителей. Большинство муниципальных образований **входит в состав графств**; 39 городов **выделены из графств** и их муниципалитеты осуществляют функции, свойственные и муниципальным корпорациям, и графствам (Балтимор, Сент-Луис, а также 36 независимых городов в Вирджинии).

Из различных видов муниципальных корпораций наибольший интерес представляет организация управления городскими образованиями, в которых проживает в целом более 160 млн. человек. Урбанизированный образ жизни ведет подавляющая часть населения страны. Неслучайно в США нередко отождествляют местное управление и политику с городским (муниципальным) управлением и политикой.

В США численный состав муниципальных Советов определяется вне связи с требованиями и возможностями отображения социальной структуры общества (в сравнении, например, с Великобританией). Средняя численность городских Советов в США 5-7 членов. Характерно, что даже в крупнейших городах, население которых превышает 500 тыс. жителей, средний состав Совета - 13 человек, а наиболее

распространены в них Советы из 9 выборных. Процедура голосования в США официально строится на принципах тайны волеизъявления личного участия избирателей в подаче голосов. Определение результатов выборов в США в основном осуществляется по **мажоритарной системе относительного большинства**, в том числе и в местные органы власти. Конституции многих штатов запрещают политическим партиям и объединениям участвовать в местных выборах и выдвигать кандидатов: во многом это реакция на существовавшие в начале XX в. избирательные машины, когда исход выборов решался количеством денег и силовым давлением со стороны политических партий. Так, ст. 2, 6 конституции Калифорнии устанавливает: (а) Все органы управления правосудием, школами, графствами и городами являются непартийными; (б) ни одна политическая партия или центральный комитет партии не могут выдвигать, поддерживать или предлагать кандидата в непартийный орган.

Выборность и коллегиальность муниципальных Советов не исчерпывает качественную характеристику их представительства. Реальность представительного начала в муниципальном управлении раскрывается также в полномочиях и функциях муниципалитетов, во взаимоотношениях между представительной и исполнительной властями в каждом виде муниципальной организации, в правовом статусе выборных лиц и их отношениях с местным населением. На основании данных переписи Международная ассоциация городских менеджеров сгруппировала все города США по следующим моделям управления: Совет-мэр; Совет-управляющий (менеджер); Комиссионная система управления.

Функциональная роль местных Советов в рамках муниципальной организации в США связана с их положением в механизме местного управления. В Великобритании, например, Советы признаются носителями власти муниципальной корпорации, вследствие чего компетенция других подразделений муниципального аппарата трактуется как производные от полномочий Совета. В США сходное решение вопроса характерно для многих муниципальных хартий, устанавливающих систему местного управления типа Совет-слабый мэр. Классификация функций муниципальных Советов выделяет нормативное регулирование основных сторон организации и деятельности муниципалитета и особенно вопросов, касающихся прав и интересов населения (законодательная функция), установление главных направлений муниципальной активности (политическая функция), разрешение текущих управленческих дел (например, вопросов о заключении контрактов), выдаче различных решений, о назначении на должности (функции текущего управления) и контроль за исполнительным аппаратом. Однако эта схема не учитывает особенностей реальной жизни, обусловленных разнообразием организационных форм муниципального управления в США, несоответствием юридических моделей и практики, а также действием определенных тенденций в развитии муниципальных институтов.

Значительное влияние на положение муниципальных Советов в США оказывают принципы, положенные в основу отношений этих Советов с высшими должностными лицами муниципалитетов и исполнительным аппаратом в целом.

Совет-мэр. Более чем в 50% городов США система органов власти построена на основе модели Совет-мэр. Совет является выборным органом; избирается путем всеобщих прямых выборов жителями города. Модель Совет-мэр - старейшая форма городского управления, отражающая традиционное стремление американцев к разделению властей на всех уровнях. **Прямые выборы** мэра способствуют тому, что он чувствует себя независимым от Совета, и это в определенной степени позволяет ему определять местную политику. Кроме того, правовой и социальный статус мэра весьма прочен и значителен, поскольку он получает свой мандат непосредственно от народа. Мэр избирается чаще всего сроком на 4-5 лет. Практически каждая муниципальная хартия устанавливает ряд требований, которым обязан удовлетворять кандидат на пост мэра. Разумеется, он должен быть гражданином США, обычно не моложе 30 лет и постоянно проживать на территории

соответствующего муниципалитета (в ряде штатов устанавливается срок не менее трех лет). Порой можно услышать мнение, что положения муниципальных хартий о гражданстве кандидата на пост мэра не имеет смысла, поскольку трудно представить, чтобы население муниципалитета захотело бы выдвинуть на пост мэра иностранца. Скорее всего, данное требование муниципальных хартий - не более, чем дань традициям, истории страны, а не столько юридическое предписание.

Мэр традиционно имеет право обращаться с посланиями к муниципальному Совету, определяя содержание местного нормотворчества. Он вправе присутствовать на заседаниях Совета и выдвигать свои предложения по решению тех или иных проблем. Большинство мэров обладает **правом вето**, которое является весьма эффективным средством проведения определенной политики. Известны множество случаев, когда лишь угроза применения вето заставляла муниципальный Совет прислушиваться к мнению мэра по спорному вопросу и даже не ставить его на голосование. В ряде муниципалитетов мэры обладают правом выборочного вето, т.е. могут отклонять отдельные положения местных нормативных актов. Большинство муниципальных хартий предусматривает, что вето мэра может быть преодолено 2/3 голосов членов Совета при повторном голосовании в Совете. Иногда мэр обладает даже правом абсолютного вето (такое положение, например, существует в городе Бостон). Кроме того, во многих хартиях специально оговаривается, что к функциям мэра относится обеспечение законности и правопорядка на территории муниципалитета. Если формальные полномочия мэра в этой сфере и не предусмотрены, традиционным является то, что мэр осуществляет контроль за деятельностью местной полиции. В некоторых муниципалитетах мэр обладает правом освобождать от ответственности за нарушения местных нормативных актов (но не законов штата). Практически мэр в системе отношений с муниципальным Советом является более сильной фигурой. В результате муниципальный Совет крайне редко претендует на проведение политики, независимой от мэра.

Внутри модели управления по типу Совет-мэр существуют модификации, позволяющие говорить об относительно **сильном**, либо **слабом** мэре.

Разновидностью муниципального управления, при которой Совет юридически доминирует над исполнительной властью муниципалитета, является старейшая по времени разновидность системы Совет-мэр с так называемым **слабым мэром**, преобладавшей в США вплоть до начала XX века. Эта модель характеризуется сосредоточением в ведении муниципального Совета не только полномочий в сфере регулирования, общего руководства и контроля за деятельностью исполнительной власти, но и большего объема прав в области **оперативного управления**, особенно в вопросах назначения на различные должности, хозяйственных и финансовых делах. За мэром, избираемым Советом, закрепляются в основном **представительские и оперативно-исполнительные функции**. Для такой модели управления характерно наличие в деятельности муниципальных Советов значительного числа текущих вопросов. К компетенции сильного Совета относится назначение им руководителей ряда функциональных и отраслевых подразделений муниципального административного аппарата, осуществление других назначений мэром с согласия Совета, ограничение прав мэра по координации и контролю деятельности городских исполнительных органов власти.

В настоящее время модель Совет-слабый мэр существует в первоначальном виде в основном в небольших поселениях - примерно в двух третях городов США с населением от 5 до 10 тыс. человек.

Другая, более распространенная сегодня разновидность модели Совет-мэр, при которой мэр **юридически возглавляет исполнительную власть муниципалитета (сильный мэр)**, начала приобретать в США популярность с 80-х годов XIX века. Ее прототипом в известной степени послужила структура федеральной власти, правовое положение президента США среди других центральных органов власти. Сильный мэр сам

назначает и увольняет руководителей отраслевых и функциональных подразделений муниципального административного аппарата, не нуждаясь для этого в одобрении Совета; любой серьезный конфликт между мэром и руководителем подразделения административного аппарата обычно влечет увольнение последнего. Мэр отвечает за составление и исполнение местного бюджета, используя эти полномочия в качестве эффективного средства влияния на муниципалитет. Мэр как бы персонифицирует муниципальную корпорацию, Совету же отводится роль своеобразного критика и, в большинстве случаев, от него требуется лишь механическое одобрение начинаний и проектов, исходящих от мэра, от исполнительной власти. При сильном мэре им обычно формируется команда помощников - профессионалов, своего рода личный кабинет, где разрабатываются и через который осуществляются планы мэра. В ряде городов основной фигурой команды является назначенный мэром главный администратор, осуществляющий под руководством мэра надзор за деятельностью руководителей местных служб и управлений и, прежде всего, в вопросах финансов и подборе кадров. Модель Совет-сильный мэр преобладает в больших городах США. Институт мэра в том виде, в котором он существует при системе Совет-сильный мэр, позволяет достичь хороших результатов в организации местного управления. Особенно это имеет значение в крупных городах. Множество проблем больших городов (недостаточное финансирование, уменьшение числа муниципальных служб, расовые, национальные, социальные и иные конфликты) невозможно было бы разрешить без сильного, располагающего значительными властными полномочиями мэра. Понимание этого заставляет все новые муниципалитеты вносить соответствующие изменения в свои хартии и учреждать пост сильного мэра.

Комиссионная система управления сегодня является наименее популярной моделью местного управления, впервые была использована в 1901 году в городе Галвестон (штат Техас). При этой модели местного управления население избирает обычно на 4 года муниципальный Совет, состоящий из 3-5 человек. Каждый из его членов выступает в двойном качестве: как член местного представительного органа - муниципального Совета и как **глава одного из управлений и служб в системе исполнительной власти муниципалитета**. При такой системе управления **пост мэра не предусмотрен**, а если и имеется, то мэр выполняет обычно представительские функции. Нередко мэром избирается один из членов муниципального Совета, и главной функцией его как мэра является то, что он председательствует на заседаниях Совета.

Комиссионная модель управления критикуется американскими специалистами за то, что она не позволяет провести принцип разделения властей и поэтому недемократична. Считается, что эта модель может развиваться в самых различных направлениях и принимать непредсказуемые формы, особенно, если члены Совета, договорившись, не будут вникать в дела других управлений и служб и тем самым развяжут друг другу руки. Кроме того, следует учитывать, что каждое такое подразделение с членом муниципального Совета во главе может действовать обособлено, поскольку возможности для координации их деятельности довольно ограничены. В результате таких действий может возникнуть несколько местных исполнительных органов, функционирующих независимо друг от друга.

Совет-менеджер (управляющий). Значительно большей популярностью по сравнению с комиссионной моделью пользуется система местного управления, при которой муниципальный Совет (избираемый, как и в других случаях, населением) **назначает** - т.е., фактически, нанимает - **менеджера (управляющего)**. Модель Совет-менеджер имеет приоритет главным образом в муниципалитетах, на территории которых проживают обеспеченные люди, согласные хорошо платить компетентному профессионалу - менеджеру. При такой системе управления **менеджер возглавляет муниципальный аппарат** и во многом определяет кадровую политику в отделах и службах исполнительного органа муниципального управления. Менеджер работает на основании контракта, заключаемого с муниципальным Советом. В этом случае Совет

предварительно обсуждает кандидатуры на своем заседании, затем вопрос выносится на голосование. Контракт заключается с кандидатом, набравшим простое большинство голосов. Кроме того, Совет может всегда уволить менеджера, если признает его работу неудовлетворительной или же по другой причине, которую Совет сочтет убедительной. Необходимо также заметить, что модель Совет-менеджер подчеркнуто ориентирована на тип отношений, характерный для фирмы или корпорации.

Согласно хартиям различных муниципальных образований основные обязанности менеджера можно свести к следующим:

- координировать и контролировать деятельность всех отделов и управлений, назначать их руководителей;
- готовить и представлять на утверждение Совета годовой бюджет муниципалитета;
- контролировать исполнение решений Совета;
- представлять Совету рекомендации, требующие его решения.

Модель местного управления Совет-менеджер продемонстрировала на практике и во времени свою жизнеспособность. Интересно отметить, что графства, организационная структура которых в США является одним из самых архаичных институтов местного управления в этой стране, начинают вводить должность менеджеров. Причем в ряде из них предусмотрено право жителей графства отказать в увольнении менеджера, несмотря на такое решение местного Совета. И наоборот, может быть отозван член Совета графства, проголосовавший за увольнение менеджера, если большинство жителей считает увольнение несправедливым. В настоящее время такая практика стала применяться во многих штатах страны. В тех случаях, когда внесение соответствующих изменений в хартию муниципалитета невозможно или сопряжено с большими трудностями, местные Советы принимают решения об учреждении должности административного помощника. Тогда полномочия последнего производны от компетенции муниципального Совета и весьма незначительны.

Вместе с тем, ряд исследователей местного управления в США называют модель Совет-менеджер антиамериканской, считая недопустимым, что лицо, занимающее такой ответственный пост и во многом определяющее местную политику, не избирается населением. Тем не менее, очевиден интерес муниципальных органов к этой модели управления, позволяющей решать проблемы местного хозяйства на профессиональной административной основе.

Следует отметить, что и при данной модели возможно существование поста мэра, выполняющего, как и в первом варианте, **церемониальные функции** (в основном связанные со статусом председателя муниципального Совета). Чаще всего мэром избирается один из членов Совета. Он не имеет права вето, и в очень редких случаях ему предоставлено право решать вопросы по своему усмотрению, например в случае чрезвычайного положения на территории муниципалитета.

Графства

В большинстве штатов основной региональной единицей общего значения является **графство**, лишь в штате Луизиана такие территориальные единицы называются **приходами**. Графства служат, главным образом, для управления негородской территорией; всего в стране в начале 90-х гг. XX в. насчитывалось немногим более 3000 графств. Подавляющее большинство других местных единиц управления расположено на территории графств. По размерам территории, численности населения и формам управления графства чрезвычайно разнообразны. Всего на их территории проживает 189,7 млн. человек, т.е. 87% населения страны. Свыше 60% графств имеет менее 25 тыс. жителей, между тем как 137 графств (4%) насчитывают по 250 тыс. населения и более. В совокупности в последних проживает 48,7% общего числа жителей графств. Из них в 19 проживает по 1 млн. и более жителей. Графства первоначально создавались для достижения двух основных целей. Первая состояла в оказании содействия штатам в

выполнении ими таких функций, как оправление правосудия и проведение выборов, вторая - в предоставлении услуг сельским жителям, включая строительство и поддержание порядка. Границы многих графств, сложившиеся много лет тому назад, устарели. Значение графств неодинаково в различных географических районах США. Так, органы графств играют существенную роль в местном управлении штатов Юга, в то время как в штатах Новой Англии (Вермонт, Коннектикут, Массачусетс и др.) многие функции графств осуществляются таунами.

В каждом графстве население избирает **Совет графства**, который ведает сбором налогов, определяет местные расходы, выдает лицензии на открытие торговых заведений, решает вопросы санитарии и т.д. В одних графствах численный состав Советов очень мал (3-5 членов), в других - более многочисленны (до 30-50 членов). В некоторых графствах Совет графства не избирается непосредственно населением, а формируется из **должностных лиц** сельских районов, в частности - таунов и тауншипов; в ряде графств председатель Совета, а иногда все его члены носят звание и выполняют функции **судей**. В части штатов Совет графства имеет право назначать часть должностных лиц графства, а также определяет размер выплачиваемого им жалования.

Отличительной чертой управления графствами в большинстве штатов США является **отсутствие единого исполнительного органа власти**, когда, наряду с Советами графств, местное население избирает целый ряд должностных лиц, формально независимых в своей деятельности от Советов. В разных штатах число этих выборных должностей различно, но наиболее типичными являются должности шерифа, атторнея, казначея, клерка суда, коронера, ассессора, аудитора, клерка графства, регистратора, суперинтенданта школ, землемера графства. Большим авторитетом в графстве пользуется фигура **шерифа**, который обычно избирается населением на 2-4 года. Шериф возглавляет полицию графства, производит аресты, вызов в суд и т.п. Надзор за соблюдением законов составляет главную обязанность **атторнея** графства, который чаще всего избирается местным населением, но иногда назначается атторнеем штата или даже губернатором. Атторней занимается расследованием преступлений, представляет интересы графства в суде. Расследование дел об убийстве проводит **коронер**, обычно также избираемый местным населением. **Ассессор** графства занимается определением размеров налогов и регулирует практически все вопросы сбора налогов, а **аудитор** в графстве наблюдает за правильностью расходования денежных средств и осуществляет контрольно-ревизионные функции. Если **казначей** графства выполняет функции руководителя финансовой службы графства, то на **клерка** графства возложены функции секретаря Совета графства. В последнее время под влиянием Национальной муниципальной лиги все больше графств стали использовать на своей территории (по аналогии с городами) форму управления Совет-менеджер, которая имеет свои разновидности, в зависимости от характера взаимоотношений менеджера с Советом, способом замещения должности менеджера и круга его полномочий. Менеджер назначается Советом графства, который устанавливает оклад менеджера и может уволить его по своему усмотрению. В ряде штатов предусмотрено право жителей графства отзывать членов Совета графства, отказывающихся уволить менеджера, против которого проголосовала большая часть населения графства. В настоящее время эта форма организационной структуры применяется в 513 графствах (из 3042) 33 штатов страны.

Специальные и школьные округа.

Кроме традиционных для США органов местного управления (графств, тауншипов, муниципалитетов) для решения многих практических задач управления на местах действует большое число органов, именуемых специальными округами и выполняющих какую-либо **одну или несколько строго определенных функций** (по образованию, водоснабжению, противопожарной службе и т.п.).

Специальные округа относительно автономны в административном и финансовом отношении от других местных органов; они выступают как самостоятельные субъекты

права, имеют право заключать соглашения и контракты; приобретать объекты собственности и распоряжаться ими; имеют право на сбор налогов и пошлин определенного назначения, на получение платы за предоставляемые услуги, на получение денег по финансовым обязательствам.

Границы округов не обязательно совпадают с границами административно-территориальных единиц; округ может охватывать часть или всю территорию графств и муниципалитетов или даже выходить за пределы одного штата.

В каждом специальном округе образуется **руководящий орган**, как правило, из 3-7 человек, избираемых населением либо назначаемых властями штата или местными органами.

Школьные округа в США традиционно выделены в особую группу специальных округов. Все школьное законодательство и руководство деятельностью школ в штате регулируется и осуществляется департаментом просвещения штата и местными школьными округами.

В школьных округах создаются избираемые населением **Советы**, которые обладают правами взимать специальный поимущественный налог для финансирования строительства и содержания школ, получать и распоряжаться штатными и федеральными субсидиями на развитие образования, нанимать преподавательский состав и под общим контролем штата и графства заниматься всеми практическими вопросами организации школьного образования.

Таким образом, одним из основных условий хорошей работы местных властей является правильный выбор организационной структуры управления. Данный вопрос регулируется в США хартией органа муниципального управления и относится к сфере дел, в которые власти штата традиционно не вмешиваются.

Компетенции органов самоуправления

По сравнению с довоенным периодом функции местного управления в США стали заметно шире. Причины этого - урбанизация, государственно-монополистические тенденции, рост населения и демографические сдвиги, энергетические и транспортные проблемы и некоторые другие факторы.

Наибольший объем компетенции местных органов - в области социального обслуживания и коммунального хозяйства; важное место в их деятельности занимают вопросы административно-управленческие, меньшее место - управление в хозяйственной сфере.

В первой из названных областей большая роль принадлежит организации школьного обучения, что в США является функцией типично местной, хотя и производной от компетенции штата (делегированной). К этой сфере также относится руководство библиотеками, общественными парками и т.д. В некоторых штатах полномочия в области образования осуществляются специальным ведомством, создаваемым органами власти графства или муниципалитета, а в большинстве штатов - независимыми школьными округами. Финансируется школьное обучение за счет местных налогов на собственность и дотаций, получаемых от штатов и федерации.

В каждом штате имеется департамент просвещения, который руководит начальным и средним образованием и в ряде случаев имеет решающее слово в вопросах организации школ и контроля за наличием учебников, школьным оборудованием и т.д. Большими полномочиями в руководстве образованием располагает и губернатор штата, осуществляя надзор в этой области. Таким образом, понятие независимости школьного округа означает, главным образом, независимость от самих местных органов данной территории, чем от вышестоящих. Даже там, где орган управления города сам создает школьный комитет, этот последний действует в значительной мере автономно от органа местной власти, а его бюджет не подлежит контролю городского Совета.

Несмотря на то, что система образования поглощает большую часть средств, имеющих у местных органов, и что в ней занято большинство служащих местных

органов, бедность школ, неполнота школьных программ продолжают оставаться острой проблемой США.

Централизация школьного дела, кроме преимуществ, связанных с унификацией условий образования и организационной структуры школьного дела, имеет и явные недостатки, например формализм, бюрократизация руководства школами и самой системы образования, ослабление связей между этим руководством и заинтересованными массами. Предпринимаются новые попытки учредить контроль со стороны местных жителей. Однако единственное, чего удастся добиться населению, это возможность участия в выработке рекомендаций без гарантий, что они будут приняты во внимание. Жители - избиратели, связанные с данным школьным округом, не имеют реальных способов контролировать источники, объем и использование фондов, отпускаемых на реализацию школьных программ. Мало помогло делу и внесенные в 1970 и 1974 гг. поправки в Федеральный Закон 1965 г. Об образовании на начальной и второй школьных ступенях, направленных на то, чтобы дать возможность родителям участвовать в реализации этого закона. В соответствии с ними создавались **окружные Советы**, в которых большинство членов составляли родители, а также совещательные Советы в школах с участием родителей. Но они не только подчиняются кадровым чиновникам, а начинают воспринимать систему ценностей тех, за чьей работой призваны надзирать. По мнению американских исследователей школьного образования, главное место в данной системе занимают чиновники - бюрократы, действующие в соответствии со своим пониманием интересов высших классов и экономически влиятельных субъектов.

На местное управление в области здравоохранения возлагаются конкретные функции, причем законы о здравоохранении во всех 50 штатах имеют существенные различия. Из местного бюджета покрывается 42% всех расходов на здравоохранение, из фондов штатов - 40, а доля федерации составляет 18%. Всего в графствах и муниципалитетах имеется свыше 1600 органов здравоохранения с постоянным, штатным персоналом, обслуживающих примерно 2500 графств и более 300 городов. В США в 80-х гг. насчитывалось более 1000 районов, где первоначальное медицинское обслуживание было признано недостаточным; повсеместно и постоянно растет стоимость медицинской помощи.

Компетенция в области социального обеспечения возлагается в США главным образом на среднее и низшее звено управления, т.е. на штаты и местные органы власти. За счет финансов штата покрывается 51% расходов на социальное обеспечение, за счет местных органов - 38, а за счет центрального правительства - 11%. Но при этом именно центральная власть и штаты располагают регулирующими полномочиями по определению контингента лиц, имеющих право на получение помощи по системе социального обеспечения, а также по установлению размеров такой помощи. Недовольство на местах этим порядком в последнее время растет, поскольку общественность считает, что именно местным органам более, чем другим, известно фактическое положение, и они, поэтому, могут лучше изучить реальные нужды претендентов на социальное обеспечение.

Функции местных органов в административно-управленческой сфере включают поддержание порядка (прежде всего руководство полицией), обеспечение противопожарной охраны, руководство юстицией, взимание налогов, организацию проведения выборов, регистрацию актов гражданского состояния, контроль за качеством товаров и руководство государственной службой.

Полицейские службы в США состоят из трех основных звеньев: федеральной полиции, полиции штатов и местной полиции. Последняя подчинена только местным органам, и ее полномочия распространяются лишь на соответствующее графство или другую местную единицу. Имеется два вида местной полиции: муниципальная полиция городов и полицейские службы графств. Роль местной полиции весьма значительна. Достаточно сказать, что в сравнении с федеральной полицией или полицией штатов она самая многочисленная. На долю местной полиции приходится 90% всего полицейского

состава страны. В обязанности местной полиции входит расследование преступлений и пресечение других правонарушений, регулирование уличного движения, осуществление административно-полицейского контроля, а также функций полиции нравов.

В местном управлении (типа Совет - мэру) шеф полиции подчинен и подотчетен мэру. Полицейские службы графств возглавляет избираемый населением на два или на четыре года шериф. В обязанности шерифа входит розыск и задержание преступников, в его ведении находится местная тюрьма. Полицейскую службу в сельских округах и приходах представляют выборные констебли. Институт констеблей, как и шерифов, уходит корнями в прошлое и в значительной мере изжил себя, поскольку борьба со все растущей преступностью требует профессионализма, которым выборные шерифы и констебли, как правило, не обладают. Во многих графствах на смену констеблям приходят обычные полицейские силы.

Местные финансы

Одна из важнейших обязанностей местного управления - налогообложение и сбор налогов. **Налоги на собственность** - поимущественные налоги - являются основой налоговых систем в графствах, округах, тауншипах, муниципалитетах и других органах местного самоуправления. Эти налоги обеспечивают им до 80% всех налоговых поступлений. Поимущественными налогами облагается текущая рыночная стоимость недвижимого (земля, строения) и движимого (автомобили, оборудование, товарные запасы, скот, мебель) имущества как граждан (физических лиц), так предприятий и учреждений (юридических лиц). Оценка имущества осуществляется местными чиновниками - оценщиками. Ставки налога обычно устанавливаются в милсах - тысячных долях доллара с каждого доллара оценочной стоимости или в долларах с тысячи долларов стоимости. Средняя ставка поимущественного налога по мере роста цен на недвижимость непрерывно увеличивается. Если в 1953 г. типичная американская семья со средним доходом платила около 2,2% своего дохода в виде налога на имущество, то через 30 лет этот процент почти удвоился.

Использование поимущественного налога как основного источника местного дохода постоянно критикуется в США. Поскольку муниципалитеты, иные административно-территориальные единицы, на которые разделены штаты, сильно разнятся между собой по числу земельных собственников, видам использования земли, просто по числу бедных и зажиточных граждан, получается, что на тех территориях, где налоговая база узка, местные органы стремятся повысить налоги, чтобы обеспечить достаточные поступления в местный бюджет. Более удачливые территории, где шире налоговая база, могут или снижать налоги, или улучшать обслуживание, тем самым привлекая новое население (налогоплательщиков).

Следующим по значению источником месячных доходов после поимущественных налогов является **общий налог с продаж**, на его долю приходится около 5% всех налоговых поступлений местных органов власти. Структура местных налогов с продажи аналогична структуре налогов, взимаемых на уровне штатов. Налоговая база местных налогов в основном такая же, как и налогов, взимаемых правительством данного штата. Ставки налогов составляют обычно от 0,5 до 3% от оборота.

Приблизительно 3% всех налоговых поступлений местных органов власти приходится на **выборочные налоги с продаж**, т.е. специфические акцизы. Ими облагаются сигареты (цент за пачку), газолин (0,5 - 5 центов за галлон), в некоторых штатах автомобили и другие товары.

Подходные налоги с населения, как и налоги с продаж, стали взиматься местными органами только после второй мировой войны. К 1968 г. местный подходный налог с населения был введен лишь в 9 штатах. Во всех этих штатах, за исключением Пенсильвании, подходные налоги взимались не только местными органами власти, но и правительствами штатов (т.е. налогоплательщики уплачивали три вида подходных

налогов: федеральный, штатный и местный). Позднее эта система распространилась на большую часть штатов.

Объектом обложения местного подоходного налога (также как при федеральном и штатном обложении) являются личные доходы - заработная плата, жалование, поощрительные выплаты, чаевые, а также чистые прибыли некорпорированного бизнеса. Не подлежат обложению доходы военнослужащих, пенсионные и страховые выплаты. Также, как правило, освобождаются от обложения дивиденды, проценты, рента, прибыли от реализации капитальных активов (рента облагается в случае, если она рассматривается как доход, полученный в результате деловой деятельности). Необлагаемый минимум не установлен за исключением некоторых городов.

В некоторых штатах США действуют и местные **налоги на прибыль корпораций**. Структура этих налогов подобна местным подоходным налогам с населения, которыми облагаются доходы от некорпорированного бизнеса. Определенное значение в местных доходах имеют промысловый налог и промысловые лицензии, лицензии на право вождения автомобилей, различные регистрационные сборы, а также доход от муниципальных предприятий.

Общий объем местных налогов весьма различен для отдельных штатов. Так, например, штатные и местные налоги взимают в таких штатах, как Нью-Йорк, Массачусетс, Калифорния, соответственно, 18,5; 15,9; 14,9% личных доходов населения. А для Техаса, Оклахомы, Невады и Флориды эти показатели составляют 8,4; 8,7; 8,8 и 9,1% соответственно.

Таблица 12. Структура поступлений в местные бюджеты в США в конце 1990-х гг.

Источники поступления	К общим поступлениям в %	Налоговые поступления в %
Общие поступления	100	38,2
Налоговые поступления, в том числе:	38,2	100
- поимущественный налог	28,6	75,0
- налог с продаж	5,1	14,8

Таблица 13. Распределение расходов между местными органами власти США (в млрд. долл. и %)

Расходы	Всего	Графства	Муниципалитеты	Тауншип	Специальные округа	Школьные округа
Гуманитарные и социальные услуги - социальное обеспечение,	46,4	26,6	12,6	0,4	6,8	0
здравоохранение, исправительные заведения	100%	57,3%	27,2%	0,8%	14,7%	0
Содержание различных объектов - шоссе, дороги, городские улицы, системы	54,4	15,1	29,6	3,9	5,8	0

водоснабжения и канализации, парки и места отдыха, библиотеки,						
охрана окружающей среды	100%	27,8%	54,4%	7,1%	10,7%	0
Полиция, пожарная охрана, улучшение	143,1	32,4	82,0	5,5	20,6	2,6
санитарных условий	100%	22,7%	57,3%	3,8%	14,4%	1,8%
Транспорт, жилищное строительство и	31,7	2,3	12,3	0,5	16,6	0
коммунальное развитие, аэропорты	100%	8,4%	45,0%	0,4%	46,2%	0
Образование	152,5	11,9	12,1	3,1	0	125,4
	100%	7,8%	7,9%	2,0%	0	82,3%
ИТОГО:	423,7	88,3	148,6	13,0	45,8	128,0

Приведенная таблица дает представление о том, какую роль местные органы играют в финансирование различных направлений их хозяйственной деятельности. Так, основная доля расходов на предоставление гуманитарных и социальных услуг приходится на графства; на содержание различных объектов, предоставление традиционных услуг, а также строительство и реконструкцию - на муниципалитеты, на образование - на школьные округа.

Хозяйственная деятельность органов местной власти включает руководство работой принадлежащих непосредственно им предприятий и служб, управление своим имуществом и в определенной мере воздействие на частный бизнес в пределах данной территории. Исторически сложилось, что предприятия общественного пользования в США всегда были в частной собственности. Не раз выдвигались требования создания муниципальной собственности, однако они не получили должного удовлетворения. Доминирование частного бизнеса обернулось тем, что принадлежащее местным органам США имущество невелико по объему.

На местные органы возложены жилищное строительство, определение размеров арендной платы, реконструкция городов, строительство и эксплуатация дорог, гаваней, аэропортов, забота об использовании территории и охрана окружающей среды.

Что касается жилищного фонда, то подавляющая его часть в США строится частным сектором, а само строительство ведется в целях извлечения прибыли. Органы местного управления в области жилищного строительства обязаны предусматривать определенные стандарты освещения, вентиляции, противопожарной безопасности, санитарного устройства строящихся объектов и прочее. В этих целях ими принимаются так называемые жилищные кодексы. В области местного строительства значительную роль играют заинтересованные группы давления - предприниматели, собственники земли, финансисты, иногда организации съемщиков, профсоюзов.

Сами местные органы власти владеют незначительной частью жилого фонда даже в очень больших городах, где спрос на жилье так велик. Но и тогда, когда муниципалитеты предпринимают такое строительство, они охотно продают затем возведенные строения частным владельцам.

Одной из новых функций местных органов, кроме планирования строительства и планировки городов, совсем недавно стало так называемое зонирование. Теоретически оно представляет собой метод обеспечения наиболее эффективного использования земли, отвечающего задачам планировки данной местности. Местными органами власти могут быть определены зоны для жилого заселения, промышленной застройки, расположения торговых предприятий и т.п.: площадь этих зон может быть самой различной.

Особую проблему представляют собой полномочия органов управления в крупных городах в отношении аэропортов, гаваней, дорог, так как в этом случае возникает вопрос о конкурирующей компетенции других органов власти.

Качество услуг, предоставляемых местными властями, неизменно вызывает нарекания, причем поводы для жалоб и недовольств самые разнообразные. В этом нет ничего удивительного, поскольку бюджеты многих крупных городов, других населенных пунктов и округов имеют тенденцию к постоянному сокращению. Недовольство вызывают автомобильные дороги, работа полиции, организация работы автобусов и метрополитена, плохая уборка мусора, плохое планирование, недостатки в местных школах и лечебных учреждениях, неудобное время работы учреждений, некомпетентность, бюрократизм и бездеятельность служащих и т.д.

Политика субсидирования Центром местных органов власти периодически видоизменяется в зависимости от того, кому принадлежит федеральная власть - демократам или республиканцам. Пристрастие демократов к централизации сказалось на придании ими первостепенного значения системе федеральных субсидий для проведения конкретных программ, в том числе и на местном уровне.

В то же время республиканская администрация отдает предпочтение системе участие в доходах, впервые предложенной в 1964 г. и со времен правления пребывания у власти администрации Р.Никсона, ставшей знаменем нового федерализма в деле расширения прав штатов и местных органов. Эта система состоит в перераспределении между ними части федеральных доходов, осуществляемом в соответствии с установленной формулой, которая каждые четыре года рассматривается федеральным конгрессом, имеющим право добавлять к ней в том числе и новые пункты-требования. Финансовая база местных органов, таким образом, время от времени пересматривается.

При каждом обсуждении в конгрессе формулы распределения средств постоянно возникает вопрос о том, как получатели используют деньги и каким образом повлиять на должное, с точки зрения конгрессменов, их применение. Такая тенденция мешает местным органам использовать получаемые фонды точно так же, как средства своего бюджета. Таким образом, характерной чертой финансового положения местных органов является растущая их зависимость от федерального конгресса и правительства.

Канада

На территории Канады, как и на территории других британских колоний поселенческого типа, с XVII в. создаются графства как органы децентрализованного управления территориями, и формируются органы самоуправления, часть из которых приобретает статус муниципальных корпораций, часть - не имеет этого статуса и осуществляет лишь второстепенные функции.

Независимость Канады как федеративного государства привела к постепенному перемещению функций регулирования вопросов местного управления на уровень провинций. В результате в стране формируется 10 разных систем местного управления. Однако эти различия носят специфический характер: с одной стороны, различия между англоязычными провинциями не особенно велики, но в каждой провинции возможны существенные вариации от одного города (графства) к другому. С другой стороны, разделяющий Канаду культурный барьер сказался и в организации местного управления: Квебек отличается рядом уникальных черт. Наконец, старые восточные провинции более традиционны - и, следовательно, ближе к английскому прототипу, - чем западные, во

многим воспроизводящие принципы организации местного управления, действующие в США.

Территориальная организация Канады столь же сложна, как и в США. В самом общем виде можно выделить два уровня организации местной власти, хотя в некоторых провинциях может присутствовать лишь один из них. Первый уровень - это низовые территориальные единицы: **города** (cities, villes), **поселки** (towns, villages), **приходы** (parishes, paroisses) и т.д. Полномочия этих сообществ, обладающих в большинстве случаев статусом муниципальных корпораций, варьируются в зависимости от местных хартий и от законов провинции. Выделяемые для США модели организации местной власти присутствуют и в Канаде. На этом же уровне могут существовать специальные округа.

На втором уровне территориальной организации также присутствуют разные по природе и по статусу органы власти. Во-первых, это **графства** или региональные графства. Они управляются всенародно избираемыми советами с тем же разнообразием организационных форм, что и для муниципалитетов. Здесь же существуют **специализированные органы управления**, которым подотчетна территория, как правило (но не всегда) совпадающая с территорией графства: школьные комиссии, региональные управления по здравоохранению и социальной помощи, региональные советы экономического развития. Члены школьных комиссий избираются, как правило, путем всеобщих прямых выборов, а члены других отраслевых органов управления назначаются органами графства, муниципалитетов либо провинции (здравоохранение). Все вопросы здравоохранения, среднего образования и социальной помощи **полностью переданы отраслевым органам управления**: органы власти графств и муниципалитетов в эти вопросы не вмешиваются. В некоторых провинциях (например, в Квебеке) существуют и региональные органы управления (регион охватывает территорию нескольких графств). Регионы управляются централизованно и осуществляют в основном функции территориального планирования, сбора статистической информации, экологического контроля.

Наконец, в 1969 г. федеральное правительство создало 3 городских объединения для единого управления агломерациями Монреаля, Онтарио и Квебека, во многом воспроизводящих характеристики городских объединений во Франции.

Австралия

Организация местного управления в Австралии, как и в других странах американской системы, определяется двумя фундаментальными параметрами: федеративное государственное устройство и принадлежность к англосаксонской правовой семье. Статус, структура и полномочия местных органов власти регулируется исключительно конституциями и законодательством штатов. Австралийские штаты на протяжении последних десятилетий стремятся унифицировать свое законодательство о местном управлении, - так, закон Нового Южного Уэльса о местном управлении 1993 г., насчитывающий более 600 статей, необычайно подробно и единообразно регулирует деятельность местных властей. Вместе с тем, сохраняется и традиция частного законодательства, которое в некоторых штатах (например, в Квинсленде) продолжает играть определяющую роль.

В отношении местных органов действует принцип позитивного регулирования компетенции. В целом можно сказать, что австралийская система гораздо более централизована, чем местное управление в Канаде и, тем более, в США.

Федеральная конституция не упоминает о местном управлении, молчаливо относя его организацию к компетенции штатов. Конституции австралийских штатов в этом отношении также немногословны: в них устанавливается выборность местных органов власти (ст. 54.1 конституции Квинсленда, ст. 51.1 конституции Нового Южного Уэльса), полная свобода легислатуры штата определять статус, полномочия, территорию и другие атрибуты местного управления (ст. 54.2 конституции Квинсленда, ст. 52 конституции

Западной Австралии), а также, в некоторых случаях, право властей штата распускать местные представительные органы (ст. 55 конституции Квинсленда) или управлять отдельными территориями с помощью специальных невыборных органов (ст. 74А.2 конституции Виктории). Гарантии местного управления сводятся к стандартной для конституций штатов фразе в этом штате будет и далее существовать система местного управления; конституция Южной Австралии предусматривает (ст. 64А), что ликвидация системы местного управления в штате возможна, если абсолютное большинство в каждой палате парламента проголосует за соответствующий закон. Все конституции безусловно признают, таким образом, производность местного управления от властей и законодательства штата.

Достаточно характерна для австралийской системы организация местного управления в штате Новый Южный Уэльс (основы организации определяются законом штата о местном управлении 1993 г.).

Советы городов и графств избираются на 4 года. Функции председателя выполняет мэр, который избирается либо советом из своего состава (в этом случае срок его полномочий - 1 год), либо избирателями напрямую (в этом случае он избирается на 4 года). Способ избрания мэра определяется на местном референдуме. Выборы совета проходят по пропорциональной системе; интересной особенностью является **обязательность** участия в выборах для избирателей: неучастие карается штрафом.

Как правило, совет назначает генерального управляющего (general manager), который исполняет решения совета, готовит проекты решений, руководит администрацией, назначает и увольняет должностных лиц администрации (руководящих должностных лиц - только по согласованию с советом). Таким образом, речь идет о классической схеме совет - управляющий.

Основой бюджетных поступлений является поземельный налог; ставка определяется советом в зависимости от типа земельного участка (сельскохозяйственный, застроенный под жилье, используемый в промышленных и иных деловых целях, используемый для эксплуатации недр). С середины 1970-х гг. федеральные органы государственной власти берут на себя часть забот по регулированию местных финансов. В соответствии с законами о субсидиях 1974 и 1975 гг., законами о финансовой поддержке местных органов власти 1986 и 1995 гг., федеральный бюджет может предоставлять штатам целевые гранты, предназначенные для муниципальных бюджетов.

Зависимость местного управления от властей штата проявляется в полномочиях губернатора (необходимо отметить, что фактически их осуществляет премьер-министр, роль самого губернатора достаточно формальна). Губернатор штата может создавать, упразднять графства и города, менять их границы. Губернатор также может распустить совет и отправить в отставку мэра, если совет действует незаконно, не выполняет своих функций или если в совете нет кворума. В этом случае губернатор назначает администратора, выполняющего все функции местного органа власти до следующих выборов.

Тема 16. Романская система

Общие характеристики систем местного управления, существующих в данных странах, возникли благодаря взаимодействию целого ряда факторов, происходившему на протяжении последних двух тысячелетий. Однако, непосредственной причиной создания общих, до некоторого времени почти идентичных структур местной власти, является конкретное историческое событие: создание **наполеоновской империи**. Если в других странах, входивших в состав империи, французское влияние либо было вытеснено более поздними влияниями (Польша), либо существенно трансформировано на основе местных традиций (Нидерланды, Германия, Дания), то в Италии, Испании, Португалии оно оказалось во многом соответствующим местной культуре и закрепилось надолго. Наличие общего источника влияния обусловило и его длительность: многие изменения, происходившие во французской системе управления XIX - XX вв., непосредственно отразились и на близких странах.

Распространение французской системы не ограничилось ближайшими соседями: во-первых, она легла в основу систем управления бывших французских колоний (Квебек, многие африканские страны); во-вторых, прямолинейная эффективность и логическая стройность французской системы способствовали ее распространению в ряде унитарных государств, выбравших централизованные методы регулирования: Греция, Турция. Наконец, французская система представляется зачастую очень удобной для стран с недавним авторитарным прошлым, поскольку сочетает в себе классическую западную демократию с доминированием центральной администрации, - примеры Испании, Португалии и Греции отвечают, таким образом, сразу нескольким критериям.

Бурное развитие местного самоуправления во второй половине XX века привело к существенным трансформациям во французском местном управлении; с другой стороны, накопилось большое количество различий между отдельными странами. Тем самым сходства в конкретных институтах и нормах становится все меньше, но **логика развития** систем управления в этих странах по-прежнему определяется преимущественно их изначальным родством.

Логика формирования того, что принято называть французской системой, отнюдь не линейна; в зависимости от расставленных акцентов она может рассматриваться либо как ряд парадоксов, либо как вариации вокруг некоей золотой середины. Два базовых принципа, остающихся неизменными, во многом противоречат друг другу: **признание естественного и правомерного существования объединений жителей определенной территории с целью решения общих для них проблем** - и, с другой стороны, **централизация государственного управления, явно доминирующего над самоуправлением**. Первый принцип связан, в плане философском, с некоторыми аспектами теории естественного права; в плане историческом он появляется как результат коммунального движения, приведшего к своеобразной сакрализации городских свобод. Второй принцип во многом вытекает из руссоистских и близких им концепций общего интереса, представленного государством и, исторически, появляется как следствие непрерывной и ожесточенной борьбы центральной власти с сепаратистскими и локалистскими тенденциями,- либо, в случае с соседями Франции, привнесения жесткого централизаторского начала в крайне раздробленное общество.

Однако, противоречие во многом условно: именно осознание (и признание) особой природы местного самоуправления ведет к усилению контроля и давления со стороны центра по отношению к этому потенциальному противовесу. В области юридических норм исконное своеобразие местной власти проявляется в существовании принципа **общей компетенции**: применение к местным органам самоуправления негативного регулирования их деятельности - все, что не запрещено - разрешено. С другой стороны, коммунальное самоуправление исторически является символом демократии и

существования политических прав; это постоянно подкреплялось реальной ролью институтов местного самоуправления в повседневной жизни населения. Централизация управления также приобрела характерные формы, во многом существующие по сегодняшний день: **многоуровневая система правительственной администрации, отчасти дублирующая, отчасти контролирующая либо подчиняющая себе местное самоуправление** на каждом уровне. Современная трансформация местной власти в рассматриваемых странах во многом является серией компромиссов между традиционными чертами модели и демократизацией местного самоуправления.

В практике организации местного управления эти общие черты проявляются следующим образом:

- существуют административно-территориальные единицы, где нет самоуправления, т.е. выборных органов власти;
- в базовых, созданных государством административно-территориальных единицах присутствует правительственный чиновник, обладающий полномочиями по контролю за деятельностью органов местного самоуправления;
- параллельно с администрацией самоуправляющихся сообществ на их территории действуют представители центральных министерств и ведомств, осуществляющие отраслевое управление;
- неправомерные действия местных органов власти могут быть санкционированы в административном (внесудебном) порядке;
- четко выражена тенденция к унификации статуса местных сообществ и органов управления на всей национальной территории.

Франция

Общие принципы организации местного самоуправления

Основы правового регулирования статуса местных органов власти заложены в действующей **Конституции 4 октября 1958 г.**: Раздел XII О территориальных сообществах. Фактически к организации местных властей на территории континентальной Франции относятся лишь распоряжения ст.72.

Согласно этой статье, коммуны, департаменты и заморские территории объявляются территориальными сообществами (*collectivités territoriales*) Республики. Термин территориальные сообщества остается крайне неопределенным (во многом он был создан авторами Конституции для обозначения нового понятия, но не определен); однако, можно выявить некоторые его характеристики. Сообщество в данном случае обозначает особое социально-политическое образование, включающее в себя как население, так и органы власти. В этом смысле термин сообщество применяется и к государству в целом, характеризуя одну из его сторон. В известном смысле можно говорить о территориальном сообществе как о самоуправляющемся образовании. Законом от 2 марта 1982 г. регион также был объявлен территориальным сообществом, но это решение вошло в силу лишь после избрания в 1986 г. региональных советов.

Территориальные сообщества являются юридическими лицами публичного права. Это предполагает возможность формирования самостоятельного бюджета, отстаивания своих интересов в суде и т.д. Наконец, территориальность является их обязательным признаком. Однако, территория департамента как местного сообщества полностью совпадает с территорией департамента как административно-территориальной единицы государственного управления, которая сообществом не является. То же самое справедливо по отношению к коммуна и регионам. Термин местные сообщества используется в юридических документах как синоним территориальных сообществ, несмотря на споры относительно его применимости к регионам.

Ст.72 устанавливает, что эти сообщества свободно управляются избранными советами и на условиях, предусмотренных законом. Вопрос о свободном управлении постоянно обсуждается французскими юристами и количество разных точек зрения крайне велико. В большинстве случаев (не без влияния европейского опыта)

интерпретации сводятся к двум аспектам: общая компетенция и самостоятельное принятие решений (т.е. отсутствие давления и априорного контроля). С этих позиций роль префекта до 1982 г. представляется достаточно спорной с точки зрения ее конституционности. В то же время, подчеркнут управленческий, административный, а не политический статус местных сообществ: речь идет именно об **управлении**.

Та же ст.72 предписывает существование в департаментах представителя правительства, отвечающего за национальные интересы, административный контроль и соблюдение законов. Тем самым, должность префекта, как бы ни менялось ее название, обладает конституционными гарантиями: текст статьи закрепляет одну из самых характерных особенностей французской системы.

Основы современного статуса местных органов власти регулируются, помимо Конституции, следующими законодательными актами: закон от 2 марта 1982 г. о правах и свободах коммун, департаментов и регионов; закон от 7 января 1983 г. о распределении компетенций между государством и коммунами, департаментами и регионами; закон от 6 января 1986 г. о выборах в региональный совет; закон от 3 февраля 1992 г. о статусе местных депутатов; закон от 6 февраля 1992 г. о территориальном управлении Республики. Все перечисленные законы относятся к политике **децентрализации**, предпринятой французским правительством в 1982 г. и продолжающейся до сих пор. Общее число нормативных актов, относящихся к этой политике превысило 300 в 1992 г. Большое количество изменений, связанных с реформой, привело к необходимости новой кодификации. Законом от 21 февраля 1996 г. утвержден Кодекс территориальных сообществ (Code général des collectivités territoriales), точнее - его законодательная часть. Регламентарная часть Кодекса, состоящая из актов правительства, утверждена декретом от 7 апреля 2000 г. С этого момента перестает действовать Кодекс коммун и организация всей системы местного управления во Франции регулируется единым кодексом. Кодекс включает в себя систематизированные положения всех принятых ранее правовых актов, относящихся к местному управлению. Любые новые положения связаны с изменением Кодекса.

Децентрализация является политикой центральной власти по передаче местным органам власти (= органам самоуправления) ряда компетенций, до этого осуществлявшихся государством и по обеспечению финансовых, правовых и организационных условий для их выполнения. Проведение этой политики связано с двумя основными группами причин. Во-первых, к 70-м - 80-м гг. стала достаточно очевидной **неэффективность** централизованного управления во многих вопросах, связанная с неповоротливостью государственной бюрократической машины, столичным, т.е. искаженным и приблизительным видением местных проблем, слишком большим количеством промежуточных этапов между принятием решения и его реализацией. Во-вторых, централизованная система управления стала оцениваться как **недемократичная**: спад активности избирателей, наметившийся в 70-х гг., стал одним из проявлений кризиса современного государства как государства демократического и роста аполитизма граждан. В этой ситуации развитие местного самоуправления оказывается основным способом сделать управление более демократичным, а население - более политически организованным и активным.

Постепенное смещение акцентов от местного управления к самоуправлению подразумевает, во французском случае, важную характеристику, закрепленную законодательно (закон 2.3.82 г.): не существует никакой иерархии между территориальными сообществами, никакого контроля одного уровня власти над другим. Все местные сообщества **взаимнезависимы** юридически и подконтрольны только государству. Ни одно из сообществ не может давать указаний другому. В то же время, исключительные права государства в сфере контроля и частичное сохранение иерархических отношений - опять же между государством и местными органами власти - во многом позволяют сохранить общую тенденцию: абсолютное доминирование центра,

который не допускает возникновения реальных политических конкурентов на местном уровне, сохраняя за собой исключительное право верховного регулирования.

Вопрос о том, насколько децентрализованная Франция стала демократичнее вызывает много противоречий. Передача местным властям новых компетенций неизбежно связана с передачей ответственности. Поскольку и то, и другое осуществлено государством односторонне, в законодательном порядке, местные органы власти отвечают за гораздо большее число вопросов, но гораздо менее свободны в своих действиях: переданные компетенции являются обязательными. В связи с этим многие французские юристы говорят о фактическом отходе от принципа общей компетенции, при его формальном сохранении: распределение обязательных компетенций между разными уровнями власти, которое становится все более подробным, почти не оставляет возможностей, как юридических, так и финансовых, для реального осуществления общей компетенции.

Наконец, децентрализация коснулась лишь одного аспекта якобинской традиции, роли центральной власти в местном управлении. Второй же аспект - унификация систем местного управления и самоуправления - остался без изменений. Это проявляется не только в существовании единых статусов для всех органов власти одного уровня, но и в поразительном сходстве статусов территориальных сообществ разного уровня. Даже выборы в местные органы власти одного уровня проходят одновременно на всей территории Франции.

Местные органы самоуправления

Коммуна

По данным на 1990 г., во Франции насчитывалось 36 551 коммуна. Среднее число жителей одной коммуны - 1500; фактически различия очень велики - более 25 000 коммун насчитывают менее 700 жителей каждая, тогда как население Парижа превышает 2 миллиона жителей. Все коммуны обладают общим, единым для Франции статусом, закрепленным в Кодексе коммун и регулирующим структуру органов власти, механизм выборов и назначений, основные компетенции и т.д. Закон предусматривает лишь несколько различий, обязательных для коммун, попадающих под определенные критерии. Во-первых, коммуны **Париж, Марсель и Лион** обладают особым статусом. Во-вторых, в коммунах действуют разные избирательные системы в зависимости от численности населения; от численности населения зависит и число членов муниципального совета (от 9 до 69). Наконец, некоторые коммуны обязаны образовывать органы межкоммунального сотрудничества по схеме, предложенной законодателем.

В каждой коммуне образуется, путем всеобщего прямого голосования, муниципальный совет, который избирает из своего состава мэра - главу исполнительной власти - и, по предложениям мэра, его заместителей. Мэр и заместители образуют **муниципалитет** - исполнительный орган коммуны.

Муниципальный совет является основой местного самоуправления на уровне коммун: он избирается прямым голосованием, решает основные вопросы, связанные с компетенциями коммун, не связан в своих решениях ничем, кроме действующего законодательства.

Системы выборов в муниципальный совет различаются в зависимости от того, более или менее 3 500 жителей в коммуне (закон от **19 ноября 1982 г.**). Совет избирается сроком на 6 лет.

В коммунах с числом жителей **менее 3 500** выборы проходят по мажоритарной системе в два тура, с привлечением как списков, так и изолированных кандидатов. Списки являются открытыми и разрешено панаширование.

В первом туре считаются избранными кандидаты (не списки), набравшие одновременно абсолютное большинство голосов и не менее 1/4 голосов от общего числа избирателей. При этом допускается панаширование: избиратели могут дополнять списки именами других кандидатов, вычеркивать имена из списка, но общее число кандидатов,

поддержанных одним избирателем (исправленный список) не должно превышать число мест в совете.

Во втором туре для победы достаточно относительного большинства. В этом случае также избираются отдельные кандидаты, а не списки в целом. Перед вторым туром разрешено объединение списков, полное или частичное. Разрешены также новые списки.

В коммунах с числом жителей **3 500 и более** при выборах используется смешанная система - мажоритарная с элементами пропорциональности. Выборы также проходят в два тура. Необходимо официальное объявление кандидатур путем регистрации списка в префектуре департамента. Списки обязательно должны быть полными.

Список, получивший абсолютное большинство голосов в первом туре получает 1/2 мест в совете с округлением в большую сторону (в меньшую, если незанятыми остаются 4 или менее мест). Остальные места распределяются пропорционально между списками, получившими более 5% голосов. Список, набравший абсолютное большинство также участвует в этом распределении.

К участию во втором туре допускаются списки, получившие в первом не менее 10% голосов. Перед вторым туром возможны изменения в составе списков за счет включения в них кандидатов из списков, набравших менее 10%, но не менее 5%. При этом кандидаты, состоявшие в одном списке в первом туре не могут находиться в разных списках во втором. Список, получивший относительное большинство голосов получает 1/2 мест, оставшиеся места распределяются по пропорциональной системе между списками, набравшими не менее 5% голосов, включая победивший список.

При выборах территория коммуны представляет собой единый избирательный округ. Крупные коммуны могут разделить территорию на ряд избирательных округов; для Парижа, Лиона и Марселя это деление обязательно.

Обе системы являются результатом продолжительных разработок, сделанных специалистами, и преследуют две основных цели: создание дееспособного совета (т.е. совета, в котором есть устойчивое большинство, принадлежащее к одной партии либо к одному избирательному объединению) и поддержание определенного уровня демократии путем предоставления оппозиции возможности присутствовать в совете. Использование порогов в 5 и 10% исключает возможность избрания случайных кандидатов и представителей малочисленных движений и групп. Это несомненный прогресс по сравнению с предшествовавшей системой: по закону 1964 г., действовавшему до 1982 г., в коммунах с числом жителей более 30 000 человек список, набравший большинство голосов, получал все места в совете.

Возможны довыборы, в случае освобождения мест в совете. Активное и пассивное избирательное право зависит в основном от тех же критериев, что и при национальных выборах. С 1992 г. местные депутаты имеют право на денежное содержание, связанное с их деятельностью. Не имеют права быть избранными в совет предприниматели, имеющие концессию коммуны, служащие силовых ведомств и префектуры, жители, пользующиеся услугами коммунального центра социальной помощи (помощь трудным семьям, безработным и т.д.); существует ряд других ограничений.

Принимаемые советом решения относятся к сферам его компетенции и охватывают следующие основные вопросы:

- утверждение бюджета и финансового отчета мэра;
- создание муниципальных служб и их организация;
- управление имуществом коммуны;
- регулирование общественных работ, предпринимаемых коммуной;
- контракты, заключаемые коммуной;
- утверждение коммунального плана землепользования и т.д.

Муниципальный совет должен сам выполнять свои полномочия и не имеет права (за редкими исключениями, предусмотренными законом) передавать их ни мэру, ни государству, ни избирателям путем референдума. Закон от 6 февраля 1992 г.

предусматривает проведение местных референдумов, но они могут носить исключительно консультативный характер.

Любое решение муниципального совета может быть опротестовано в административном трибунале либо префектом, либо любым физическим или юридическим лицом, чьи интересы пострадали в результате решения.

Мэр избирается муниципальным советом из своего состава на срок, равный сроку полномочий совета, т.е. на 6 лет. Выборы проходят в три тура по мажоритарной системе: в двух первых турах необходимо абсолютное большинство, в третьем - относительное. При выборах должны присутствовать все члены совета. По представлению мэра совет избирает из своего состава его заместителей, не менее 2-х, но не более 1/3 от состава совета. В отличие от совета и от мэра, заместители не имеют собственных полномочий, мэр может лишь делегировать им некоторые свои полномочия.

Мэр обладает **двойным качеством** главы исполнительной власти коммуны и представителя центральной власти в коммуне. Однако, совет может реально воздействовать на мэра, в отсутствие права отзыва, лишь путем обращения в суд, тогда как дисциплинарная власть государства гораздо более велика. Мэр может быть временно отстранен префектом от исполнения своих полномочий представителя государства, если он с ними не справляется; мэр может быть временно отстранен от всех своих обязанностей решением министра внутренних дел либо снят с должности декретом Совета министров.

В качестве **представителя государства** мэр обладает следующими полномочиями:

- регистрация актов гражданского состояния;
- функции представителя общей полиции;
- публикация государственных законов и постановлений;
- организация выборов;
- удостоверение подписей;
- составление списков военнообязанных и организация гражданской обороны;
- надзор за функционированием начальных школ;
- выдача разрешений на застройку и т.д.

На практике исполнение этих функций делегируется представителям муниципальной администрации.

В качестве **представителя коммуны** мэр обладает тремя типами полномочий: 1) собственные полномочия мэра; 2) полномочия мэра по исполнению решений совета; 3) полномочия, делегированные мэру советом. Кроме того, мэр председательствует на заседаниях совета и готовит проекты решений.

При осуществлении своих собственных полномочий мэр неподотчетен совету и действует независимо. К основным полномочиям этого типа относится руководство и организация муниципальной полиции и руководство муниципальными службами.

В двух других случаях совет может давать мэру указания по исполнению и контролировать не только сам факт исполнения, но и соответствие действий указаниям. Могут быть делегированы лишь второстепенные полномочия совета; совет может вернуть себе делегированные полномочия в любой момент. Мэр действует лишь как исполнитель воли совета при выполнении бюджета, при подписании контрактов, при защите интересов коммуны в суде и т.д.

В принципе мэр должен лично осуществлять все свои полномочия. Однако, закон разрешает ему делегировать часть своих полномочий заместителям либо, если речь идет о полномочиях представителя государства, служащим коммуны. В крупных коммунах делегирование - единственный реально возможный способ осуществления мэром его полномочий.

Законом от 26 января 1984 г. мэру официально дано право создавать свой **кабинет**. Кабинет состоит из советников и доверенных лиц, которые назначаются и отстраняются лично мэром по любым мотивам.

Структура муниципальной администрации как правило соответствует основным компетенциям коммуны. Высшим должностным лицом является **генеральный секретарь муниципальных служб**, подчиняющийся непосредственно мэру. Генеральный секретарь координирует деятельность муниципальных служб и является прямым начальником муниципальных служащих.

Департамент

Департамент, несмотря на появление и быстрое усиление регионов, остается наиболее влиятельным уровнем местной власти. Помимо славного прошлого, это объясняется важностью департаментальной помощи для маленьких коммун (т.е. для подавляющего их большинства), ролью префекта департамента, территориальной организацией политических партий (большинство из них имеют департаментальные отделения, но не имеют региональных), существующей системой выборов в Сенат.

Во Франции существует **95** департаментов, обладающих единым статусом. К этому числу добавляется Париж, являющийся одновременно департаментом и коммуной, и 4 заморских департамента, являющихся одновременно регионами. И в том, и в другом случае общий статус служит основой, но присутствует и ряд существенных исключений из него.

На департаментальном уровне существует представительный орган - генеральный совет,- а также президент генерального совета, являющийся главой исполнительной власти, и постоянная комиссия.

Члены генерального совета избираются прямым всеобщим тайным голосованием сроком на 6 лет. При этом каждые три года происходит **ротация**, т.е. выборы производятся раз в три года, касаясь при этом лишь половины состава генерального совета. В 1990 г. был принят закон, предусматривавший полное обновление генеральных советов раз в 6 лет, но он был отменен в 1994 г. Выборы проводятся по мажоритарной системе в два тура на основе одномандатных округов, роль которых играют кантоны (единственная функция кантонов, сохранившаяся до сих пор и оправдывающая существование этого уровня территориальной организации). В первом туре необходимо абсолютное большинство голосов, во втором - относительное. Допускаются к участию во втором туре кандидаты, за которых проголосовали в первом не менее 25% от общего числа избирателей кантона.

Существует определенное число ограничений, относящихся к возможности быть избранным в генеральный совет. Эти ограничения повторяют либо общенациональные принципы (обвинение в суде и т.д.), либо принципы, применимые к выборам в другие местные органы власти (не могут быть избраны префекты и супрефекты, профессиональные военные, работники полиции, служащие департамента и т.д.). Кандидат должен быть каким-то образом связан с данным департаментом (постоянное место жительства, постоянная уплата одного из прямых налогов, недвижимость), но закон допускает выборы лиц никак не связанных с департаментом при условии, что их число не составит после выборов более 1/4 членов генерального совета. Никто не может быть одновременно членом нескольких генеральных советов (за исключением членов Совета Парижа, которые могут быть членами совета еще одного департамента).

Генеральный совет собирается на пленарные заседания не реже одного раза в триместр. Для того, чтобы заседание состоялось, необходимо присутствие абсолютного большинства генеральных советников. На заседаниях совета председательствует его президент. Префект имеет право присутствовать на заседаниях, как и любой гражданин, но слово ему предоставляется лишь по решению президента совета либо по требованию премьер-министра (до 1982 г. слово предоставлялось префекту по первому требованию).

Полномочия генерального совета идентичны полномочиям других местных ассамблей во Франции: принятие бюджета, решения по поводу контрактов департамента, создание административных служб департамента и т.д. Генеральный совет регулярно использует свое право выразить мнение или позицию совета: это может быть сделано как

по инициативе самого совета, так и вследствие обращения других органов власти (государство, региональный или муниципальный совет). Маленькие коммуны довольно часто обращаются за такого рода поддержкой к департаменту. Ни мнения, ни позиции не являются документами, обязательными к исполнению.

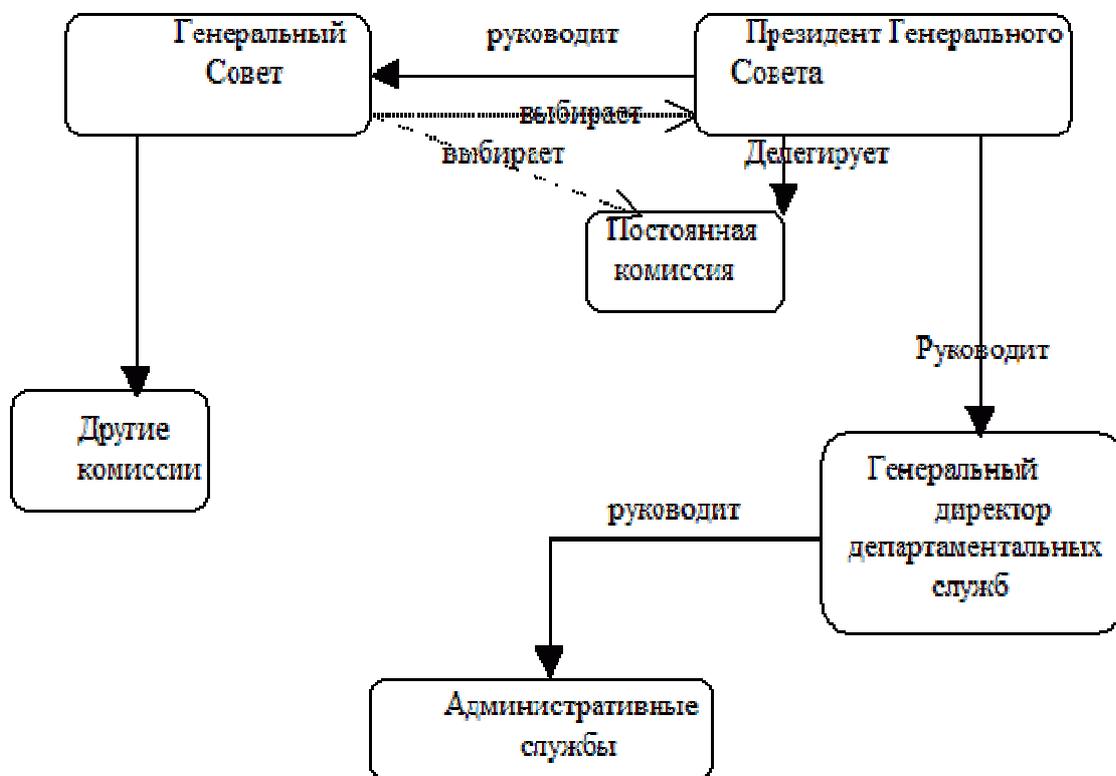
Президент является главой исполнительной власти департамента. Совет избирает его из своего состава сроком на 3 года; новые выборы следуют за очередной ротацией. Выборы проводятся по мажоритарной системе в три тура.

Полномочия президента генерального совета идентичны полномочиям председателя регионального совета. Основное отличие заключается в том, что президент генерального совета обладает определенными полномочиями в области руководства полицией: он руководит дорожной полицией и полицией портов, управление которыми относится к компетенции департамента. Кроме того, президент осуществляет общее руководство пожарной службой (оперативное руководство является функцией префекта).

Постоянная комиссия генерального совета избирается последним из своего состава по пропорциональной системе на основе списков. Функцией комиссии является осуществление текущей работы совета в перерывах между сессиями; совет и президент делегируют членам комиссии ряд своих полномочий. Как и в случае с другими уровнями местной власти, делегирование не может касаться основных полномочий (связанных с принципиальными решениями, с бюджетом и т.д.). Одновременно проводятся и выборы заместителей президента, входящих в состав постоянной комиссии. Комиссия обладает некоторыми собственными полномочиями, в частности - правом внеочередного созыва генерального совета.

Администрация департамента повторяет структуру региональной администрации. Высшее должностное лицо - **генеральный директор департаментальных служб** - подчиняется непосредственно президенту.

Рисунок 6. Организационная структура французского департамента.



Несмотря на сравнительно недавнее создание регионов последние приобретают все большее значение в системе управления и самоуправления. Это связано с двумя характеристиками регионального уровня: расширенные компетенции в области

экономического планирования и регулирования и статус региона как основного партнера органов **Европейского Союза** на инфранациональном уровне.

В континентальной Франции **21** регион с общим для всех статусом (незначительные вариации предусмотрены для региона Иль-де-Франс, в котором находится Париж). Кроме того, остров Корсика является территориальным сообществом с особым статусом и существует 4 заморских региона (Гвиана, Реюньон, Мартиника и Гваделупа), являющиеся одновременно департаментами и пользующиеся рядом исключений из общего статуса.

Органами управления на уровне региона являются региональный совет, президент совета, постоянная комиссия.

Выборы в региональный совет регулируются законом от 10 июля 1985 г. Число членов регионального совета варьируется в зависимости от численности населения (например, 197 в Иль-де-Франс, 83 в Аквитании). Депутаты избираются сроком на 6 лет. При выборах используется пропорциональная система, выборы происходят по спискам. Списки обязательно должны быть полными, панаширование и предпочтительное голосование не допускаются. Списки, набравшие менее 5% голосов не участвуют в распределении мест. Перед проведением выборов обязательно объявление кандидатур путем регистрации списков в префектуре, также как внесение залоговой суммы. В 1999 г. в эту систему внесены элементы мажоритарного голосования, в результате она стала смешанной.

Совет собирается на пленарные заседания не реже одного раза в триместр; возможны и внеочередные заседания. Региональные советы не имеют права проводить свои заседания одновременно с сессиями парламента.

Региональный совет полномочен принимать решения по любым вопросам, относящимся к компетенции региона, - будь то компетенции, переданные государством, или вытекающие из принципа общей компетенции. Основные полномочия совета сводятся к следующему:

- принятие бюджета;
- назначение органов исполнительной власти региона;
- создание служб администрации региона;
- принятие программ развития, регионального плана и других документов. Эти

документы обязательны для исполнения только для самого региона, но они также регулируют региональные субсидии другим органам власти и способ распределения государственных субсидий.

Помимо совета на региональном уровне существует еще один коллективный орган: экономический и социальный комитет. Фактически, ассамблея, представляющая экономические и общественные объединения, существовала на региональном уровне с 60-х гг., т.е. еще до создания региональных советов. Деятельность комитета во многом копирует функции экономического и социального совета, существующего на национальном уровне. Функционирование экономического и социального комитета регулируется декретом от **11 октября 1982 г.**

Комитет включает от 40 до 110 членов и формируется следующим образом:

- 35% представляют предпринимателей и независимые профессии;
- не менее 35% представляют профсоюзы работающих по найму, обладающие репрезентативностью на национальном уровне и профсоюз преподавателей;
- не менее 25% представляют организации и объединения, участвующие в общественной жизни региона;
- не более 5% составляют личности, активно содействующие региональному развитию.

Выборы представителей происходят в представляемых организациях и объединениях, но выбор этих организаций и распределение квот остается за

региональным советом. Экономический и социальный комитет обновляется полностью раз в 6 лет.

Комитет является исключительно консультативным органом. Однако, по ряду вопросов совет и его президент обязаны запрашивать мнение комитета, хоть и не обязаны ему следовать. Это относится к следующим вопросам:

- подготовка и осуществление национального плана в регионе;
- подготовка регионального плана и оценка его результатов;
- основные направления бюджета.

Комитет также может высказывать свое мнение по любому вопросу регионального интереса.

Президент совета является главой исполнительной власти в регионе. Президент избирается региональным советом из своего состава сроком на 6 лет. Выборы проходят по мажоритарной системе в три тура: в двух первых турах необходимо абсолютное большинство, в третьем - относительное.

После выборов президента региональный совет проводит выборы **постоянной комиссии** (закон от 6.2.92 г.); этот орган ведет работу в перерывах между сессиями совета. И совет, и президент могут делегировать комиссии (совет) или ее отдельным членам (президент) ряд своих полномочий. Выборы комиссии проводятся по пропорциональной системе, на основе списков. Одновременно проводятся и выборы заместителей президента, входящих в состав постоянной комиссии. Комиссия обладает некоторыми собственными полномочиями, в частности - правом внеочередного созыва регионального совета.

Президент совета председательствует на заседаниях регионального совета, устанавливает порядок дня и разрабатывает проекты решений. Президент отвечает за выполнение регионального бюджета; он руководит деятельностью региональной администрации, подписывает контракты, утвержденные советом и представляет регион в суде. Кроме этого, президент управляет собственностью региона. Часть своих полномочий президент может делегировать вице-президентам (=членам постоянной комиссии), либо членам совета. При наличии необходимости президент может также делегировать часть своих полномочий, связанных с выполнением компетенций региона, начальникам служб центрального государства на местах. Все перечисленные полномочия президента являются следствием децентрализаторских реформ; до 80-х г. они осуществлялись префектом региона.

Президент совета единолично руководит администрацией региона. Высшим должностным лицом администрации является **генеральный директор региональных служб**, непосредственно подчиняющийся президенту регионального совета. Кроме того, президент совета руководит деятельностью тех служб государства в регионе, которые переданы под его начало законом в связи с передачей региону компетенций (при этом служащие сохраняют статус служащих центрального государства, а не региона). Совместно с префектом региона президент совета отвечает за координацию деятельности региональной и государственной администрации на территории региона.

Территориальные сообщества с особым статусом

Ряд упомянутых выше исключений из единых для каждого уровня статусов местных сообществ представляет особый интерес. Эти исключения представляют собой попытку учета специфики данных территорий, сочетающуюся со стремлением максимально приблизиться к унифицированным формам управления.

Регион Корсика

Предоставление Корсике особого статуса связано прежде всего с мощным автономистским движением, существующим на острове. Тем не менее, в своем решении от 9 мая 1991 г. Конституционный Совет Франции отказался признать существование корсиканского народа, отличного от французского народа.

Место регионального совета на Корсике занимает **Ассамблея Корсики**, избираемая по тем же правилам, что и остальные региональные советы. Ассамблея, однако, обладает рядом дополнительных полномочий (закон от 2 марта 1982 г.):

- право адресовать премьер-министру предложения, касающиеся организации местного самоуправления на Корсике, с учетом возможных изменений в существующем законодательстве или его адаптации;

- право адресовать такие же предложения, относящиеся к экономическому, социальному и культурному развитию Корсики;

- право адресовать премьер-министру предложения, касающиеся функционирования служб государства на Корсике.

Премьер-министр обязан подтвердить получение и дать, в указанный им срок, обстоятельный ответ Ассамблее.

Наряду экономическим и социальным советом при Ассамблее действует также **совет по культуре, образованию и образу жизни**. Он формируется из представителей соответствующих сфер деятельности на основе тех же принципов, что и экономический и социальный совет (=комитет в континентальных регионах). Оба совета имеют консультативные полномочия.

Регионы (департаменты) Гвиана, Мартиника, Гваделупа и Реюньон

Каждый из четырех заморских регионов является одновременно департаментом. Первоначально децентрализаторские реформы предполагали создание в каждом из этих сообществ единого совета, объединяющего функции генерального и регионального советов. Однако, Конституционный Совет признал такое объединение противоречащим Конституции, поскольку предполагающим слишком большое отличие от основной схемы. Таки образом, на территории каждого заморского сообщества функционирует по два совета.

Региональные советы пользуются теми же дополнительными правами, что и Ассамблея Корсики. При них также действуют два консультативных комитета, сформированных на основе вышеназванных принципов. Кроме этого, правительство может запросить мнение совета по поводу проектов договоров и соглашений о сотрудничестве между Францией и странами Карибского бассейна (в случае с Гвианой, Мартиникой, Гваделупой), Францией и странами Индийского океана в случае с Реюньоном.

Генеральные советы также имеют дополнительные полномочия. Во-первых, их мнение обязательно запрашивается относительно всех проектов законов и декретов, касающихся возможных мер по адаптации общих принципов управления к специфике заморских департаментов. Во-вторых, генеральные советы могут обращаться к правительству с предложением принять специальные меры по отношению к ним.

Коммуны Париж, Лион, Марсель

Три самых крупных коммуны Франции разделены на округа (arrondissements). В Париже 20 округов, в Марселе 16 и в Лионе 9. Выборы в муниципальный совет проводятся по округам; число членов муниципального совета - 163 в Париже, 101 в Марселе, 73 в Лионе. Одновременно избираются советники округа. Совет округа состоит из советников округа и муниципальных советников, избранных на территории данного округа, тогда как муниципальный совет состоит только из муниципальных советников. В каждом округе советом избирается мэр из числа членов муниципального совета; он не может быть одновременно мэром коммуны. Полномочия совета округа крайне малочисленны (преимущественно выражение мнений и пожеланий), но совету или его отдельным членам могут быть делегированы некоторые полномочия мэра коммуны или муниципального совета. На практике служащим округа делегируются полномочия мэра как представителя государства. При совете округа действует консультационный и инициативный комитет, объединяющий представителей местных ассоциаций.

Совет Парижа

Париж одновременно является коммуной и департаментом. На его территории действует единый выборный орган - Совет Парижа - объединяющий функции муниципального и генерального советов. Выборы в Совет Парижа проводятся раз в 6 лет, в рамках округов, по пропорциональной системе на основе списков. Мэр Парижа является одновременно президентом генерального совета. У Парижа два разных, взаимонезависимых бюджета - департамента и коммуны - принимаемые одной и той же ассамблеей, Советом Парижа. Совет проводит одни заседания в качестве муниципального, другие - в качестве генерального; при этом соблюдаются соответствующие случаю национальные нормы.

Компетенции территориальных сообществ и средства их выполнения

Принципы распределения компетенций

С формальной точки зрения реформа по децентрализации осуществила не перераспределение компетенций, а распределение тех компетенций, которые переданы местной власти государством. Фактически же различия между этими двумя понятиями почти незаметны. Реформаторы исходили из двух основных посылок: во-первых, необходимо передать каждому уровню власти те полномочия, которые максимально соответствуют (и могут быть эффективно организованы) именно этому уровню. Во-вторых, компетенции должны быть объединены в блоки, с тем чтобы обеспечить их сравнительную однородность и сгруппированность и чтобы обеспечить минимум ясности в разграничении сфер деятельности.

Наряду с компетенциями, переданными государством в рамках децентрализации, местные органы власти продолжают подчиняться действию принципа общей компетенции. Его реальное применение подчиняется ряду ограничений и обладает рядом характерных черт. Деятельность любого органа власти в рамках принципа общей компетенции не может затрагивать сферы полномочий, законодательно закрепленные за другим уровнем власти, будь то местное сообщество или государство. Ряд компетенций, прежде всего переданные государством, являются обязательными для выполнения, - и, следовательно, должны обязательно присутствовать в бюджете и отражаться в структуре административных служб местного сообщества. Лишь остающиеся ресурсы используются для расширения сферы компетенций. Наконец, некоторые компетенции могут быть законодательно признаны факультативными компетенциями местной власти (например, организация внеклассных мероприятий в школах, организация преподавания факультативных предметов, отдельные меры в области экономического развития, контакты с зарубежными местными органами власти и т.д.). Законодательное признание в данном случае не носит разрешительного характера, поскольку эти и другие компетенции теоретически считаются дозволенными, не будучи запрещенными. Однако, юридическое оформление любой компетенции регламентирует ее, устанавливая границы дозволенного. С другой стороны, при выполнении предписанных нормативным актом условий местное сообщество может рассчитывать на организационную, информационную и финансовую поддержку государства в данной области.

При наличии необходимых ресурсов, французские местные власти охотно расширяют сферы своей деятельности. Однако, реально это остается возможным лишь для меньшинства территориальных сообществ.

Таблица 14. Распределение компетенций между разными уровнями власти во Франции, произведенное в 80-х гг.

		Муниципальные власти	Департамент	Регион	Государ ство
1		2	3	4	5
ОБРАЗОВАН		Создание,	Создание,	Создание,	Высшее

ИЕ		строительство и содержание зданий начальных школ	строительство и содержание зданий средних школ	строительство и содержание зданий лицеев (старшие классы) и специально-технического образования	образование. Разработка программ, набор и оплата преподавателей, организация учебного процесса на всех уровнях образования
ДОРОГИ		Содержание и строительство улиц и дорог местного значения (проселочные и т.д.)	Содержание и строительство дорог департаментального значения (шоссейных)	Содержание и строительство дорог регионального значения	Содержание и строительство национальных автомагистралей
ОБЩЕСТВЕННЫЙ ТРАНСПОРТ		Городской общественный транспорт. Школьный транспорт в пределах городской черты	Пригородный и междугородный транспорт внутри департамента. Школьный транспорт за пределами городской черты	Междугородный транспорт	Железнодорожный транспорт, общий контроль и регламентация
ПОРТЫ		Порты отдыха	Торговые и рыболовные порты	Содержание судоходных рек и каналов, порты регионального значения	Порты национального значения, регламентация и контроль

					ь
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ		Межмуниципальные договоры	Программа помощи сельским коммуналь	Региональный план; приоритетные программы	Национальный план
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ, УРБАНИЗМ		Муниципальная схема застройки. Выдача разрешений на строительство. Участие в градостроительстве, жилищное строительство	Департаментальная схема организации территории. Организация зон отдыха и туризма	Региональная схема обустройства территории. Создание региональных природных парков	Контроль и регламентирование. Национальные парки, охрана памятников
		Общественная санитария и гигиена			Контроль и регламентирование
		Деятельность в области культуры, создание библиотек и музеев			Контроль и регламентирование
		Коммунальные услуги. Мусоросборка и переработка	Социальная помощь и деятельность в области здоровья: помощь материнству и детям, семьям, пенсионерам, инвалидам, борьба с раком и туберкулезом. Профессиональная реабилитация и проблема	Профессиональное обучение, повышение квалификации, обучение без отрыва от производства, наставничество и ученичество	Социальное страхование и медицина. Борьба с долговременной безработицей и т.д. Контроль и регламентация

			занятости		нтирова ние
--	--	--	------------------	--	------------------------

Финансы местных органов власти

Местные органы власти имеют самостоятельные бюджеты. Бюджет на каждый год готовится главой исполнительной власти и утверждается, с возможными дополнениями и изменениями, соответствующим советом. В течение финансового года, но до начала следующего принимается, как правило, дополнительный бюджет, выравнивающий возникающие несоответствия между первоначальным бюджетом и фактическими поступлениями и расходами. По истечении финансового года глава исполнительной власти предоставляет совету отчет о выполнении бюджета.

Реальная способность местных органов власти осуществлять свои компетенции определяется, помимо прочего, структурой и размерами бюджетных поступлений, также как и степенью свободы при распоряжении этими ресурсами. Как и во многих других областях, в области финансов нормы, управляющие деятельностью разных уровней власти близки, почти идентичны.

Финансовые поступления в местные бюджеты состоят из следующих элементов:

- прямые собственные местные налоги;
- сборы и косвенные налоги;
- налоги и сборы, переданные государством в связи с децентрализацией;
- трансферты и субсидии государства либо других территориальных сообществ;
- плата за услуги, доходы от экономической деятельности и собственности сообществ, займы.

Таблица 15. Приблизительная структура доходов территориальных сообществ в во Франции (в %):

Тип сообщества Тип ресурсов	Ко ммуны	Департа менты	Р егионы
Налоги и сборы	40	50	5
Трансферты и субсидии	32	37	3
Займы	16	9	1
Доходы от экономической деятельности и собственности	12	4	5
ИТОГО:	100	100	100

Местные прямые налоги

Сложная и противоречивая система налогообложения на местном уровне, основанная на так называемых фиктивных налогах, была отменена ордонансом от 27 января 1959 г. Однако, новые налоги, введенные этой реформой, реально применяются лишь с 1974 г., поскольку потребовалась длительная предварительная работа по переоценке недвижимости на всей территории Франции. Эти налоги являются общими для коммун, департаментов и, с некоторыми исключениями, регионов. Современная система основана на четырех основных прямых налогах:

- поземельный налог с незастроенных участков;
- поземельный налог с застроенных участков (налог на строения);
- жилищный налог;

- налог на профессию.

Поземельный налог с незастроенных участков уплачивается собственниками участков по состоянию на 1 января отчетного года. Не подвергаются налогообложению участки, являющиеся собственностью государства и не используемые для получения дохода. Базой налогообложения являются 80% кадастровой наемной стоимости. Ставка налога устанавливается местным советом. Существует установленный на национальном уровне максимальный предел ставки: она не может превышать более, чем в 2,5 раза среднюю ставку по данному департаменту (для коммун) или среднюю ставку по стране (для департаментов и для коммун, если она выше средней ставки департамента). Кроме того, повышение или понижение ставки этого налога должно одновременно вызвать повышение или понижение, соответственно, ставки жилищного налога на то же количество пунктов. Последняя полная ревизия базы налога проводилась в 1961 г.; в 1980 г. была проведена рыночная переоценка.

Налог на строения уплачивается собственниками любых строений. Не облагаются налогом объекты, являющиеся собственностью государства и не приносящие дохода и строения, используемые для нужд сельского хозяйства. Базой налогообложения служат 50% кадастровой наемной стоимости строения; ставка устанавливается советом. Существуют те же ограничения ставок, что и для предыдущего налога. Фактически, около 19% площадей, потенциально подверженных действию этого налога, им не облагаются, за счет временных освобождений на основе различных критериев (новостройки, покупка с использованием льгот или кредитов и т.д.).

Жилищный налог отменен в 2001 г., но фактически продолжает собираться (некоторые статьи закона вступают в силу лишь через несколько лет). Он должен платиться каждым физическим лицом, проживающим в жилом помещении на территории данного сообщества. Является ли жилец собственником или квартиросъемщиком, для налогообложения значения не имеет. От налогообложения освобождаются интернаты и общежития. Налоговая база определяется на основе кадастровой наемной стоимости жилья. Ставка принимается советом с учетом перечисленных выше ограничений. Этот налог часто рассматривается как несправедливый; в 1990 г. была начата реформа, направленная на изменение базы налогообложения (пока - только применительно к департаментальной части налога). Базой должен служить доход нанимателя (собственника). Фактически этот аспект уже давно учитывается при сборе налога (на всех уровнях) путем введения ряда скидок: обязательная скидка на содержание семьи (10% при двух иждивенцах плюс еще 15% при большем их количестве); факультативные скидки с базы (максимальная величина - 30%). От налога частично или полностью освобождаются лица, не облагаемые подоходным налогом. Жилищный налог собирается только в пользу коммун и департаментов.

Налог на профессию, в отличие от предыдущих, введен в своем нынешнем виде законом от 29 июля 1975 г. (применяется с 1976 г.). Налог уплачивается всеми физическими и юридическими лицами, занимающимися ненаемной деятельностью с целью получения прибыли (от крупных предприятий до кустарей-одиночек, врачей или адвокатов с частной практикой и т.д.). База налогообложения складывается из двух элементов:

- 84% наемной стоимости основных фондов, рассчитанной для определенного периода;

- 1/5 совокупной заработной платы, выплаченной предприятием в предпоследний год по отношению к отчетному году (1/10 для предприятий с некоммерческими доходами, если общее число работающих по найму меньше 5).

К установленной таким образом базе применяется обязательная скидка равная 16%; кроме того, существуют дополнительные скидки с базы, устанавливаемые в зависимости от абсолютной стоимости фондов, при приеме на работу новых работников и т.д.

Ставка налога на профессию устанавливается местным советом, но существуют ограничения. Ставка не может быть выше ставки жилищного налога, принятой тем же советом, либо выше среднего арифметического ставок трех предыдущих налогов, либо превышать более чем в 2 раза среднюю национальную ставку налога на профессию. Минимальной ставки не существует. Налог на профессию поступает только в бюджеты коммун и департаментов, минуя регион.

Налог на профессию требует очень большой деликатности в своем применении. Во многих случаях (т.е. за исключением маленьких коммун) он является основным налоговым источником дохода. Однако, высокий налог отпугивает предпринимателей и лиц свободных профессий, - тем более, что он может оказаться значительно меньше в радиусе нескольких километров. Чтобы избежать замкнутого круга, государством в обязательном порядке установлены многочисленные освобождения от налога, применяемые к малым предприятиям и индивидуальным предпринимателям, особенно в сфере традиционных сельских профессий, специальные льготы при обустройстве территории и т.д. В конечном счете, более 40% потенциальных налогоплательщиков данным налогом не облагаются.

Поскольку именно с налогом на профессию преимущественно связано неравенство коммун в области финансов, часть поступлений от этого налога отчисляется в государственный фонд выравнивания. Средства из этого фонда распределяются между коммунами, имеющими финансовые трудности. Однако, фактическая значимость этого перераспределения крайне невелика, поскольку отчисляемый процент достаточно мал, а перераспределение касается более, чем половину коммун. Своеобразный фонд перераспределения существует и на уровне департаментов: часть профессионального налога, полученного с предприятий с особым налоговым статусом (металлургические, химические предприятия, электростанции и порты), распределяется между коммунами.

В настоящий момент разрабатывается проект (далеко не первый) по замене профессионального налога на налог с добавленной стоимости.

Наряду с четырьмя основными налогами, **коммуны** могут вводить другие, в частности - налог сборки мусора и транспортный налог. Оба налога имеют достаточно неопределенный юридический статус: с одной стороны, они взимаются за конкретные услуги и с этой точки зрения могут рассматриваться как доходы от деятельности коммунальных служб (оплата деятельности). С другой стороны, налоги взимаются унифицированно с лиц и организаций, соответствующих определенным критериям, вне зависимости от конкретного объема услуг, - т.е., приближаются по своим характеристикам к другим налогам.

Налог сборки мусора выплачивается теми же лицами и организациями, что и налог на постройки. База обоих налогов идентична, ставка устанавливается отдельно муниципальным советом.

Транспортный налог, доходы от которого используются для организации общественного транспорта, выплачивается предприятиями, на которых работает более 9 человек. Базой служит совокупный размер заработной платы, а ставка не может превышать 0,5% (1% в коммунах с числом жителей более 100 000).

Число **косвенных налогов** очень велико, но их доля в доходах крайне мала, ввиду низких ставок и баз налогообложения (исключением является региональный налог на сделки по отчуждению имущества). Основные косвенные налоги:

- налог на **оснащение и оборудование**. Взимается при строительстве и расширении зданий с ведущего строительства. Выплачивается при получении разрешения на строительство, база определяется по единой национальной шкале, исходя из стоимости зданий.

- налог на **использование электроэнергии**. Взимается с пользователей низкого и среднего уровня потребления, т.е. преимущественно с частных лиц. База определяется на основе потребляемого количества энергии. Выплачивается при оплате электроэнергии.

- налог на **превышение плотности заселения**. Взимается с подрядчиков, строящих здания, использование которых приведет к превышению коэффициента плотности заселения. Коэффициент устанавливается на национальном уровне, но коммуны могут его ужесточать. Выплачивается при получении разрешения на строительство.

- налоги на **сделки по отчуждению имущества**. Фактически, эти налоги являются дополнительными к основным регистрационным сборам. Коммуны получают дополнительный налог при уплате государственных и департаментальных (см. ниже) сборов, департаменты - при уплате государственных сборов, регионы - при уплате департаментальных сборов. Кроме этого, регион устанавливает дополнительный налог на выдачу водительских прав.

Другие косвенные налоги приносят мизерные доходы. Это налог на спектакли и концерты, налог на право на разлив спиртных напитков, на право на охоту, на игру в шары и кегли и т.д.

В связи с децентрализацией государство передало департаментам и регионам ряд сборов. Их доля в доходах соответствующих бюджетов достаточно велика и продолжает расти.

Автомобильная виньетка, переданная департаменту, является налогом на автотранспортные средства. Не подлежат налогообложению автомобили старше 25 лет, общественный транспорт, автомобили пожарной службы, скорой помощи, такси, катафалки и т.д. База определяется на основе мощности двигателя. Ставки определяются государством и департаменты могут лишь незначительно изменять их: в пределах 5% от установленной ставки. Налог выплачивается ежегодно.

Налог на технический паспорт передан региону. Подлежат налогообложению все автотранспортные средства при выдаче технического паспорта на территории региона. База определяется на основе мощности двигателя, ставка принимается региональным советом.

Регистрационный **сбор за заключение сделок по продаже недвижимости** осуществляется департаментом. Это не единственный сбор, выплачиваемый при заключении такого рода сделок; остальные уплачиваются в пользу государства. Департамент взимает также сбор за рекламу недвижимости с целью продажи.

Государственные трансферты

Французское государство осуществляет значительное число трансфертов в пользу местных сообществ. Если в среднем по стране трансферты составляют около трети доходной части местных бюджетов, то в сообществах с незначительным фискальным потенциалом их объем может превышать 80% фактических поступлений в местный бюджет.

Общая дотация децентрализации (*dotation générale de décentralisation*) предназначена для финансовой компенсации расходов, которые несут местные сообщества в связи с децентрализацией и передачей им компетенций. Ее адресатом являются все территориальные сообщества, а сумма индексируется каждый год в соответствии с реальными расходами по выполнению переданных компетенций за предшествующий год. В последние годы намечается отчетливая тенденция к сокращению государственных выплат в рамках общей дотации. В начале 90-х гг. эта дотация составляла около 25% от общей суммы государственных трансфертов в пользу территориальных сообществ.

Глобальная дотация функционирования (*dotation globale de fonctionnement*) также адресована всем сообществам; они вправе использовать эту дотацию по своему усмотрению в рамках своих компетенций. Основанием для исчисления суммы дотации, предназначенной каждому конкретному сообществу, являются такие показатели как численность населения, фискальный потенциал, протяженность дорожной сети и их отношение к средним для данного типа сообщества показателям. Для более подробного и дифференцированного подхода к коммунам - получающим, впрочем, 77% от суммы,

предназначенной всем типам сообществ - дотация изначально делится на три части. Распределение каждой части основано на разных критериях. **Базовая дотация** рассчитывается исходя из численности населения коммуны, причем расчетная сумма на жителя увеличивается с увеличением числа жителей коммуны; **дотация выравнивания** опирается на расчет фискального потенциала коммуны, ее расходов и, с другой стороны, доходов населения; **дотация компенсации**, расчет которой основан на численности школьников на территории коммуны, протяженность дорог, объем социального жилищного строительства и эксплуатации.

Существует также значительное число менее значительных трансфертов, предназначенных как всем сообществам, так и их отдельным группам: дотация на оборудование; возврат суммы НДС, уплаченного в рамках инвестиционных проектов; специфические (целевые) субвенции; дотация городской солидарности; дотация сельскохозяйственного развития и т.д. Однако общая (25% всех трансфертов) и глобальная (40 %) дотации формируют основной объем трансфертов. По значительности их догоняют лишь **государственные компенсации**, выплачиваемые территориальным сообществам за убытки, полученные в результате введения государством налоговых льгот (21%). В самом деле, если государство, путем принятия закона или декрета, устанавливает новые налоговые льготы, это может принести ущерб бюджету местных сообществ, на территории которых проживают лица или находятся предприятия, подлежащие льготному налогообложению, - если льготы распространяются и на местные налоги и сборы. В этом случае сумма ущерба высчитывается и возмещается сообществам государством.

Межкоммунальное сотрудничество

Неспособность к полноценному самостоятельному выполнению компетенций является нормой для большинства французских коммун, ввиду их малочисленности и, соответственно, небольшого налогового потенциала. С другой стороны, все крупные городские агломерации представляют собой совокупность самостоятельных коммун, руководство которых может принадлежать к разным политическим партиям, а уровень экономического развития существенно различаться. Фактически, необходимость сотрудничества становится очевидной в двух основных формах: проблема сотрудничества между сельскими коммунами с целью объединения финансовых и организационных усилий, и, с другой стороны, проблема сотрудничества между коммунами, входящими в одну агломерацию с целью рационального управления городом как единым социо-экономическим образованием.

Французское административное право предусматривает возможность создания большого количества разных органов сотрудничества. В большинстве случаев (см. ниже об исключениях) речь идет о добровольном создании. Однако, государство сохраняет за собой контроль и регулирование межкоммунального сотрудничества. Коммуны не имеют права создавать органы сотрудничества, не предусмотренные законом,- в этой области действует позитивное регулирование. То же самое справедливо и по отношению к внутренней структуре, фискальному режиму и полномочиям органов сотрудничества.

Три основные формы сотрудничества, используемые преимущественно сельскими коммунами - это синдикат коммун, дистрикт и сообщество коммун.

Синдикат коммун (*syndicat des communes*) создан как форма сотрудничества законом от 22 марта 1890 г., впоследствии неоднократно измененным и дополненным. Существует два типа синдикатов: **монофункциональные** (*syndicat à vocation unique*), т.е. созданные для выполнения одной какой-либо задачи (электроснабжение, водоснабжение и т.д.) и **полифункциональные** (*syndicat à vocation multiple*). Инициатором создания синдиката являются либо заинтересованные советы, либо префект департамента. В любом случае именно префект устанавливает, по своему усмотрению, список заинтересованных коммун. Решение принимается на основе этого списка путем голосования советов (с конца 70-х гг. насильственное создание не применяется). Решение считается принятым, если большинство советов проголосовали за (при этом в состав синдиката входят и те

коммуны, советы которых проголосовали против). Большинство должно быть квалифицированным: либо 2/3 советов, представляющие не менее половины общего населения будущего синдиката, либо половина советов как минимум, представляющих не менее 2/3 общего населения. Решение утверждается декретом министра внутренних дел; в случае единогласного решения достаточно постановления префекта. Синдикат управляется Комитетом, состоящим из представителей муниципальных советов (по 2 от совета). Комитет утверждает устав синдиката, указывающий его задачи, обязательно входящие в рамки компетенций коммун, и срок, на который он создается. Синдикат является юридическим лицом и обладает самостоятельным бюджетом. Бюджет составляется за счет взносов коммун (основная составляющая доходов синдиката), государственных субсидий, займов и платы за предоставляемые услуги. Синдикат не обладает собственными налогами. В период существования синдиката коммуны не имеют права выполнять те компетенции, которые они ему передали.

Несмотря на достаточно жесткое регулирование условий создания и деятельности синдиката, эта форма сотрудничества пользуется большим успехом. К началу 90-х гг. во Франции насчитывалось около 2 000 полифункциональных и около 12 000 монофункциональных синдикатов.

Дистрикт (district) был создан ордоннансом от 5 января 1959 г. Первоначально он существовал в виде городского дистрикта; однако, успех этой формы сотрудничества в сельской местности привел к отмене в 1970 г. термина городской. Фактически дистрикт объединяет в большинстве случаев небольшие города с окружающими их пригородными и сельскими коммунами. Механизм создания дистрикта полностью повторяет механизм образования синдиката. Для руководства дистриктом создается совет, включающий представителей муниципальных советов в количестве, пропорциональном населению каждой коммуны. Ряд компетенций обязательно передается дистрикту: жилищное строительство и пожарная служба. Кроме этого, в компетенцию дистрикта автоматически включаются функции существовавших на данной территории синдикатов. К числу источников бюджетных поступлений добавляются налоговые поступления: совет дистрикта устанавливает ставку налогообложения по прямым местным налогам на тех же правах, что и территориальные сообщества. Однако, дистрикт может принять решение о переходе на режим финансирования синдиката. К началу 90-х гг. во Франции существовало около 200 дистриктов.

Сообщество коммун (communauté des communes) создано законом от 6 февраля 1992 г. Основной задачей этой формы сотрудничества является экономическое развитие входящих в нее коммун. Механизм образования остается тем же, что и для синдикатов и дистриктов. Совет сообщества состоит из представителей муниципальных советов пропорционально численности населения, причем каждая коммуна должна иметь как минимум одного представителя и ни одна коммуна не может иметь более половины мест в совете. Все полномочия по территориальному планированию и благоустройству, также как и все полномочия в области экономического развития передаются сообществу в обязательном порядке. Сообществу автоматически передаются все функции существовавших на данной территории синдикатов и дистриктов. Кроме того, сообществу обязательно передается как минимум одна из следующих компетенций: охрана окружающей среды; жилищное строительство; содержание дорожной сети; спортивные и культурные сооружения, содержание начальных школ и детских садов. Что касается финансовой базы, сообщество коммун может выбирать между режимом городского сообщества и сообщества городов (см. ниже).

Перечисленные формы сотрудничества могут использоваться и городскими коммунами - в частности, дистрикт и сообщество коммун. Однако, ввиду необходимости гораздо большего единства руководства при управлении городской агломерацией, были созданы формы, специально предназначенные для крупных городов. Наиболее распространены две формы сотрудничества: городское сообщество и сообщество городов.

Создание **городских сообществ** (*communauté urbaine*) предусмотрено законом от 31 декабря 1966 г., измененным и дополненным законами от 31 декабря 1982 г. и от 6 февраля 1992 г. Законом 1966 г. четыре городских сообщества были созданы принудительно: Бордо, Лилль, Лион и Страсбург. Остальные городские сообщества создаются добровольно коммунами агломерации; с момента выхода закона было создано еще шесть сообществ. Городское сообщество может быть создано в агломерациях с численностью населения не менее 20 000 жителей. Решение принимается большинством муниципальных советов по тем же правилам, что и при создании синдиката или дистрикта. Создание сообщества утверждается министерским декретом, без ограничения срока существования. Муниципальные советы избирают из своего состава **совет городского сообщества**. В зависимости от числа коммун и их населения, совет может включать от 50 до 140 членов. Выборы в совет организуются по сложной многоэтапной системе. На первом этапе, общий список членов совета формируется путем переговоров между советами и выносятся на голосование (предполагается, что список достаточно цельный в том, что касается политических позиций и совместимости кандидатов). Список принимается только при условии, что за него проголосовали не менее 2/3 участвующих муниципальных советов, представляющих в сумме не менее 3/4 общего населения сообщества, либо наоборот. Если подобный список не может быть сформирован, либо не принимается, проводятся выборы по спискам, на основе пропорциональной системы с распределением по методу наибольшего среднего. Если и этот вариант оказывается невозможным, используется пропорциональная система с распределением по методу наибольшего остатка. В последнем случае ряд маленьких коммун может оказаться непредставленным в совете сообщества. Во избежание дискриминации эти коммуны обладают следующими правами:

- право требовать созыва совета;
- право мэров присутствовать на заседаниях совета с совещательным голосом;
- право требовать раз в год вынесения какого-либо вопроса в порядок дня.

Совет избирает своего президента и вице-президентов. Основные полномочия распределяются между исполнительной властью и советом в соответствии с общими принципами.

В соответствии с законом 1982 г. коммуны передают городскому сообществу следующие компетенции:

- межкоммунальные хартии развития и благоустройства, планы землепользования и планы застройки, программы жилищного строительства;
- создание и оборудование специальных зон (промышленных, портовых, новых районов, реконструкции и т.д.);
- строительство и содержание зданий школ, построенных в указанных зонах;
- служба противопожарной безопасности;
- городской пассажирский транспорт;
- лицеи и колледжи;
- водоснабжение и мусоросборка;
- создание и управление кладбищами и крематориями;
- бойни и рынки;
- дорожное движение и указатели;
- паркинги.

Как видно из этого списка, происходит фактическое перемещение центра управления с уровня коммун на уровень сообщества. Кроме того, часть компетенций вынужден уступить сообществу департамент. На городские сообщества распространяется также клаузула общей компетенции.

В области культуры, спортивных сооружений, санитарных и социальных служб, озеленения и освещения совет сообщества может взять на себя выполнение компетенций коммун не запрашивая согласия последних. Закон предусматривает возможность

добровольной передачи коммунами других своих компетенций сообществу, также как и возможность для сообщества вернуть некоторые компетенции коммунам. В обоих случаях обязательно решение совета сообщества, принятое квалифицированным большинством.

Помимо качества юридического лица, городские сообщества обладают полной финансовой самостоятельностью и не зависят в этом отношении от коммун. Основу доходов бюджета сообщества составляют местные налоги, которые оно устанавливает на тех же основаниях, что и традиционные территориальные сообщества. К налогам добавляются государственные субсидии и дотации, сборы и выплаты за предоставляемые услуги.

Сообщества городов (*communautés des villes*) созданы законом от 6 февраля 1992 г. Механизм образования сообществ практически идентичен механизму создания сообществ коммун; то же справедливо в отношении компетенций. Финансовый режим обладает рядом особенностей: основные доходы бюджета сообщества, полностью независимого от коммун, формируются за счет полной передачи профессионального налога коммунами сообществу. Совет сообщества устанавливает ставку налога. Предусмотрен механизм обратной компенсации, когда часть полученного налога распределяется между коммунами, на территории которых он собран. Наряду с налогом доходы формируются за счет других классических источников, включая государственные субсидии и дотации. Городские сообщества могут, на основе решения большинства муниципальных советов и совета сообщества, преобразоваться в сообщества городов.

В организованном сотрудничестве могут быть заинтересованы не только коммуны, но и департаменты и регионы. Наряду с дву- и многосторонними соглашениями по конкретной проблеме, основной формой такого сотрудничества являются **смешанные синдикаты**, возможность создания которых предусмотрена декретом от 20 мая 1955 г. Членами смешанного синдиката могут являться департаменты, регионы, коммуны, все виды сообществ, объединений и синдикатов коммун, торговые, промышленные и сельскохозяйственные палаты, общественные учреждения и организации. В состав синдиката обязательно должно входить хотя бы одно территориальное сообщество. Синдикат создается единогласным решением всех участников; это решение утверждается министром внутренних дел. Управление синдикатом и его финансирование подчиняется тем же правилам, что и для синдиката коммун.

История появления различных форм сотрудничества характерна для французской системы управления: идет постоянный поиск некоего среднего варианта, который позволил бы одновременно сохранить коммуны как исторически сложившиеся образования, обеспечить максимальную эффективность деятельности местных органов власти и найти компромисс между добровольностью сотрудничества и общим обязательным интересом. Во многом разнообразие форм сотрудничества (перечислены лишь основные) связано с безуспешностью попыток центральной власти организовать слияние маленьких коммун. Последняя такая попытка была предпринята в 1971 г. Неудачи связаны с особой и необычайно эффективной системой территориального представительства, функционирующей во Франции.

Прямое государственное управление и контроль

Прямое государственное управление на местах осуществляется во Франции на всех уровнях территориальной организации. Органами **общей компетенции** являются префект региона, префект департамента и супрефект округа. Кроме этого, существуют органы **специальной компетенции**: на уровне регионов и департаментов, а для некоторых служб - и на уровне округов, кантонов и коммун (управления строительства и оборудования, социальные службы, управление сельским хозяйством, полицейские структуры, управления дорожного строительства и др.). Наряду с исполнительно-распорядительной и оперативной деятельностью, органы государственного управления выполняют важную функцию контроля за деятельностью органов самоуправления.

Префекты и супрефекты назначаются и освобождаются от должности премьер-министром по представлению министра внутренних дел. На территории своей административно-территориальной единицы префект является одновременно представителем государства и представителем правительства (в частности, премьер-министра и министра внутренних дел). Эти разные роли влекут за собой разные правовые последствия. Деятельность префекта опирается на его администрацию, формирующую **префектуру**; в округах существуют супрефектуры. Деятельностью префектуры руководит ее генеральный секретарь, непосредственно подчиняющийся префекту.

Закон от 2 марта 1982 года о децентрализации отменил все положения, подчинявшие местные нормативные акты мерам контроля до их исполнения. С момента вступления в силу этого закона акты органов самоуправления действуют без предварительного утверждения префектом. В то же время закон не отменяет полностью механизм контроля со стороны центра. Кроме того, этот закон сохраняет ряд ранее принятых положений и устанавливает новый тип контроля в двух крупных сферах: соблюдение законности, бюджетный и финансовый контроль.

В соответствии с законом 1982 г. сохраняются также опека над лицами (приостановка исполнения обязанностей и отзыв мэра и его заместителей), роспуск коммунального совета (в соответствии с процедурой, определенной законом), право замещения в отношении мэра или председателя генерального совета при неисполнении ими делегированных им полномочий государственного управления, руководство государственной полицией.

Контроль за законностью является **постоянным**: представительные и исполнительные органы местных сообществ обязаны передавать копии принятых ими нормативных актов в префектуру в четырехдневный срок. Контрольные полномочия префекта включают в себя: обязательство для префекта проверять законность передаваемых ему решений (решения местных советов, полицейские распоряжения, акты регламентирующего характера, соглашения, отдельные решения по служащим, разрешения на застройку); возможность для префекта обратиться к административному судье - единственному в настоящее время компетентному лицу, имеющему право выносить решения о незаконности нормативного акта, принятого органом местного сообщества; префект может сопровождать это требованием по отсрочке исполнения, предоставляемой ему по праву при условии, что вступление в силу такого нормативного акта может повлечь серьезные негативные последствия. Префект также обязан предварительно или, по крайней мере, одновременно с подачей жалобы судье, информировать об этом местное сообщество.

За бюджетными нормативными актами местных коллективов префект осуществляет особый контроль. Он идет дальше контроля законности, поскольку разрешает префекту устанавливать бюджет местного коллектива. Если бюджет местного сообщества на текущий год не принят в установленный законом срок (до 31 марта), префект сам формирует бюджет, который утверждается - без права вето - представительным органом. То же самое происходит, в рамках предусмотренной законом процедуры, если бюджет не сбалансирован. Префект также контролирует включение в бюджет сообществ обязательных статей расходов. Если какая-либо обязательная статья упущена, префект, после обращения в региональную счетную палату, сам вносит ее в бюджет сообщества и обеспечивает соответствующие расходы за счет расходов на необязательные полномочия.

Остановимся на некоторых полномочиях префекта как органа прямого государственного управления. Как уже отмечалось, он представляет интересы государства в департаменте. В этом отношении префект осуществляет следующие функции:

- Политические функции: представляет государство во всех официальных мероприятиях, проводимых в рамках департамента и играет в них главную роль. Он информирует руководство государства о местных событиях, об эволюции общественного

мнения, а управляемых - о правительственной политике, которую он обязан разъяснять и защищать. Он также должен поддерживать отношения со всеми влиятельными лицами, экономическими и политическими группами, действующими в данном департаменте.

- Юридические функции: подписывает в департаменте все контракты, заключаемые от имени государства с юридическими (расположенными на территории коммуны) или частными (предприятия, пользующиеся финансовой поддержкой государства) лицами, представляет государство в судебных органах (обращается с иском в суды при возникновении административных споров).

- Полицейские функции: принимает меры по поддержанию нормального порядка, безопасности, в случае, если это выходит за рамки территории коммуны; вмешивается в работу административной полиции, если необходимо принятие срочных полицейских мер при проведении демонстраций, либо иного нарушения общественного спокойствия (в коммунах, где учреждена государственная полиция); контролирует деятельность полиции в отношении получения разрешения на проведение охоты, рыбной ловли, спортивных игр, а также принятие необходимых мер в отношении психически больных и иностранцев.

Префект обеспечивает нормальное управление государственными службами департамента. В этой области его функции сводятся к следующим:

- Префект наделен всеми полномочиями от имени государства по принятию соответствующих решений.

- Префект - единственный распорядитель гражданских служб в департаменте. Все расходы этих служб должны им подписываться (если он не делегирует эти полномочия тому или иному руководителю службы), что значительно повышает его власть.

- Префект отвечает за управление недвижимостью и техникой государственных служб департамента.

- Вся переписка в обоих направлениях между центральной администрацией и внешними службами департамента проходит через префекта; он по должности возглавляет все комиссии государственных служб департамента, предлагает министрам правительства кандидатуры для поощрения своих служащих - руководителей внешних служб департамента.

На региональном уровне деконцентрация государственной власти проводится в основном в пользу префекта региона. Им является префект того департамента, на территории которого находится административный центр данного региона. Конечно, прежде всего он выполняет функции префекта департамента. Однако он также имеет аналогичные полномочия, но в масштабах всего региона и, кроме того, особые полномочия в экономической области.

К полномочиям префекта региона относятся:

- обеспечение юридического представительства государства в регионе; префект заключает от имени государства все соглашения с регионом как территориальным сообществом, либо с его общественными учреждениями;

- обеспечение административного контроля за нормативными актами региона-сообщества и региональных общественных учреждений;

- руководство деконцентрированными государственными службами в регионе с использованием тех же прерогатив и полномочий, что и в департаменте.

Особые полномочия префекта региона заключаются в осуществлении политики правительства в отношении социально-экономического развития и устройства в регионе. Кроме того, префект региона:

- готовит план социально-экономического развития региона как части национального плана, собирает для центра информацию и мнения и формирует предложения;

- следит за выполнением национального плана и его сочетанием с региональным планом, составляет ежегодный отчетный доклад главе правительства;

- распределяет государственные инвестиции в региональном и департаментском масштабах.

Территория каждого департамента Франции разделена на несколько административных единиц - округов (от двух до пяти). Создание, изменение границ и ликвидация округов проводится декретом Государственного Совета после консультации с генеральным советом департамента.

В настоящее время в стране насчитывается 329 административных округов, возглавляемых супрефектами, которые назначаются либо из числа гражданских служащих министерства внутренних дел, либо из числа главных сотрудников префектуры. У супрефектов нет собственных полномочий. Супрефекты помогают префекту департамента в осуществлении его миссии. В силу делегированных полномочий супрефекты действуют от имени префекта в рамках округа. Они также важны как агенты по информации передачи решений и обеспечивают координацию государственных служб в округе. Несмотря на децентрализацию, супрефекты сохраняют важную роль советников мэра, особенно в сельских коммунах.

Каждый округ объединяет несколько кантонов. Кантон также (как и округ) не является территориальным сообществом. Он выступает в качестве избирательного округа во время выборов генерального совета департамента (отсюда название - кантональные выборы). Границами кантона ограничена юрисдикция судов первой инстанции и деятельность некоторых административных служб. Создание, изменение границ и ликвидация кантонов проводится декретом в Государственном Совете (консультативном органе правительства) после консультаций с генеральным советом департамента.

Органы специальной компетенции осуществляют государственное управление на подотчетной им территории в рамках своей отрасли. Руководители территориальных управлений назначаются вышестоящими начальниками, в конечном счете - соответствующим министром. Формально деятельность этих служб связана с деятельностью органов самоуправления лишь требованием сотрудничества при решении общих задач. На практике, однако, отраслевые службы часто играют роль экспертов при принятии коммунальными органами решений, требующих специальной технической компетенции (строительные работы, дорожные работы, территориальное планирование и т.д.). Префект, в соответствии с законом от 6 февраля 1992 г., руководит деятельностью децентрализованных служб, которые, таким образом, оказываются в двойном подчинении: отраслевом у своего министерства и территориальном у префекта. Префекту не подчиняются лишь командующие военными округами и ректора академий (учебных округов).

Наряду с общим контролем законности, осуществляемым префектом, на местные сообщества распространяется специализированный финансовый контроль, который осуществляется **региональными счетными палатами**. Счетные палаты существуют в каждом регионе; они созданы тем же законом от 2 марта 1982 г. Состав счетных палат формируется правительством; они подотчетны национальной Счетной палате. Региональные палаты контролируют финансовую правомерность и законность всех финансовых операций местных сообществ и создаваемых ими учреждений. Палаты осуществляют также общий контроль хозяйственного управления (рациональность, целевое использование кредитов и субвенций и т.д.), на основе которого составляет отчеты и рекомендации, направляемые в местное сообщество и префекту. Наконец, региональная счетная палата является органом, куда обязательно обращается префект при обнаружении нарушений в порядке принятия бюджетов местных сообществ. Палата не является санкционирующим органом: по результатам контроля она лишь может передать соответствующие документы и свои выводы в административный либо уголовный суд или префекту.

Наконец, своеобразным элементом, связывающим государственное управление и местное самоуправление являются **главные бухгалтеры** местных сообществ, отвечающие

за проведение текущих финансовых операций и осуществляющие практическое повседневное управление счетами сообщества. Эти должностные лица являются государственными чиновниками, назначаемыми министром бюджета (в небольших коммунах функции главного бухгалтера часто выполняет налоговый инспектор). Их функции являются преимущественно техническими, но, в случае незаконности или финансовой несостоятельности распоряжения о выплате, выписанного главой исполнительной власти, бухгалтер должен воспротивиться проведению операции. Глава исполнительной власти может, путем специального решения, отклонить протест и вынудить бухгалтера осуществить операцию, но и ответственность в этом случае переходит на распорядителя кредитов. Бухгалтер информирует префекта о подобных разногласиях.

Италия

Итальянская система местного управления испытала настолько сильное французское влияние, что во многих отношениях может рассматриваться как копия с французской системы. Серьезные различия связаны с регионализацией страны: несмотря на то, что итальянские регионы не могут быть отнесены к местным территориальным образованиям, формируя особый уровень, их создание существенно повлияло на структуру местного управления. Основные нормы деятельности местных властей по-прежнему устанавливаются в национальном масштабе, за счет этого сохраняется относительная унификация, но региональное законодательство все сильнее вмешивается в вопросы местного управления - пока лишь с незначительными результатами, - а административное регулирование деятельности местных органов становится исключительной компетенцией региона.

Территория Итальянской Республики разделена на 20 регионов (regioni), пять из которых имеют особый статус (statuto speciale), а остальные - обычный статус (Регион с особым статусом Трентино-Альто-Адидже разделен на две автономные провинции, каждая из которых обладает всеми правами региона с особым статусом. Их объединения в один регион является формальным). Различия статуса сказываются прежде всего на списке полномочий и на особенностях финансирования, а также касаются культурно-этнической автономии. Во всех этих вопросах регионы с особым статусом обладают дополнительными правами.

Территория каждого региона поделена на **провинции** (исторически, впрочем, провинции возникли раньше регионов), живо напоминающие по своему месту в территориальном управлении французские департаменты. Низшим уровнем местного управления являются **коммуны** (comuni). Все провинции (за исключением двух автономных) и все коммуны обладают единым унифицированным статусом, зафиксированным в национальном законодательстве.

И в провинциях, и в коммунах существуют органы самоуправления, представленные **советом, джунтой** (giunta) - коллегиальным исполнительным органом, избираемым из состава совета, - и главой исполнительной власти. В коммунах глава исполнительной власти - **синдик** (sindaco); с 1993 г. он избирается путем прямых всеобщих выборов и является одновременно председателем коммунального совета и джунты. Провинцию возглавляет **президент провинции**, с 1993 г. избираемый всенародно и являющийся руководителем исполнительной власти. Наряду с этим провинциальный совет избирает своего **председателя**. До реформ начала 90-х гг. джунта объединяла все полномочия исполнительной власти местных сообществ; синдик и президент играли преимущественно представительскую роль. Сегодня же они являются действительными главами исполнительной власти.

Как и во Франции, комиссар региона осуществляет контроль за деятельностью органов самоуправления и руководит отраслевыми службами государства на территории провинции и региона. **Префект** (prefetto) провинции привлекается к осуществлению этих функций, но в основном просто руководит полицией и службами безопасности в провинции. Интересной особенностью итальянского местного управления является существование в коммунах **секретаря** коммуны, который осуществляет оперативное руководство коммунальной администрацией и находится в двойном подчинении: у синдика и у префекта провинции. Он является государственным, а не местным служащим и назначается на должность правительством по предложению префекта.

Тема 17. Германская система местного управления

Федеративная Республика Германия

Общие принципы

Основной закон Федеративной Республики Германия гарантирует существование местного самоуправления и основные права органов местной власти: Общинам должно быть предоставлено право самостоятельного решения всех проблем общины в рамках закона и под собственную ответственность. Объединения общин в рамках действия своих функций, которые вытекают из законов, также обладают правом самоуправления. Это положение носит принципиальный характер не только для общин, поскольку районы традиционно рассматриваются в немецком праве как объединения общин. Та же статья предусматривает обязательность существования, на уровне общин и районов, выборных представительных органов власти.

Фактически этим и ограничивается конституционное регулирование местного управления на федеральном уровне. Исходя из принципа остаточной компетенции земель, предусмотренного ст. 70 немецкой конституции (Земли имеют право законодательства в той мере, в какой настоящим Основным законом законодательные полномочия не предоставлены Федерации), и из того, что регулирование местного управления не упомянуто в списке федеральных полномочий, все вопросы местного управления относятся к исключительной компетенции земель.

В праве земель деятельность органов местного управления регулируется Конституциями, Положениями о местном управлении и отдельными законами. В рамках этих нормативных актов прослеживается, как правило, идея сквозного управления при котором федеральное государство, земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность. Так, Конституция земли Баден-Вюртемберг предписывает: Общины на своей территории являются носителями общественных функций, если в интересах общества исполнение определенных функций в законодательном порядке не будет возложено на другие органы. Объединения общин в рамках своей компетенции имеют тот же правовой статус. Речь, таким образом, идет о своего рода остаточной компетенции (хотя формулировка и не встречается в правовых актах), - т.е., об одной из трактовок принципа общей компетенции. Однако немецкое право, в рамках старой традиции рассмотрения самоуправления как части государственного управления, указывает, что местные органы власти лишь участвуют, на своем уровне, в реализации общих функций публичного управления. Специфичность природы местных полномочий, таким образом, оказывается очень условной. Положение об общинах той же земли Баден-Вюртемберг указывает, что община в рамках гражданского самоуправления способствует повышению общественного благополучия и выполняет функции, возложенные на нее землей и федерацией. Аналогичные положения содержатся в Конституции земли Гессен: Общины являются на своей территории исключительными обладателями всех полномочий местного публичного управления, осуществляемого на основе собственной ответственности. Они могут решать любую задачу публичной власти, кроме случаев, когда решение этих задач возложено на другие ведомства в общественных интересах специальным предписанием закона.

С этой точки зрения, у местных сообществ немного своих собственных полномочий в духе естественного права и они оказываются вторичными. Доминируют же те компетенции, которые сообщества выполняют по решению государства.

Местные органы самоуправления

Община

Общины (Gemeinden) являются базовой единицей местного самоуправления и присутствуют во всех немецких землях. Общиной может являться город, сельское поселение, совокупность нескольких поселений. В 1965-75 гг. в ФРГ была проведена

реформа, сократившая в несколько раз число общин путем их объединения. Сейчас такая же реформа назревает в ГДР.

Обязательным условием существования общины, предусмотренным Конституциями всех земель, является раздельное существование представительного и исполнительного органа власти. Общинные органы власти формируются путем выборов, которые для представительного органа являются прямыми, равными и всеобщими. В маленьких общинах роль представительного органа может играть собрание всех жителей.

Избирательная система при выборах совета варьируется от одной земли к другой. В большинстве земель применяется пропорциональная система с закрытыми списками в один тур (Гессен, Рейнланд-Пфальц, Саар, Бременхафен). Такая же система, но с открытыми списками, принята в Нижней Саксонии. В Баден-Вюртемберге, Северный Рейн-Вестфалии, Шлезвиг-Гольштейне и Баварии пропорциональная система с голосованием по спискам дополнена кумулятивным вотумом и панашированием, что придает ей черты мажоритарной. Почти во всех землях присутствует 5%-ный порог при распределении мест. Длительность полномочий совета варьируется от 4 (Гессен) до 6 (Бавария) лет. Избирательное право имеет те же ограничения, что и на национальных и земельных выборах. Кроме того, не могут быть кандидатами судьи, служащие и работники того органа власти, в который проводятся выборы. С начала 80-х гг. в некоторых землях и с 90-хх гг. во всей Германии иностранцы - граждане стран ЕС участвуют в выборах на уровне общины и района.

Функционирование и структура органов местного управления различаются в зависимости от того, к какой модели могут быть отнесены Положения, действующие в той или иной земле.

Модель магистрата (Magistratsverfassung).

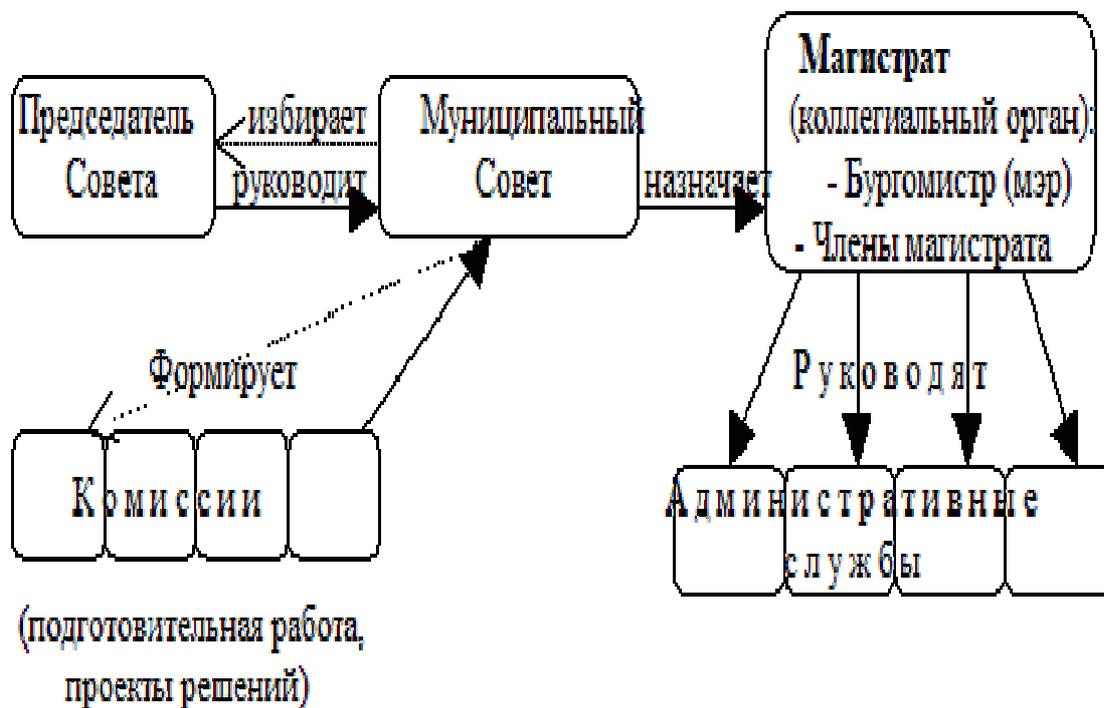
Эта модель действует в земле Гессен, в городах земли Шлезвиг-Гольштейн, в некоторых городах Рейнланд-Пфальца и в Бременхафене (округе Бремена). В литературе ее называют также неправильный магистрат, поскольку она отличается по ряду параметров от классической прусской системы магистрата. Она традиционно используется прежде всего в городских поселениях.

Избираемый путем всеобщего голосования совет выбирает из своего состава **председателя совета** (Stadtverordneten-Vorsteher или Stadtpräsident). Председатель совета председательствует на заседаниях, готовит порядок дня. Одновременно совет назначает путем голосования коллегиальный исполнительный орган - **Магистрат** - из числа профессиональных управленцев. В земле Гессен член магистрата не может быть членом совета; в других землях, наоборот, магистрат избирается из состава совета. Магистрат назначается на период от 6 до 12 лет в разных общинах. Магистрат является коллегиальным органом исполнительной власти: он представляет общину в отношениях с гражданами, другими органами власти, в суде, готовит и исполняет решения совета (в том числе бюджет), руководит администрацией общины. Все решения магистрата принимаются путем голосования. Совет назначает (как правило, по представлению членов магистрата) **бургомистра**, который возглавляет магистрат. Однако его роль сравнительно невелика: он председательствует на заседаниях магистрата, представляет магистрат в совете, обладает правом решающего голоса в магистрате (при равном количестве голосов). Он не является начальником для членов магистрата. Наконец, совет может распределить между членами магистрата сферы деятельности, поручив каждому индивидуальный участок работы, соответствующий компетенциям общины и структуре административных служб; бургомистр также может распределить сферы деятельности между членами магистрата, но не имеет права вмешиваться в распределение, сделанное советом.

Внутри данной системы существует последовательный контроль за законностью принимаемых решений: магистрат может опротестовать и отказаться выполнять

противоправное решение совета; бургомистр может опротестовать противоправное решение магистрата, причем последней инстанцией в споре является совет.

Рисунок 7. Организационная структура муниципалитета в ряде немецких земель (система магистрата)



Северогерманская система совета (Norddeutsche Verfassung)

Эта модель действует в землях Северной Рейн-Вестфалия и Нижняя Саксония. Основные ее черты копируют английскую систему организации местной власти.

Совет общины избирает из своего состава **бургомистра** или **обер-бургомистра**. Бургомистр председательствует на заседаниях общины и выполняет представительские функции. Одновременно совет назначает - на срок от 6 до 12 лет - профессионального управленца на должность **директора общины** (Gemeinedirektor) или **городского директора** (Stadtdirektor). В крупных городах совет назначает также помощников директора, за которыми может закрепить определенные сферы деятельности; они являются иерархическими подчиненными директора. Директор общины единолично руководит администрацией, готовит и исполняет решения совета.

Здесь также существует строгая система контроля за законностью принимаемых решений: совет имеет право опротестовать и отменить решение директора (кроме делегированных ему государственных полномочий), бургомистр имеет право как опротестовать решение директора (с обращением в совет), так и опротестовать решение совета (с отлагательным вето). Наконец, директор общины может опротестовать незаконное решение совета.

В Нижней Саксонии создается еще один орган управления: **административный комитет** (Verwaltungsausschuß), в который входят директор общины с помощниками (с правом совещательного голоса) и избранные члены совета. Комитет готовит решения совета по специально оговоренным вопросам, по ряду вопросов сам принимает постановления, исполняемые как решения совета.

Модель бургомистра (Bürgermeisterverfassung)

Эта модель организации местного самоуправления распространена в землях Рейнланд-Пфальц, Саар и в сельских общинах Шлезвиг-Гольштейна. Она почти без изменений воспроизводит институциональную организацию французских коммун.

Совет избирает из своего состава **бургомистра** (обер-бургомистра), который одновременно является председателем совета и главой исполнительной власти общины.

Параллельно совет назначает из числа профессиональных управленцев и из собственного состава **управу**, в которую входит и бургомистр. Задачей управы является подготовка решений совета, руководство - под началом бургомистра - общинной администрацией. Бургомистр и совет могут опротестовывать решения друг друга, причем бургомистр обладает правом отлагательного вето.

Южногерманская модель (Süddeutsche Ratsverfassung)

Модель, принятая в Баварии, Саксонии, Баден-Вюртемберге и в большинстве земель бывшей ГДР.

В целом здесь повторяются характеристики бургомистерской модели, но **бургомистр (обер-бургомистр) избирается населением путем прямых всеобщих выборов**. Как правило, применяется мажоритарная система в два тура, с порогом для участия во втором туре. Бургомистр также совмещает функции главы исполнительной власти и председателя совета; естественно, он же и представляет общину. Совет также формирует - частично из своего состава, частично из чиновников - управу или другой коллегиальный орган с участием бургомистра, подчиняющийся ему в вопросах исполнительской деятельности и участвующий в подготовке решений совета.

В Баден-Вюртемберге бургомистр избирается на срок 8 лет (при сроке полномочий совета 5 лет); в других землях сроки полномочий бургомистра и совета совпадают.

Несколько характеристик общин не зависят от принятой модели организации властных институтов. В крупных общинах (Grossgemeinden или Grosstädte) территория может быть разделена на несколько **округов**. Органом управления городским округом является **управа** или **совет**, состоящий из назначаемых лиц и (в некоторых землях) чиновников; возглавляется она бургомистром округа, назначаемым советом общины (не обязательно из своего состава). Члены совета (управы) назначаются советом общины, как из своего состава, так и из граждан. Представительство партий в окружном совете должно соответствовать их представительству в совете общины. Управа выполняет на территории округа делегированные ей советом или исполнительной властью общины полномочия (крайне незначительные) и является совещательным органом; она подчиняется в своей деятельности главе исполнительной власти общины. Во многих землях в сельских общинах, состоящих из нескольких населенных пунктов, возможна организация **сельских советов** во главе с председателем. Члены советов избираются населением, полномочия соответствуют полномочиям совета городских округов.

Делегирование полномочий исполнительной власти очень развито в ФРГ; значительная часть полномочий делегируется общинам землями. Почти во всех случаях делегирование происходит в пользу **главы исполнительной власти**: совет общины не имеет никакого отношения к выполнению этих полномочий и контролю за ними; специально выделенные государством финансовые средства обозначаются в защищенных статьях бюджета.

Район, город-район

Районы (Kreis или Landkreis) традиционно рассматриваются в немецком праве и управлении как объединения общин, - это, в частности, сказывается на способе их финансирования и на составе депутатов (см. ниже). Однако в районах существуют выборные органы, районы являются юридическими лицами, имеют свои, установленные законом компетенции и формируют, следовательно, самостоятельный уровень местного самоуправления. Некоторые авторы считают, что сущность района как территориального образования - в его триединстве: это одновременно местное самоуправляющееся сообщество, союз составляющих его общин и совокупность территориальных служб земли. Проведенная в 1970-х гг. реформа сократила вдвое число районов путем их объединения. Сейчас аналогичная реформа завершается в землях бывшей ГДР.

Наряду с районами, включающими в свой состав несколько общин, существуют **города-районы** (Stadtkreis или kreisfreie Stadt). Это крупные городские центры (более 50

000 или более 100 000 жителей), которые обладают как компетенциями общин, так и компетенциями районов и имеют единые органы управления.

Районные собрания (Kreistag или Landkreistag) избираются по разным системам, в зависимости от земли. Разнообразие здесь очень велико: от мажоритарной системы с кумулятивным вотумом в один тур (Баден-Вюртемберг), до строгой пропорциональной по спискам (Гессен). Срок полномочий собрания может быть от 4 до 6 лет. Структура исполнительной власти района и ее отношения с собранием варьируются с тем же географическим постоянством, что и модели организации общинных органов власти, во многом воспроизводя их черты. Есть, однако, и существенные отличия от общинного уровня, связанные с тем, что в районах присутствует государственная администрация: во всех землях **глава исполнительной власти района одновременно возглавляет государственную администрацию на его территории.**

Система комитета (Kreisausschußverfassung - земли Гессен и Шлезвиг-Гольштейн)

Районное собрание формирует коллегиальный исполнительный орган - районный комитет (Kreisrat или Kreisausschuß). А Шлезвиг-Гольштейне он формируется из состава собрания, в Гессене одновременное членство в собрании и в комитете запрещено. Срок полномочий комитета - 6 лет.

Система ландрата (Landratsverfassung - земли Рейнланд-Пфальц и Саар)

Главой исполнительной власти района является ландрат. Он является государственным чиновником и назначается правительством земли по представлению районного собрания, председателем которого одновременно является.

В земле *Баден-Вюртемберг* та же система используется с некоторыми вариациями. Ландрат, являющийся главой исполнительной власти, избирается районным собранием на 8 лет; он также является председателем районного собрания. При этом Министерство внутренних дел земли участвует в отборе кандидатов: собрание предлагает Министерству список из трех кандидатур и лишь после его утверждения приступает к голосованию. Заместитель ландрата является государственным чиновником и назначается правительством земли с согласия ландрата. Сам ландрат является чиновником района.

Южногерманская система (Süddeutsche Kreistagsverfassung Бавария, восточные земли)

Ландрат - глава исполнительной власти, избираемый населением путем всеобщих прямых выборов сроком на 6 лет. Он является чиновником района и председателем собрания.

Система директора (Direktorialverfassung - Нижняя Саксония, Северный Рейн-Вестфалия)

Главой исполнительной власти является директор района (Oberkreisdirektor), избираемый собранием сроком на 10 или 12 лет. В Вестфалии избранный собранием директор утверждается правительством земли. В этих землях существует также должность ландрата - это председатель собрания, не обладающий исполнительными полномочиями.

Города-государства

Три территориальных образования - агломерации Бремена, Гамбурга и Берлина - имеют одновременно статус общин и земель (т.е., субъектов федерации), концентрируя на одном уровне управления полномочия всех трех типов сообществ. В немецком праве три этих города именуются города-государства (Stadtstaaten). В случае с Бременом территория земли и общины совпадает лишь частично: ряд мелких населенных пунктов в округе Бремена входят в его состав как города-государства, но являются самостоятельными общинами.

Компетенции и средства их выполнения

Распределение компетенций

Немецкие юристы выделяют, в зависимости от уровня правового регулирования, три уровня полномочий самоуправляющихся сообществ: собственные полномочия, опирающиеся на принцип общей компетенции; обязательные полномочия, выполнение

которых предписано законом; делегированные полномочия. И обязательные, и необязательные полномочия являются **собственными**: органы самоуправления обладают исключительным правом их реализации, равно как и ответственностью за их выполнение. Однако различия между обязательными и факультативными полномочиями очень существенны: список обязательных полномочий содержится в Конституциях и иных нормативных актах земель и их неисполнение или ненадлежащее исполнение влечет за собой судебную и административную ответственность. Фактически список обязательных полномочий настолько велик, что лишь у самых крупных сообществ остаются возможности для дополнительной деятельности - т.е., практического и безусловного осуществления принципа общей компетенции. С учетом этой незначительности собственных добровольных полномочий, можно с определенностью сказать, что распределение полномочий на местном уровне осуществляется государством в одностороннем порядке. Что касается делегированных полномочий, то делегирование возможно, в большинстве земель, лишь органам самоуправления района или города в ранге района. В некоторых землях государственные полномочия могут быть делегированы городам с населением более 20-30 тысяч человек.

Наконец, многие авторы рассматривают полномочия районов как компенсаторные. Согласно этой точке зрения, отчасти подтверждаемой немецким правом, на районы не распространяется принцип общей компетенции: их компетенции суть лишь переданные им законом полномочия, которые теоретически входят в общую компетенцию общин, но с которыми большинство общин не может справиться. Это еще один аргумент в пользу рассмотрения районов как своего рода объединений общин.

Основные элементы распределения полномочий между сообществами приведены в нижеследующей таблице.

Таблица 16. Полномочия органов местного управления в ФРГ

	Община	Район
Обязательные собственные полномочия (= полномочия, предписанные законом)	Градостроительство и планирование территории Местные дороги Строительство и содержание начальных школ Противопожарная безопасность, предупреждение наводнений Обустройство водных путей и иных водных пространств Социальная помощь и поддержка молодежи Содержание кладбищ Создание и содержание игровых площадок Контроль за соответствием жилья санитарным нормам Ликвидация ветхого жилья	Сооружение и содержание межобщинных дорог Планирование и обустройство территории в масштабах района Содержание природных парков и заповедников Социальная помощь и поддержка молодежи Строительство и содержание больниц и поликлиник Строительство и содержание средних и профессиональных школ Бытовые отходы, сборка мусора
Примеры делегированных полномочий	(Для городов-районов и ряда крупных городов-общин; для сельских районов в некоторых землях) ЗАГС Статистика Организация выборов Контроль за пребыванием иностранцев Управление дорожным движением	

	Гигиена и ветеринария Контроль за качеством продовольственных товаров Санитарный контроль за ресторанами и барами	
Примеры необязательных действий в рамках общей компетенции	Управление предприятиями, производящими и распределяющими газ, электричество, воду и т.д. Общественный транспорт Жилищное строительство Поддержка культуры и спорта Экономическое развитие	Участие в экономическом развитии Строительство и содержание публичных библиотек Создание народных университетов Строительство спортивных площадок и стадионов

Местные финансы

Доходы местных сообществ формируются за счет классических источников: налоги и сборы, государственные трансферты, доходы от экономической деятельности и плата за оказанные услуги, займы.

Собственные налоги общин складываются из двух основных составляющих: **поземельный налог** и **промысловый налог** (налог на предпринимательскую деятельность и частную практику). Базой при исчислении промыслового налога служит общий доход, получаемый данным лицом (предприятием) от предпринимательской деятельности (частной практики, частного промысла и т.д.). Его сбор ограничен законодательно устанавливаемым необлагаемым минимумом дохода; фактическими плательщиками оказываются лишь крупные предприятия. Оба налога могут уплачиваться как физическими, так и юридическими лицами. Эти налоги собираются только общинами; ставка налога ежегодно устанавливается советом общины.

Закон земли может также разрешить общинам введение **налогов и сборов на потребление** (подобные законы существуют в большинстве земель). Виды сборов различны; в качестве наиболее распространенных можно назвать: налог на спектакли, сбор за право розлива спиртных напитков, сбор с владельцев собак и лошадей, лицензионный сбор за охоту и рыбную ловлю, целевой налог для содержания пожарной охраны, сбор за второе жилище, налог на моторные лодки и катера и др.

Районы не имеют исключительных собственных налогов. Однако в соответствии с федеральной Конституцией, земли обязаны обеспечить районы собственными источниками финансирования. В большинстве случаев земли передают районам часть или весь объем поступлений от **налога на недвижимость**, формально являющийся государственным (земельным) налогом. Кроме того, именно районам, а не общинам может быть разрешено взимать некоторые **сборы**, - в частности, сбор за розлив спиртных напитков и лицензионный сбор за рыбалку и охоту.

В немецкой системе публичного управления - и, в частности, местного управления - особую роль играет понятие **финансового выравнивания**. В соответствии с принципом выравнивания, каждый немец имеет право на одинаковый уровень услуг органов публичной власти, независимо от места жительства. Суть выравнивания заключается в перемещении финансовых средств между разными территориальными сообществами (включая земли и федерацию) с целью более равномерного распределения средств между сообществами - как на территории каждой земли, так и на территории ФРГ в целом. В процессе финансового выравнивания во многом стирается грань между государственными трансфертами и налоговыми поступлениями.

Процедуры выравнивания включают в себя следующие перемещения средств:

- общины перечисляют в земельный и федеральный фонды выравнивания, в равных пропорциях, часть **промышленного налога** (до 15%)
- общины перечисляют в бюджет района, в состав которого они входят, **районный взнос** (Kreisumlage), составляющий около трети доходов районных бюджетов; взнос исчисляется как процент от суммы собственных налогов общины, с учетом коэффициентов
- 15% государственного **подходного налога**, поступающего в фонд выравнивания, распределяются между общинами
- земли, используя фонд выравнивания, направляют в общины и районы **общие дотации** (3/4 трансфертов), либо целевые **субвенции** (1/4 трансфертов)
- федерация может предоставить земле целевую **субвенцию**, предназначенную для местных сообществ; эти средства преобразуются в дотации или субвенции земли, направленные на места
- земля может передать общинам или районам часть поступлений от одного или нескольких **налогов земли**.

Распределение средств связано с рядом критериев, показывающих фискальный потенциал сообщества, потребность в финансировании деятельности в целом или отдельных сфер и т.д. в сопоставлении со средними данными по земле и по федерации.

Организация выполнения компетенций

Совместное управление

В Германии традиционно развито сотрудничество между общинами, направленное на более эффективную реализацию компетенций. Существует несколько форм сотрудничества (совместного управления, по официальной терминологии), нашедших применение почти на всей территории ФРГ.

Рабочие сообщества (kommunale Arbeitsgemeinschaft) не имеют статуса юридического лица. С целью совместной деятельности общины могут формировать рабочие сообщества без каких-либо ограничений. Основная задача этого объединения - координация и разработка совместных проектов, поскольку сообщество не является юридическим лицом, не имеет полномочий и финансов. Деятельностью сообщества руководит комитет, куда входят по два представителя (в т.ч. бургомистр) от каждой общины.

Публично-правовое соглашение (öffentlich-rechtlicher Vertrag) опирается на договор, заключенный между несколькими общинами. В рамках договора часть полномочий может быть делегирована одной из общин другими, с передачей соответствующего финансирования. Эта форма сотрудничества применяется в основном между городом и окружающими его сельскими общинами, либо при наличии общины, обладающей специфическими ресурсами.

Объединение общин (Zwerkverband) формируется на основе закона земли и может быть как добровольным, так и обязательным. Как правило, эта форма сотрудничества предусмотрена для решения одной конкретной задачи (выполнения одной функции). Объединение управляется представительным органом, состоящим из депутатов советов общин-участников, и исполнительным органом, возглавляемым председателем (последний выбирается представительным органом).

Сообщество общин (Verwaltungsgemeinschaft, Samtgemeinde, Ämter, Verbandsgemeinde - в разных землях) является наиболее распространенной формой сотрудничества между небольшими общинами. Сообщество можно рассматривать как расширенную форму объединения общин: оно обладает той же структурой, но сообществу может быть делегировано общинами-участниками значительное число функций. Напротив, сообщество не обладает собственной администрацией и его деятельность опирается на администрацию одной из общин-участниц.

Объединение города и округа (Nachbarschaftsverbände) формируется, как правило, законодательным путем, в одностороннем порядке. Задача этой формы сотрудничества -

создать единые органы управления для крупных городских центров и их округи. Объединению передаются полномочия связанные с развитием транспорта и обустройством территории. Во главе объединения стоит представительный орган и председатель (особенности формирования различны в разных землях).

В каждой земле существуют также свои, особенные формы сотрудничества между сообществами. Так, в Баден-Вюртемберге существует возможность избрания одного человека на должность **бургомистра нескольких общин**. Выборы происходят независимо друг от друга и возможны лишь для сопредельных общин; сроки полномочий также не связаны друг с другом. Бургомистр в этом случае обладает дополнительными возможностями координации деятельности общин.

В той же земле Баден-Вюртемберг существует 11 **региональных объединений** (Regionalverbände), членами которых являются районы. В задачи региональных объединений входит планирование, обустройство территории и содействие экономическому развитию в соответствии с программами развития земли. Объединения управляются собранием, включающим представителей от общин и районов, формирующим объединение, и администрацией, во главе которой стоит избранный собранием руководитель. Решения, принимаемые органами объединения обязательны для районов и общин, находящихся на их территории. Территориальные образования с аналогичными, ограниченными полномочиями существуют и в других землях: их деятельность организована также, как в Баден-Вюртемберге и в некоторых соседних землях (Landschaftsverbände в Северном Рейне-Вестфалии и Landeswohlfahrtsverbände в Гессене); в Баварии и Рейнланд-Пфальце эти региональные структуры (Bezirksverbände) управляются выборными собраниями, со своими исполнительными органами. В этом случае полномочия органов власти третьего уровня могут быть расширены: некоторые специализированные клиники, учебные заведения, отдельные вопросы дорожного и жилищного строительства и т.д.

Прямое государственное управление и контроль

Функции территориального государственного управления осуществляются в ФРГ на нескольких уровнях. Во всех землях низовым уровнем организации государственной (земельной) администрации является **район**: на уровне общин государственная администрация отсутствует. Главой государственной администрации в районе является глава исполнительной власти района - ландрат или директор. Подчиняющаяся ему **районная администрация** (landratsamt) одновременно выполняет функции государственной администрации и администрации района как местного сообщества. Нормативные акты при этом исполняются независимо от их источника, но смешанная природа районной администрации проявляется в системе набора служащих: лица, занимающие руководящие должности являются, как правило, государственными служащими, и оплачиваются землей, а их подчиненные являются служащими района и оплачиваются районом как территориальным сообществом.

Во всех землях существуют также **управленческие округа** (Regierungsbezirke), возглавляемые окружным **управляющим** (Regierungspräsident). Округ является условной территориальной единицей, в рамках которой осуществляется деконцентрация государственного управления; их количество может варьироваться от 2 (Гессен) до 8 (Нижняя Саксония). Управляющий округом назначается правительством земли; он руководит **окружной администрацией** (Regierungspräsidium). В качестве органа прямого государственного управления окружная администрация координирует деятельность отраслевых служб государства на территории округа; основной ее функцией является территориальное планирование в масштабах округа.

Как на уровне района, так и на уровне управленческого округа существуют отраслевые органы управления, подчиняющиеся соответствующим министерствам. Их деятельность координируется, на подотчетной им территории, окружным управляющим и

ландратом (районным директором). Ландрат, в свою очередь, подчиняется окружному управляющему в вопросах государственного управления.

Контроль за законностью принимаемых местными органами самоуправления решений осуществляется государственной **администрацией общей компетенции** вышестоящего уровня, хотя в некоторых землях создаются и специальные контрольные органы. В большинстве случаев, однако, контроль за законностью действий общин осуществляет районная администрация, подотчетная ландрату, а контроль за деятельностью районов как самоуправляющихся сообществ - окружная администрация.

Контроль за законностью не является постоянным: контрольные проверки нормативных актов осуществляются по мере того, как в орган контроля поступает информация, относящаяся к проблематичной легальности того или иного решения. Процедура контрольных и санкционирующих мероприятий строго регламентируется законами земли; однако во всех землях присутствуют общие этапы процедуры:

- **порицание** - первая мера, которую может (в некоторых землях - обязан) применить орган контроля при принятии незаконного решения. В этом случае орган самоуправления, принявший решение, должен официально ответить, согласен ли он на отмену решения (в этом случае конфликт исчерпан при отсутствии нарушений уголовного или финансового характера), или настаивает на нем - в последнем случае обязательна подробная аргументация;

- в случае, если аргументы органа самоуправления не убеждают орган контроля в законности принятого решения, последний официально **требует отмены** незаконного решения либо - при необходимости - принятия противоположного решения. При этом указывается срок, в который меры должны быть приняты;

- в случае невыполнения органом самоуправления решения контрольного органа, последний сам **принимает** необходимое решение, выполняемое как решение органа самоуправления;

- наконец, в крайних ситуациях орган контроля может отправить в отставку главу исполнительной власти (в некоторых землях - распустить представительный орган) и **назначить уполномоченного**, который будет осуществлять все функции органа самоуправления до назначаемых тут же внеочередных выборов.

Действия органа административного контроля могут быть обжалованы в административном суде. На практике, однако, вся процедура контроля крайне редко заходит дальше первого этапа. Немецкие авторы связывают это как с непостоянностью, ситуативностью контроля, так и с высоким профессионализмом муниципальных служащих, отвечающих за подготовку решений.

Наряду с контролем законности существует и так называемый **профессиональный контроль** (Fachaufsicht), осуществляемый теми же органами. Он распространяется лишь на выполнение полномочий, делегированных органу самоуправления государственной властью и опирается на такие критерии как целесообразность, рациональность, соответствие государственной политике в данной сфере. Этот контроль может осуществляться не только после принятия решения, но и распространяться на проекты решений, т.е. носить предварительный характер. Орган контроля в данном случае играет роль иерархически вышестоящего органа и вправе требовать отмены или изменения решений, самостоятельно изменять или отменять их.

Финансовый контроль за деятельностью органов самоуправления делится на два вида: внутренний и внешний. Внутренний контроль за регулярностью и законностью финансовых операций осуществляет ревизионное управление местного сообщества. Возглавляющий его ревизор является местным служащим и подчиняется непосредственно и только бургомистру (главе исполнительной власти). Назначает ревизора представительный орган, и только представительный орган вправе освободить его от должности. Этот контроль является постоянным и главе исполнительной власти предоставляется обязательный годовой отчет, рассматриваемый потом на заседании

представительного органа. Маленькие общины могут не иметь собственного ревизионного управления. В этом случае они могут либо поручить функции ревизора одному из муниципальных служащих, либо пользоваться услугами ревизионного управления сопредельной общины.

Внешний финансовый контроль осуществляется органами контроля за законностью. Во многих землях создается специальное управление, занимающееся финансовым контролем. Так, в Баден-Вюртемберге существует Управление финансового контроля общин, районные отделения которого проверяют правомерность финансовых операций общин и сообщают результаты районной администрации, которая в рамках контроля за законностью может принимать соответствующие меры. Внешний финансовый контроль также является постоянным.

Австрийская Республика

Местное управление в Австрии очень близко по структуре и основным принципам организации к системе местных органов власти ФРГ. Особенностью австрийской национальной системы является большая централизация управления - как за счет активного и непосредственного вмешательства федерального правительства в регулирование вопросов местного управления, так и за счет значительной централизации управления на уровне провинций (субъектов федерации).

Местное управление в 8 провинциях гораздо более унифицировано, чем в Германии. Федеральная Конституция посвящает целый раздел вопросам местного управления, устанавливая обязательность существования органов местного самоуправления, обрисовывая структуру этих органов, их полномочия и формы контроля за их деятельностью. Вопросы регулирования местного управления входят в федеральную компетенцию и федеральное право играет главенствующую роль; провинциям остается лишь регулирование частных и второстепенных вопросов.

В Австрии существует лишь один законодательно признанный уровень местного самоуправления, формируемый **общинами** (Orstgemeinden). Общины управляются выборным советом, который избирается на 4-6 лет (в разных провинциях) по пропорциональной системе. Из своего состава совет избирает **бургомистра**, одновременно являющегося главой исполнительной власти общины и председателем совета. Совет формирует **правление** (Gemeindevorstand), в состав которого входят как члены совета, так и лица (чиновники либо общественные и партийные лидеры) со стороны. Правление является коллегиальным исполнительным органом и возглавляется бургомистром общины. Система в целом очень напоминает немецкую систему магистрата, но с дополнительной концентрацией полномочий в руках бургомистра. Общины обладают собственными полномочиями, значительная часть из которых является обязательными; структура полномочий мало отличается от немецкой системы. В то же время, австрийские общины имеют право обратиться к федеральным либо провинциальным властям с просьбой взять на себя выполнение какой-либо компетенции общины; если необходимость в такой передаче компетенций подтверждается, просьба удовлетворяется. Бюджеты общин формируются за счет классических источников доходов; основным местным налогом является **промысловый налог**, к которому добавляется налог на недвижимость и налоги и сборы за потребление.

Являясь органами самоуправления, совет, правление и бургомистр общины осуществляют одновременно и функции государственного управления. На территории общин отсутствуют органы прямого государственного управления. И федерация, и провинция делегируют значительную часть функций государственного управления общине, прежде всего - бургомистру. Во всех провинциях существуют объединения и сообщества общин, близкие по структуре и функциям германским объединениям, обладающие собственными органами управления, которые формируются общинами-членами. Эти образования не имеют статуса самоуправляющихся сообществ.

Каждая провинция поделена на несколько административных **округов** (Bezirke). Во главе округа стоит **управляющий**, назначаемый правительством провинции. Управляющий и его администрация являются органами общей компетенции; в их задачу входит руководство отраслевыми службами провинции в округе, территориальное планирование и контроль за деятельностью общин, находящихся на территории округа. Не входят в состав округов 15 крупных общин, обладающих статусом **самоуправляющихся городов**. Эти города совмещают функции общины и округа; избираемый городским советом бургомистр одновременно выполняет функции управляющего округом. Статус самоуправляющихся городов предусматривает принятие ими своей хартии (устава), где формулируются основы деятельности органов власти, их структура и компетенции. Хартия вступает в силу лишь будучи одобрена провинциальным и федеральным правительством.

Столица Австрии **Вена** является одновременно общиной, округом и провинцией (т.е. субъектом федерации). Органами управления Веной являются единый совет, формируемое им правительство и губернатор. В столице существуют 23 **района**, в каждом из которых избирается районный совет и назначается (Советом Вены) управляющий районом. Столичный совет делегирует управляющему часть второстепенных полномочий, прежде всего - связанных с благоустройством. Районные советы и управляющий являются также консультативными органами; в ряде вопросов, связанных с территорией района, запрос их мнения обязателен.

Контроль за деятельностью общинных органов самоуправления (законности, профессиональный и финансовый) осуществляется на основе тех же принципов, что и в ФРГ; органом контроля являются управляющие округами либо специально создаваемые ими управления. Однако полномочия, делегированные федерацией и провинцией, контролируются раздельно; федеральный центр может посылать в общины инспекции профессионального или финансового контроля.

Королевство Бельгия

Бельгия стала федеративным государством сравнительно недавно - процесс федерализации начался в 1970 г. и продолжается по сей день. До этого Бельгия была классическим унитарным государством, поэтому неудивительно, что в стране сохраняется единая унифицированная система местного управления. С развитием федерализации могут формироваться расхождения в организации органов местного управления в разных регионах - во второй половине 90-х гг. как раз и переходит передача полномочий регулирования местного управления на уровень субъектов федерации. Однако существенных изменений в действовавшей ранее системе пока не произошло.

Низшим уровнем территориальной организации, где представлен весь спектр органов местного управления, являются **общины** (коммуны). Советы общин избираются населением сроком на 6 лет по пропорциональной системе. Из своего состава совет избирает **коллегию бургомистра и эшевен** - коллегиальный исполнительный орган общины. Все функции исполнительной власти общины осуществляются только коллегиально и полномочия, связанные с самостоятельным принятием решений и, в частности, с распоряжением кредитами, не могут быть делегированы отдельным членам коллегии. Если эшеваны являются лицами выборными, то **бургомистр назначается Коронай** по представлению совета. Бургомистр является председателем совета, председателем коллегии эшевен и представителем государства (одновременно королевской власти и региона), которому делегируется ряд полномочий государственной власти.

Следующий уровень самоуправления - **провинция**, управляемая провинциальным советом, который избирается населением на 4 года по пропорциональной системе. Исполнительная власть в провинции осуществляется **постоянной комиссией (депутацией)** - коллегиальным органом, который совет формирует из своего состава. Как и в случае с коммунами, исполнительная власть только коллегиальна. Назначаемый

королем **губернатор** провинции возглавляет постоянную комиссию и имеет право принимать участие в заседаниях провинциального совета. В отличие от бургомистра, губернатор назначается Короной по собственному усмотрению и в любой момент может быть смещен, если король считает это необходимым. Парадоксальность положения губернатора в количестве совмещаемых им функций: он одновременно является главой органа исполнительной власти провинции, представителем правительства региона, представителем Короны и федеральной власти.

Именно губернатор осуществляет общее руководство отраслевыми органами прямого государственного управления на территории провинции - он является председателем межминистерской комиссии в провинции, координирующей деятельность разных ведомств. Эти административные структуры территориализованы также в рамках **округов** - условных административных единиц, на которые разделена каждая провинция, включающих до нескольких десятков общин.

Наряду с прямым государственным управлением и органами самоуправления общей компетенции в Бельгии существуют и специализированные органы местного управления с комплексным статусом: **центры социальной помощи**, формируемые в коммунах либо на межкоммунальной основе. Органы управления центром формируются муниципальным советом - но представители совета не могут составлять более 1/3 членов правления, - бюджет также зависит преимущественно от общин, но и от государственной власти также; в вопросах оперативного управления центры независимы, а общее регулирование и контроль осуществляют органы государственной власти. Задачей центров является оказание адресной социальной помощи и организация немедицинского и парамедицинского здравоохранения.

Налоговая система местных сообществ Бельгии является - как и многие другие аспекты местного управления - своеобразным синтезом французского и немецкого опыта XIX - XX вв. Основные налоговые поступления формируются за счет **добавочных налогов**: коммуны и провинции принимают дополнительные проценты к федеральным и региональным налогам. Для коммун это подоходный налог с физических лиц и налог на недвижимость, для провинций - только последний. Все местные сообщества могут также устанавливать налоги и сборы на потребление; всего в стране существует до 130 типов таких сборов, но их вклад в местные бюджеты крайне незначителен. В результате, если общины до 30-36% доходов получают за счет собственных источников, то в провинциях дотации и субвенции могут составлять 80-90% доходной части бюджета.

Столица королевства **Брюссель** обладает особой структурой управления: город Брюссель является такой же коммуной, как и многие другие, но, вместе с 18 другими коммунами, образующими агломерацию, Брюссель формирует самостоятельный регион - субъект федерации. При этом провинциальный уровень территориальной организации в регионе Брюссель-столица отсутствует, и функции провинциальных органов управления делегируются региональным органам Брюсселя администрацией провинции Северный Брабант, на территории которой находится столица.

Контроль за деятельностью органов самоуправления осуществляется органами власти следующего уровня территориальной организации: постоянный контроль за законностью принимаемых общинами решений осуществляет постоянная комиссия (Валлония) или губернатор (Фландрия) соответствующей провинции. Этот контроль производится от имени региона; деятельность самих провинций подконтрольна региональному правительству. Контроль может являться предварительным, т.е. решение вступает в силу лишь будучи одобренным контрольным органом, при принятии бюджета, обращении за кредитами, в некоторых других случаях. **Финансовый контроль**, также от имени региона, осуществляют финансовые инспекторы, присутствующие в провинциях и в крупных общинах. Регионализация контроля, прошедшая в 80-х гг., сохранила и ряд полномочий других органов: и федеральное правительство, и сообщества-субъекты федерации имеют право эпизодического контроля за деятельностью местных органов

управления при пересечении компетенций. Все органы контроля обладают полной гаммой средств воздействия, вплоть до отмены решений местного сообщества и принятия собственных взамен.

Королевство Нидерланды

Превратившись на рубеже XVIII-XIX вв. из конфедерации в унитарную монархию, Королевство Нидерланды сочетает и сегодня формальный унитаризм с значительной фактической децентрализацией. Как и во многих других европейских странах, на рубеже веков в Нидерландах планируются и осуществляются реформы - лишь начатые на сегодняшний день - организации местного управления.

Нижний уровень организации местного управления - **община** (gemeente). В каждой общине избирается совет, на основе пропорциональной системы. Совет избирает коллегиальный орган исполнительной власти (из своего состава) - **коллегию бургомистра и эшевен**. Формально совет избирает лишь эшевен: бургомистр назначается центральным правительством. Однако назначение происходит после согласования с советом общины и с королевским комиссаром в провинции; кандидатуры, предложенные советом, как правило утверждаются. Несмотря на невыборный характер должности, бургомистр является только **органом общины**, ни в коей мере не представляя государственную власть. Он председательствует на заседаниях совета и коллегии, является полноправным членом коллегии (но не совета) и имеет собственные полномочия по охране общественного порядка и противопожарной охране. Коллегия является действительно коллегиальным органом: все решения принимаются совместно и ее членам может быть делегировано лишь право принятия отдельного решения по конкретному вопросу.

Во главе каждой из 12 нидерландских **провинций** находятся **провинциальные штаты** - представительный орган, избираемый населением. Штаты формируют из своего состава коллегиальный постоянный орган управления - **депутатские штаты** или постоянную депутацию, которые воспроизводят характеристики муниципальных органов. Во главе депутации стоит **королевский комиссар**, назначаемый правительством из кандидатов, представленный провинциальными штатами. Комиссар председательствует на заседаниях депутации и - без права голоса - провинциальных штатов. Он является одновременно органом провинции и представителем государственной власти, однако его функции в качестве последнего ограничиваются высказыванием мнения при назначении бургомистров и комиссаров полиции, а также координационными полномочиями в чрезвычайных ситуациях. В остальном королевский комиссар действует в рамках полномочий провинции.

Местные сообщества в Нидерландах выступают в большей степени как агенты государства, чем как самостоятельные центры управления. Два типа полномочий голландских сообществ - **самостоятельные** и **совместные** - весьма рознятся по объему: большая часть деятельности проходит в рамках совместных полномочий, т.е. переданных в обязательном порядке государством и им же регулируемых и модифицируемых. Совместные полномочия являются фактически и обязательными, и делегированными. За счет этого количество органов прямого государственного управления крайне незначительно.

Контроль за деятельностью местных органов управления отличается в Нидерландах крайним разнообразием. Среди субъектов контроля и органов, полномочных регулировать нарушения присутствуют: Корона (аннулирование незаконных актов, изменение ставки налога), министр внутренних дел (регулирование провинциального бюджета, принятого с дефицитом), провинциальные штаты (регулирование бюджета общин, принятого с дефицитом) и т.д. Несмотря на множество субъектов контроля, прослеживается характерная для германской системы последовательная иерархия: Корона - министр внутренних дел - провинциальные штаты - общины, где каждый вышестоящий уровень контролирует нижестоящий.

Развитие межмуниципального сотрудничества в 90-е годы рассматривается как один из приоритетов реформы публичного управления. Два связанных направления имеют особое значение. Во-первых, законом о реформе местного управления 1994 г. семи крупнейшим городским агломерациям, состоящим из большого числа общин, предписано сформировать **органы сотрудничества** для решения общих задач в масштабах агломерации в целом. Во-вторых, перспективным представляется пример Роттердама, который в настоящий момент трансформируется в двух направлениях: община Роттердам дробится на ряд мелких самостоятельных общин, более управляемых, и одновременно все общины агломерации (в т.ч. не входившие в старую общину Роттердам) формируют новую, тринадцатую провинцию, которая также будет называться Роттердам.

Тема 18. Скандинавская система

Исторически государственное строительство в Скандинавских странах тесно связано с датской традицией: вхождение в состав единого государства, до конца XV в., территориальная близость, культурное и языковое родство сыграли в этом немалую роль. Даже после рубежа XVII-XVIII вв., когда политическое доминирование в регионе перешло к Швеции, влияние Дании уменьшилось лишь незначительно. Это влияние сказалось и на организации местного самоуправления, обладающего в Дании и скандинавских странах значительным числом близких черт, отличающих их от других европейских государств.

Для стран скандинавской системы характерна большая самостоятельность органов местного самоуправления в оперативных вопросах, и одновременно крайне незначительные правовые гарантии, что позволило многим исследователям сблизить скандинавские страны с Великобританией. Однако, в отличие от британской модели, местная власть в этих странах значительно больше интегрирована в государственный механизм, что проявляется и в доминирующих тенденциях: если в Соединенном Королевстве присутствие государственных органов на местном уровне усиливается, то в королевствах Датском, Шведском и Норвежском наоборот, государство уменьшает полномочия своих органов на местах в пользу самоуправления.

Однако внутри региона существуют значительные различия между странами. Мы рассмотрим только датский пример, своего рода архетип скандинавского муниципализма.

Королевство Дания

Как и в других континентальных европейских странах, местное управление в Дании развивается поначалу как общинное самоуправление, быстро ставшее лишь частью более общей системы, в которую с развитием в средние века сеньориальной зависимости включились и феодальные институты управления. Развитие ремесел и особенно торговых гильдий и компаний послужило основой для устойчивых традиций городского самоуправления, прежде всего в Копенгагене.

Классическое, несмотря на раннюю централизацию, разнообразие организационных структур местного управления существовало достаточно долго. Наполеоновская оккупация окончательно подорвала эту систему и принятая в 1849 г. Конституция закрепляла сочетание, в местном управлении, избранных органов в городах и приходах с назначаемыми Коронай чиновниками в округах (амтах). Однако самоуправление оставалось во многом формальным ввиду отсутствия общих норм, регулирующих формирование выборных органов власти, финансовых ресурсов и полномочий на местном уровне. Большая часть вопросов, связанных с управлением, решалась на уровне округа.

Появление в начале XX в. ряда нормативных актов, реально позволивших самоуправляться датским коммуна́м (kommune), не изменило общего характера отношений между центральным правительством и органами местного самоуправления: Датское королевство остается одним из самых централизованных в Европе государств и, несмотря на наличие собственных полномочий, закрепленных законом, местные органы выступают прежде всего как исполнители государственной политики. **Централизация** как почти полное всевластие центра, и существование единой политики им направляемой, удивительным образом сочетается с максимальной **децентрализацией исполнительской деятельности** и самостоятельностью местных органов при формировании их структуры. Реформа местного управления, осуществленная в 1970 г., объединила многие маленькие коммуны и графства, сформировав сегодняшнее административно-территориальное деление королевства: 14 округов (амтов) и 273 коммуны.

Правовой основой местного управления в Дании является Конституция 1953 г., закон о местном управлении 1970 г. и законы, посвященные организации деятельности

публичной власти в той или иной сфере. В Дании отсутствует практика принятия специальных законов, регулирующих отдельные аспекты деятельности местной власти. Принцип самоуправления местных сообществ закреплен в Конституции; центральные органы власти имеют право принимать решения, затрагивающие функционирование местного самоуправления лишь при наличии закона, предполагающего подобные меры.

Структуры местного управления

Низшим уровнем территориальной организации является **коммуна** (kommune). На этом уровне существуют лишь органы самоуправления, состоящие из представительного уровня - **совета коммуны**, и **бургомистра** (borgmester), руководящего работой совета и муниципальной администрации. Выборы в совет проходят раз в четыре года, одновременно по всей стране, в тот же день, что и выборы в парламент. Они осуществляются на основе пропорциональной системы; кроме совершеннолетних датских граждан, правом голоса обладают иностранцы, проживающие на территории коммуны не менее трех лет.

Совет самостоятельно определяет свою численность; таким образом она варьируется от одной коммуны к другой, но в рамках одного муниципального образования меняется сравнительно редко. Деятельность совета осуществляется прежде всего через **комиссии**, которым он делегирует большую часть своих полномочий, и которые принимают решения от его имени. Законом установлен крайне небольшой список вопросов, по которым решения могут приниматься только на пленарном заседании совета, в частности - вопросы территориального планирования и принятие бюджета. Количество, характер деятельности и состав комиссий определяется советом самостоятельно; законом предусмотрено лишь обязательное создание комиссии по финансам и как минимум одной постоянной комиссии. На практике количество комиссий может меняться от трех до десятка.

Администрация коммуны подчиняется прежде всего совету, который решает вопросы принятия на службу и увольнения. Эта деятельность может осуществляться специальной комиссией, но чаще всего делегирована комиссии по финансам. Однако эта иерархия усложняется тем, что административные службы на практике оказываются в двойном подчинении у соответствующей комиссии и, с другой стороны, у бургомистра.

Бургомистр избирается советом из своего состава сроком на четыре года. Он одновременно выполняет функции председателя совета, руководителя администрации и председателя комиссии по финансам. Он является лишь представителем совета и может действовать только от имени последнего и во исполнение его решений. Бургомистр может быть смещен досрочно лишь в результате судебного решения. Оперативное руководство администрацией коммуны осуществляет директор администрации, подчиняющийся только бургомистру. Одновременно с этим он является, в большинстве случаев, секретарем совета коммуны.

Рисунок 8. Организационная структура датского муниципалитета



Следующим уровнем территориальной организации является **амт** (amt) или **округ**. Самоуправление на этом уровне осуществляется **советом** округа и **председателем**, которого совет избирает из своего состава. Органы управления округом формируются на тех же основаниях, что и органы коммуны, повторяя все их характеристики. Так же как и в коммунах, решающую роль играет комиссия по финансам, возглавляемая председателем совета.

Территория амта является одновременно и территорией самоуправляющегося сообщества, и административной единицей прямого государственного управления. Государственную администрацию в округе возглавляет **амтсман**, чиновник, назначаемый правительством. В его подчинении находятся силы порядка, и он обладает рядом регламентарных полномочий. В целом органы прямого государственного управления крайне немногочисленны, поскольку большая часть полномочий на местном уровне передана органам самоуправления.

В Дании существуют территориальные сообщества, пользующиеся **особым статусом**. Гренландия и Фарерские острова пользуются правом региональной автономии, что предусматривает ряд статусных различий и дополнительные полномочия (в частности, связанные с поддержанием местных диалектов). В метрополии особым статусом пользуются Копенгаген и Фредериксберг, которые одновременно являются коммунами и округами, что связано как с историческими традициями, так и с плотностью населения: в агломерации Копенгагена, с примыкающим к нему Фредериксбергом, проживает треть населения страны.

Полномочия и их выполнение

Особенностью распределения полномочий между разными уровнями управления в Дании является следующий парадокс: в законе о местном управлении **отсутствует перечень** дел местного значения и, шире, компетенций органов местного самоуправления. Распределение полномочий и предметов ведения между разными уровнями, включая центральный, осуществляется в рамках специальных законов, относящихся к той или иной сфере управления (здравоохранение, образование, экономическое развитие и т.д.). Это делает очень условными правовые гарантии местного самоуправления, но обеспечивает гибкость регулирования. Другая особенность, характерная для всех стран скандинавской системы - управление максимально **децентрализовано с точки зрения исполнительской деятельности**; с этим связано фактическое отсутствие у государства исполнительских полномочий и полномочий оперативного управления в области здравоохранения,

социального обеспечения, образования, регулирования труда и занятости, экологической политики и т.д. В этих сферах государство осуществляет лишь общее законодательное регулирование и значительную часть финансирования.

Несмотря на то, что большая часть служб децентрализована, в Дании действует законодательно установленный принцип, согласно которому уровень услуг, будь то здравоохранение, образование, газо- и водоснабжение, должен быть одинаковым для всех граждан на всей территории королевства. Таким образом, органы самоуправления свободны в том, что касается организации, но не могут влиять на уровень предоставляемых услуг.

Стоит отметить особенность организации здравоохранения в Дании (имеющую сходство с другими странами региона): в отличие от большинства других европейских стран, Дания не знает принципа медицинского страхования. Граждане платят высокие налоги, но медицинское обслуживание для них полностью бесплатно и одинаково, то есть не влечет никаких, даже временных расходов. С 1992 г. округа отменили обязательную приписку к тому или иному медицинскому учреждению и теперь датчане имеют право свободного выбора врача.

Таблица 17. Распределение полномочий между разными уровнями управления в Дании

Сферы деятельности	Коммуны	Округа	Государство
Здравоохранение	Службы здравоохранения при школах	Больницы, поликлиники, медицинское обслуживание населения	Законодательное регулирование, частичное финансирование, научно-исследовательская деятельность
Социальное обеспечение	Социальные службы для детей (ясли, детские сады и т.д.) и пенсионеров (дома престарелости, социальные выплаты и т.д.), выплата пенсий, пособий и т.д.	Забота об инвалидах, социально неприспособленных, наркоманах	Законодательное регулирование, финансирование
Образование	Начальное и дошкольное образование (здания, учителя, изменение программ)	Среднее образование (здания, учителя, изменение программ)	Законодательное регулирование, высшее образование
Жилищное строительство	Социальное жилье, молодежные общежития, поддержка жилищных кооперативов, дома престарелых. Регулирование городского строительства		Распределение квот расходов между видами жилья, законодательное регулирование, нормативы.

Газ, вода, электричество, тепло	Обеспечение населения и организаций	и	Планирование и размещение	и	Нормативы, законодательное регулирование
---------------------------------	-------------------------------------	---	---------------------------	---	--

Кроме приведенных в таблице, датские органы самоуправления имеют классические полномочия в сфере городского обустройства, уборки мусора, поддержки культуры и досуга и т.д.

Финансовое обеспечение полномочий происходит за счет классических источников. Основным налогом, общим для государства, округов и коммун, является подоходный - около 90% доходной части бюджета коммун, около 70% доходов округов; органы местного самоуправления самостоятельно фиксируют ставку налога. К нему добавляется поземельный налог, на основе устанавливаемой государством кадастровой стоимости и ограниченной налогомвилки, в рамках которой советы устанавливают ставку.

Значительная часть расходов местных сообществ, в частности - большинство расходов на социальное обеспечение и здравоохранение, обеспечиваются **государственными трансфертами**. В последнее десятилетие наблюдается тенденция к сокращению целевых субсидий и к относительному увеличению объема общей дотации. Кроме того, в Дании действует сложная многоуровневая система финансового **выравнивания**, в чем-то напоминающая немецкую. Среди многочисленных критериев, учитываемых при перераспределении ресурсов, фигурируют такие как: фискальный потенциал, доля в общем населении специальных категорий лиц, с которыми связаны расходы соответствующего сообщества (пенсионеров, молодежи, школьников и т.д.), доля в населении коммуны иммигрантов и т.д. Достаточно специфичным является критерий, основанный на городском или сельском характере коммуны: среднее отношение фискальной базы крупных городских коммун к их расходам берется за 100%; эти данные сопоставляются с фискальной базой сельских и маленьких городских коммун, после чего им выплачивается дотация в размере 52% от разницы, т.е. чуть больше половины той суммы, на которую увеличились бы их доходы будь они городскими.

Контроль за деятельностью органов самоуправления осуществляется в основном тремя инстанциями. Во-первых, **министерства и ведомства** в рамках своих сфер деятельности могут осуществлять оперативный контроль, а в специально оговоренных законом случаях (серьезные решения, связанные с землепользованием, например) решение совета должно получить одобрение министерства. Во-вторых, на уровне округов существует специальный коллегиальный орган, **контрольный комитет**. Он состоит из четырех членов, выбираемых окружным советом из своего состава, и амтсмана. В случае явного нарушения закона контрольный комитет может дать предписание совету или бургомистру (председателю), отменить либо приостановить незаконное решение, наконец - обратиться в административный суд. Контроль не является перманентным. Наконец, граждане или организации, чьи интересы были ущемлены решением местных властей могут обратиться к **омбудсману**, который выполняет в данном случае функцию административного суда.

В Дании мало развита практика межкоммунального сотрудничества. В основном взаимодействие сводится к тому, что одна из коммун может выполнять какие-то услуги (например, газо- и водоснабжение) не только для своего населения, но и для соседней коммуны, в рамках административно-правового договора. Любая форма межкоммунального сотрудничества требует предварительного согласия амтсмана.

органов власти: их осуществляет правительственное агентство по развитию Хоккайдо.

Префектуры управляются выборными собраниями (от 40 до 120 членов) и избираемым населением напрямую управляющим. Распределение полномочий между представительной и исполнительной властью, сроки пребывания в должности, избирательная система полностью воспроизводят правила, установленные для муниципалитетов.

И в муниципалитетах, и в префектурах многие вопросы могут решаться непосредственно населением путем референдума. Так, для проведения референдума по поводу отзыва главы администрации (управляющего) достаточно подписей одной трети избирателей. Избиратели пользуются и правом инициативы в области решений местных собраний: собрание обязано рассмотреть заявку и принять соответствующее решение, если заявка по поводу принятия какого-либо акта подписана 1/50 от общего числа избирателей. Однако на практике инициатива населения используется редко.

Существенную роль в местном управлении Японии играют территориальные образования, существующие внутри муниципалитетов - **дзайсанку**. Эти структуры, которых сегодня более 4000, - результат постепенного восстановления запрещенных в 1947 г. сельских и квартальных сообществ. В некоторых сельских регионах - это просто традиционные общины, менявшие свой статус, но не менявшиеся по существу на протяжении веков. Жители дзайсанку, как правило, избирают старосту, который автоматически включается в состав муниципальной администрации. В городах подобные сообщества получают официальный статус Обществ помощи полиции, Противопожарных объединений граждан и т.д. Органы власти дзайсанку устанавливают собственные сборы (официально речь идет о добровольных пожертвованиях и взносах), а муниципальные власти часто делегируют им значительные полномочия.

В Японии существуют также два дополнительных уровня территориальной организации, где нет выборных органов власти, но присутствуют подразделения некоторых государственных служб. Это **регионы** (8 на сегодняшний день) и **округа**, на которые разделено большинство префектур. Регионы используются в основном для целей статистики и планирования (каждый регион объединяет несколько префектур); региональные служащие не обладают полномочиями в отношении нижестоящих уровней территориальной организации. В округах действуют отраслевые службы префектур и центрального правительства.

Компетенции местных органов

Закон о местной автономии 1947 г. перечисляет 9 предметов ведения, которые относятся к исключительной компетенции государственной власти, закрепляя все остальные полномочия за органами местного управления. В качестве ориентира закон (ст. 2) перечисляет более 20 собственных полномочий местных органов, в том числе охрана общественного порядка, меры по обеспечению здравоохранения, строительство, содержание дорог, образование, социальная защита, сбор налогов, создание муниципальных предприятий и т.д.

Практика законодательного регулирования вносит существенные изменения в этот общий список. Во-первых, последующее законодательство и, в частности, изменения, внесившиеся в закон о местной автономии, **перераспределяют полномочия между муниципалитетами и префектурами**. За префектурами закрепляются такие полномочия, как управление полицией и охрана общественного порядка, образование (старшие классы школ, найм учителей, разработка программ), регулирование деятельности промышленных предприятий, охрана окружающей среды, управление природными ресурсами. Муниципалитеты отвечают за начальную школу, водоснабжение, местные дороги, социальную помощь, пожарную безопасность и пр. Во-вторых, **префектуры получают определенные полномочия в отношении муниципалитетов**: префекторальные органы устанавливают единые стандарты и нормы по всем полномочиям местных властей, и эти

нормы обязательны для муниципалитетов, находящихся на территории префектуры. В-третьих, **государство активно вмешивается в сферу собственных полномочий местных органов**. Дело в том, что закон определяет эти полномочия как собственные, но не исключительные: законодатель никак не оговаривает возможность государственного вмешательства в их осуществление. В итоге по многим вопросам, отнесенным к ведению местных органов, парламент принимает законы, а правительство издает подзаконные акты. Подобная трактовка законодательства послужила основой для развития **предписанных полномочий**.

Предписанные полномочия - это функции, которые местные органы обязаны выполнять, поскольку это предписано им напрямую органами государственной власти. Традиция массированного делегирования существовала в Японии и в довоенный период, она восстанавливается после получения независимости в 1951 г. Фактически, японское право не проводит жесткой границы между собственными полномочиями местных властей и делегированными: основное различие противопоставляет полномочия предписанные и факультативные (осуществляемые местным властями по собственной инициативе). Еще одна особенность делегирования по-японски в том, что **все** предписанные полномочия входят в компетенцию главы исполнительной власти данной территории: муниципальные и префекторальные собрания не обладают правом вмешательства в эти сферы. В области предписанных полномочий органы государственной власти обладают правом контроля и руководства, которое проявляется в следующем: 1) глава муниципальной администрации и управляющий префектурой являются не только выборными должностными лицами местных органов, но и **государственными чиновниками**: при исполнении предписанных полномочий они подконтрольны вышестоящим органам управления; 2) правительственные министерства и ведомства обладают правом технической поддержки и направляющих советов, т.е. могут давать рекомендации, формально не обязательные к исполнению; 3) в случае, если деятельность исполнительных местных органов нарушает закон или явно противоречит общественным интересам, министр по делам автономий может принимать дисциплинарные меры, вплоть до досрочного отстранения от должности. По оценкам японских специалистов, около 80% всей деятельности органов власти префектур и около 40% для муниципалитетов - это выполнение предписанных полномочий, общее количество которых превышает 500.

Местные органы выполняют свои полномочия самостоятельно, но в некоторых случаях используют и дополнительные способы реализации компетенций, которые разрешены законодателем. Одна из самых распространенных форм сотрудничества - **объединения муниципалитетов**. Объединения формируются для совместного решения вопросов несколькими соседними городами, поселками или деревнями. В объединении создаются собственные органы власти - собрание, состоящее из представителей муниципальных собраний, и глава администрации. Бюджет объединений формируется из взносов муниципалитетов и из дотаций, направляемых префектурой или органами государственной власти. Другая форма сотрудничества - создание **расширенных муниципальных зон**; как правило, такая зона состоит из города и окружающих его поселений. Формирование органов власти и бюджетов расширенных зон осуществляется на основе тех же принципов, что и в случае с муниципальными объединениями. Кроме того, в Японии - по сравнению с европейскими и даже североамериканскими государствами - муниципалитеты и префектуры осуществляют непосредственно, т.е. силами местных служащих, лишь незначительную часть функций. Большая часть их деятельности, особенно в таких сферах, как строительство, мусоросборка и т.п. связана с привлечением частных предприятий в качестве исполнителей (подрядчиков).

Финансы местных органов власти

Около 45% доходов местных бюджетов формируются за счет собственных источников, в т.ч. 30-35% всех доходов составляют налоговые поступления. Налоговая

система в Японии отражает смешанные влияния разных стран, как и система местного управления в целом. Наибольшие доходы в местные бюджеты приносят **подходный налог**, который муниципалитеты и префектуры устанавливают самостоятельно, и который существует параллельно с государственным подходным налогом; **налог на прибыль предприятий** (префектуры) и **налог на недвижимость** (муниципалитеты). Кроме этого, за префектурами и за муниципалитетами закреплены отдельные сборы и пошлины, играющие незначительную роль в формировании бюджетов: регистрационные сборы на автомобили (префектуры) и мототранспорт (муниципалитеты), налог на продажу табака, сбор при продаже недвижимости (префектуры) и за потребление газа и электричества (муниципалитеты) и т.д.

Другие собственные доходы - поступления от муниципальной собственности, доходы муниципальных и префекторальных предприятий и пр.

Столь же существенную роль играют государственные трансферты. Японское право различает пять основных видов межбюджетных трансфертов: **субсидии** (целевые трансферты), **обязательства** (целевое финансирование образования и социальных служб), **дополнительные дотации** (покрытие бюджетного дефицита), **дотации делегирования** (финансирование некоторых делегированных полномочий) и **общие трансферты** (все остальные). Уже из структуры государственных трансфертов очевидно, что в межбюджетных отношениях преобладает целевое финансирование. Осуществляемый таким образом финансовый контроль подкрепляется государственным регулированием займов местных сообществ: займы берутся лишь по специальному разрешению министра автономий и министра финансов; чаще всего в качестве займодавца выступает государственный банк.

С 1995 г. в Японии происходит постепенная реформа местного управления. Принятый в 1995 г. закон о развитии децентрализации предусматривает создание при правительстве Комитета по развитию децентрализации, который должен разработать подробный план реформ. На сегодняшний день проекты Комитета предусматривают следующие возможные изменения:

- усиление финансовой самостоятельности местных властей, путем расширения местных налогов, сокращения числа целевых трансфертов в пользу общих дотаций;
- сокращение объема предписанных полномочий.

На сегодняшний день реформы остаются лишь на бумаге: ни центральные ведомства, ни имеющие в парламенте мощное лобби крупные корпорации не заинтересованы в децентрализации.

Основная литература

1. Издания нормативно-правовых актов:

- Конституции государств Европейского Союза. М.: Норма, 1997.
 Конституции государств Европы: в 3-х тт. М.: НОРМА, 2001.
 Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М.: МОНФ, 1997.
 Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 2000. (Предыдущие издания 1996, 1998 гг.)
 Конституции стран СНГ и Балтии. М.: МОНФ, 1999.
 Италия: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1988.
 Местное самоуправление в Германии (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг). М.: Де-Юре, 1996.
 Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1993.
 Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1991.
 Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1989.

2. Справочные пособия:

- Избирательные системы стран мира (формирование парламентов, выборы президентов): Учебное пособие. Екатеринбург: УрГЮА, 1993.
 Парламенты мира. М.: Интерпракс, 1991.
 Политика: Толковый словарь. М.: Инфра-М, Изд. Весь мир, 2001.
 Политические партии: справочник. М.: Прогресс, 1986.
 Правовые системы стран мира. М.: Норма, 2001.
 Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. М.: Юридическая литература, 1993.
 Страны мира. Информационно-аналитический справочник ЦРУ. Екатеринбург: У-Фактория, 2003.

3. Учебники, учебные пособия:

- Административное право зарубежных стран. М.: Спарк, 1996.
 Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос, 2000.
 Евдокимов В. Б. Политические партии в зарубежных странах (политико-правовые аспекты): Учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1992.
 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Отв. ред. Б.А.Старшун. Т. 1-2. Общая часть. М.: Бек, 1996. Т. 3. Особенная часть: страны Европы. М.: Бек, 1998. Т. 4. Особенная часть: страны Америки, Азии и Африки (готовится к изданию).
 Конституционное право зарубежных стран (конспект лекций в схемах). М.: Приор, 2001.
 Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. М.: Аспект Пресс, 2001.
 Россия и Британия в поисках достойного правления. Пермь: Изд. Пермского ун-та, 2000.
 Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М.: Юристъ, 2002.
 Чиркин В.Е. Государствоведение. М.: Юристъ, 1999.
 Юткина Т. Ф. Налоги и налогообложение: Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 1998.

4. Монографии, статьи в периодических изданиях:

- Алебастрова И.А. Основы американского конституционализма. М.: Юриспруденция, 2001.

- Александров И.А. Монархии Персидского залива: этап модернизации. М.: Дело и Сервис, 2000.
- Ананьева Е.В. О современных путях реформизма, или о реформизме как современном пути. Опыт Великобритании// Полис. 2001. 5. С.163-173.
- Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М.: Изд. МГУ, 1996.
- Бусыгина И.М. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования// Полис. 2000. 5.
- Васильев В.И. Некоторые аспекты современной дискуссии о германском федерализме// Полис. 2000. 1. С.161-168.
- Государственная служба во Франции. М.: Посольство Франции в Москве, 1994.
- Государственная служба: Общие проблемы. Зарубежный опыт. Вып.1. М., 1994.
- Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ// Государство и право. 1992. 10. С. 96 - 107.
- Громыко Ал.А. Политический реформизм в Великобритании (1970-1990 годы). М.: XX век Согласие, 2001.
- Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М.: Междунар. отношения, 1996.
- Данилевич И.В. Автономизация Испании// Полис. 1995. 5. С.121-129.
- Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местное управление в зарубежных странах: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001.
- Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Органы местного управления в США и Западной Европе. Екатеринбург-Челябинск: УрАГС, 1999.
- Захаров А. Федерализм и деволюция: опыт США// Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. 4 (29). С.16-22.
- Захаров А.А. Федеративное государство и сепаратизм: канадский вариант// Полис. 2002. 3. С.129-141.
- Зинченко Г.П. От администрирования к менеджменту (опыт реформирования государственной службы в Великобритании)// Полис. 1996. 1. С.163-170.
- Иностранное конституционное право. М.: Юристъ, 1996.
- Исаев М.А., Чеканский А.Н., Шишкин В.Н. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии. М.: РОССПЭН, 2000.
- Казанская Г.В. Особый случай корсиканской автономии// Полис. 1995. 5. С.136-140.
- Кинг П. Классифицирование федераций// Полис. 2000. 5.
- Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии // Государство и право. 1995. 4. С. 107 - 121.
- Лазарев М. В. Зарубежный опыт отбора и проверки политической лояльности кадров на государственные должности// Конституционное и муниципальное право. 2002. N 3. С. 36-39. N 4. С. 36-40.
- Леванский С.А. Германия: федерализм в мононациональном государстве// Полис. 1995. 5. С.116-120.
- Марченко М.Н. Современные теории разделения властей на Западе// Вестник МГУ. Серия 11: Право. 1994. 4. С. 14-25.
- Местное управление и самоуправление во Франции. М.: Посольство Франции в Москве, 1992.
- Налоговая система во Франции. М.: Посольство Франции в Москве, 1993.
- Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы// Полис. 1999. 2. С.155-167.
- Павличук Е.И. Федеральная реформа Бельгии// Полис. 1995. 5. С. 130-135.
- Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна: ООО Феникс+, 2001.
- Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. М.: ИНИОН, 1993.

Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). М.: Юристъ, 2001.

Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве// Государство и право. 1994. 1.

Чиркин В. Е. Правовое положение политических партий: Россия и зарубежный опыт// Общественные науки и современность. 1999. N 4. С. 54-64.

Шабо Ж.-Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления// Полис. 1993. 3. С.155-165.

Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юристъ, 2001.

Шугарт М. С., Кэри Д. М. Президентские системы// Современная сравнительная политология: Хрестоматия. М.: Московский общественный научный фонд, 1997. С.198-246.

Положения государственного стандарта по специальности 061000

государственное и муниципальное управление

Структура государственного управления в ведущих странах мира: институциональный, функциональный и организационный анализ:

- центральные, региональные и местные органы государственного управления, их иерархия, проблемы взаимоотношений;

- основные направления деятельности в системе государственного управления.

Опыт становления местного самоуправления. Сравнительный анализ зарубежного опыта:

- Конституционно-правовые основы местного самоуправления, его сущностные признаки.
- Взаимоотношения государственной и муниципальной власти, разграничение полномочий.
- Муниципальное образование как социально-экономическая система. Природные, исторические, национальные, социально-демографические, экономические особенности муниципальных образований.
- Финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления.
- Состав органов местного самоуправления, их задачи и формы. Организационная структура местной (городской, районной, поселковой) администрации: принципы, методы построения и направления совершенствования.
- Кадровое обеспечение. Особенности муниципальной службы.
- Процесс муниципального управления. Решения в процессе муниципального управления.

Работа с населением, общественными организациями, гражданами и предприятиями, расположенными на территории муниципального образования

Программа курса

Предмет и задачи учебного курса

1. Центральные органы государственного управления: общие вопросы
Современные интерпретации теории и практика разделения властей. Высшие органы государственной власти и формы правления. Глава государства, правительство, парламент, высшие судебные органы: основы статуса.

Современные монархии: основные принципы организации власти. Особенности организации государственного управления в дуалистических и абсолютных монархиях. Системы государственного управления монархий Персидского залива. Перспективы монархической формы правления.

Современные республики: разнообразие форм организации. Принципы республиканского правления.

2. Парламентские (парламентарные) монархии и республики.

Идеология парламентаризма. Механизм взаимодействия высших органов государственной власти при парламентских формах правления. Формы сотрудничества парламента и правительства. Делегированное законодательство и регламентарная власть правительства. Роль избирательной и партийной системы в формировании государственного режима. Министерский и парламентарный режимы. Особенности парламентских форм правления в Великобритании, ФРГ, Италии, Испании, Скандинавских странах, малых государствах Европы. Парламентаризм в Канаде, Индии, Японии и Австралии. Эволюция парламентаризма на рубеже XX-XXI вв.

3. Президентские (дуалистические) республики.

Идеология дуализма. Взаимодействие высших органов государственной власти в президентских республиках. Смысл президенциализации режима и проблема разделенного правления. Система сдержек и противовесов в президентских республиках. Влияние партийных систем на государственное управление. Особенности президентской республики в США. Первая и вторая республики. Президентские республики Латинской Америки, Восточной Европы и СНГ: основные характеристики. Эволюция дуалистических республик на рубеже XX-XXI вв.

4. Смешанные (полупрезидентские, президентско-парламентские) республики.

Идеология смешанной республики (на примере Пятой Республики во Франции). Взаимодействие высших органов государственной власти в смешанных республиках. Роль главы государства в функционировании системы управления. Проблемы разделенного правления (коабитации). Особенности полупрезидентской республики во Франции. Элементы смешанной республики в государствах Восточной Европы и СНГ. Эволюция и перспективы смешанных республик.

5. Особые (нетипичные) и смешанные формы правления.

Государственные режимы КНР, Ирана. Диктатура и суперпрезидентская республика как формы организации государственной власти. Однопартийные и идеократические режимы.

Проблема эффективности и адекватности различных форм правления.

Иные центральные органы государственной власти. Место судебных органов в системе государственного управления. Конституционный контроль: задачи, организация, разнообразие форм. Контрольно-надзорные органы. Роль Центральных банков в государственном управлении.

Высшие органы государственной власти РФ в сравнении с зарубежными странами: проблемы и перспективы, уроки зарубежного опыта.

6. Региональные органы управления: общие вопросы

Проблемы регионализации, децентрализации и федерализма. Форма государственного устройства как отражение территориального распределения власти и

функций управления. Современные формы государственного устройства. Регион как единица территориального управления; моно- и полифункциональные регионы.

7. Регионы в унитарных государствах.

Принципы территориальной организации управления в унитарном государстве. Идеология унитаризма. Типы унитарных государств: централизованные, децентрализованные, с автономиями и без автономий. Организация и функции регионального управления в унитарных государствах; функциональная регионализация. Специфика управления в автономных административно-территориальных единицах. Автономии как способ решения этнических, экономических и политических проблем. Особенности регионального управления в унитарных государствах Европы (Франция, Скандинавские страны и Дания, Польша) и Азии (Китай, Япония): административно-территориальное деление, региональные органы власти, их полномочия, региональные финансы.

8. Субъекты федерации и иные региональные образования в федеративных государствах.

Понятие федерации; соотношение понятий федерализм, децентрализация, федеративное государство в европейской и североамериканской традиции. Принципы федеративного устройства и идеология федерализма. Основные признаки современной федерации в отличие от других форм государственного устройства. Типы федераций, способы разграничения полномочий и предметов ведения между федеральным государством и субъектами федерации. Проблема самостоятельности субъектов федерации и институт федерального вмешательства (принуждения). Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм. Федеральные территории, экономические районы и другие региональные образования. Особенности федеративных отношений в США, Канаде, ФРГ, Швейцарии, Индии, Бразилии.

9. Регионализованные государства (государства автономий).

Возникновение регионализованной формы государственного устройства и идеология регионализма. Распределение полномочий и организация взаимодействия центральных и региональных органов управления. Проблема асимметрии и особенности статуса привилегированных регионов. Особенности территориального распределения полномочий и функций управления в Испании и Италии. Организация регионального управления в Великобритании. Перспективы государств автономий.

Распределение полномочий между различными уровнями в Европейском Союзе. ЕС и традиционные формы государственного устройства. Взаимодействие союзных, государственных и региональных органов власти. Перспективы ЕС.

Территориальная организация власти в РФ в сравнении с зарубежными странами: проблемы и перспективы, уроки зарубежного опыта.

10. Муниципальное управление: основы статуса

Административно-территориальное деление и уровни местного управления. Понятия местного управления, местного самоуправления, муниципального (само)управления в зарубежных странах. Конституционный статус местного самоуправления. Особенности статуса и правового регулирования деятельности местных органов власти в федеративных, унитарных и регионализованных государствах. Местное самоуправление и федерализм. Централизация и децентрализация. Соотношение конституционного, законодательного и административного регулирования местного самоуправления.

11. Системы местного управления.

Влияние правовой системы, исторического и культурно-географического факторов. Основные черты европейской континентальной системы местного управления. Особенности организации местного управления в романских, германских, скандинавских странах. Основные характеристики англосаксонской системы. Особенности организации местного самоуправления в унитарных и федеративных англосаксонских странах.

12. Полномочия выборных органов самоуправления.

Принципы распределения полномочий и наделения полномочиями. Собственные и делегированные полномочия, обязательные и факультативные полномочия. Типичные функции муниципальной власти, традиционное распределение функций по уровням местного управления. Полномочия коммунальных, районных, региональных органов.

13. Структура выборных органов самоуправления.

Состав органов местного самоуправления, их задачи и формы. Формирование и полномочия представительных органов. Механизмы формирования исполнительной власти. Главы муниципалитетов. Организационная структура местной администрации: принципы, методы построения. Взаимодействие представительных и исполнительных органов на местном уровне. Проблема разделения властей в муниципалитетах.

14. Финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления.

Системы местного налогообложения, их разновидности. Иные источники формирования доходной части местных бюджетов. Виды государственных трансфертов, их роль в местном бюджете. Бюджетный процесс. Порядок расходования местных бюджетов, структура расходной части.

15. Взаимодействие государственных и местных органов управления.

Государственный контроль и надзор: формы, методы, процедуры, органы. Особенности организации контроля в префекторальной и непрефекторальной системах. Государственное финансово-экономическое воздействие на муниципальную политику. Взаимодействие государственных органов на местах и органов местного самоуправления.

Особенности организации местного самоуправления в европейских государствах (Франция, Великобритания, ФРГ, скандинавские страны, Польша), США, Японии.

Местное самоуправление в РФ в сравнении с зарубежными странами: проблемы и перспективы, уроки зарубежного опыта.

Тестовые задания по ГМУ ЗС

1. В президентских республиках глава государства
 - а) возглавляет парламент,
 - б) лишен самостоятельных полномочий,
 - в) руководит исполнительной властью,
 - г) несет политическую ответственность перед парламентом.
2. Великобритания является
 - а) абсолютной монархией,
 - б) парламентской монархией,
 - в) парламентской республикой,
 - г) президентской республикой.
3. Автономии в унитарных государствах
 - а) полностью независимы от центральной власти,
 - б) образуются самостоятельно,
 - в) имеют право сепарации,
 - г) образуются на национально-культурных основаниях.
4. Контрассигнатура - это:
 - а) подпись главы государства, придающая нормативную силу акту правительства,
 - б) подпись председателя правительства, придающая нормативную силу акту главы государства,
 - в) право главы государства подписывать законы,
 - г) право главы государства назначать на высшие государственные должности.
5. Ассиметричной называют федерацию, где
 - а) субъекты федерации обладают разным статусом и правами,
 - б) федерация обладает большим объемом полномочий, чем субъекты,
 - в) субъекты обладают большим объемом полномочий, чем федерация,
 - г) государственное устройство основано на национально-территориальном принципе.
6. Европейская хартия местного самоуправления принята
 - а) Парламентом Европейского Союза,
 - б) Европарламентом,
 - в) Советом Европы,
 - г) Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе.
7. В смешанной (полупрезидентской) республике глава государства, как правило
 - а) избирается всенародно,
 - б) избирается парламентом,
 - в) избирается коллегиями выборщиков,
 - г) занимает должность по праву наследования.
8. Бундесрат - это:
 - а) правительство земли в ФРГ,
 - б) чиновник в системе самоуправления ФРГ,
 - в) субъект делегированного законодательства,
 - г) верхняя палата немецкого парламента.
9. Унитарное государство
 - а) состоит из субъектов,
 - б) состоит из автономий,
 - в) состоит из административно-территориальных единиц,
 - г) не имеет территориального деления.
10. В США функции Конституционного суда осуществляет
 - а) Палата Лордов,

- б) Верховный суд,
 - в) Конституционный Совет,
 - г) Сенат.
11. Конструктивный вотум недоверия принят
- а) в США,
 - б) во Франции,
 - в) в Великобритании,
 - г) в ФРГ.
12. Регион во Франции - это:
- а) субъект федерации,
 - б) национально-культурная автономия,
 - в) самоуправляющаяся административно-территориальная единица,
 - г) другое название департамента.
13. Префект - это:
- а) глава государства в Италии,
 - б) правительственный чиновник во Франции,
 - в) глава местного самоуправления ФРГ,
 - г) должность мэра в Великобритании.
14. Правительство в смешанных республиках
- а) ответственно только перед парламентом,
 - б) ответственного только перед главой государства,
 - в) ответственно перед главой государства и парламентом,
 - г) не несет ответственности ни перед кем.
15. Маргарет Тэтчер
- а) Учредила городские графства
 - б) Сократила полномочия местных органов управления
 - в) Упразднила местное самоуправление
 - г) Усилила советы графств и приходов
16. Принадлежность президента и парламентского большинства к разным партиям называется
- а) Двоевластие
 - б) Двухполюсная система
 - в) Разделенное правление
 - г) Поляризация власти
17. Легислатура - это:
- а) выборный орган самоуправления во Франции,
 - б) право главы государства подписывать законы,
 - в) подразделение центральной администрации,
 - г) законодательный орган штата.
18. Итальянская республика является
- а) конфедерацией,
 - б) федерацией,
 - в) государством автономий,
 - г) унитарным государством.
19. Принцип пожизненного найма - это:
- а) конституционное право на труд,
 - б) занятие высших должностей только чиновниками по статусу,
 - в) невозможность для чиновника уйти с государственной службы,
 - г) невозможность для государства уволить чиновника.
20. Система магистрата предполагает:
- а) прямые выборы мэра,
 - б) коллегиальную исполнительную власть,

- в) назначение местных чиновников сверху,
- г) особые финансовые полномочия органов самоуправления.

21. Делегированное законодательство - это:

- а) передача парламентом своих полномочий правительству,
- б) передача правительством своих полномочий парламенту,
- в) передача парламентом своих полномочий народу,
- г) передача главой государства своих полномочий правительству.

22. Специальные округа в США это

- а) Единица военно-территориального деления
- б) Другое название индейских резерваций
- в) Федеральные территории
- г) Функциональные самоуправляющиеся территории

23. Налоги в доходной части бюджетов западных муниципалитетов в среднем

составляют

- а) 5-10%
- б) 10-15%
- в) 30-40%
- г) 70-80%

24. Министериальный режим это

- а) абсолютная власть группы диктаторов
- б) правление независимых министров
- в) господство правительства над парламентом
- г) господство парламента над правительством

25. Промульгация это

- а) другое название импичмента
- б) подписание главой государства законов
- в) торжественное вступление главы государства в должность
- г) акт делегированного законодательства

26. Один из перечисленных актов НЕ ЯВЛЯЕТСЯ актом делегированного

законодательства

- а) ордонанс
- б) закон-декрет
- в) правительственное постановление
- г) билль

27. Резолюция порицания это

- а) другое название вотума недоверия
- б) распоряжение главы государства об отставке правительства
- в) другое название импичмента
- г) предупреждение министру

28. Термин резолюция порицания используется

- а) в ФРГ
- б) в США
- в) в Великобритании
- г) во Франции

29. Верхняя палата американского парламента называется

- а) Сенат
- б) Конгресс
- в) Палата представителей
- г) Палата общин.

30. Федеральный канцлер в ФРГ это

- а) глава государства
- б) председатель Бундестага

- в) председатель парламента
 - г) премьер-министр
31. Президент в парламентских республиках
- а) назначается на должность премьер-министром
 - б) избирается парламентом или специальным конгрессом
 - в) избирается всенародно
 - г) там вообще нет президента
32. Государственные служащие имеют право на забастовку
- а) во Франции
 - б) в США
 - в) в Великобритании
 - г) в Японии
33. Французский чиновник, работающий в префектуре относится
- а) к государственным служащим
 - б) к территориальным служащим
 - в) к медицинским служащим
 - г) не является служащим
34. Вестминстерская система это
- а) одна из систем голосования
 - б) традиционная система взаимодействий высших органов власти в Великобритании
 - в) традиционная система взаимодействий высших органов власти в США
 - г) другое название кастильской системы престолонаследия
35. Форма правления в РФ ближе всего к
- а) США
 - б) ФРГ
 - в) Великобритании
 - г) Франции
36. В одной из перечисленных стран избирательная система НЕ ЯВЛЯЕТСЯ пропорциональной
- а) Израиль
 - б) Италия
 - в) Норвегия
 - г) Великобритания
37. Институт импичмента отсутствует в:
- а) США
 - б) Франции
 - в) России
 - г) Германии
38. Специализированный судебный орган конституционного контроля существует в:
- а) США
 - б) Великобритании
 - в) Германии
 - г) Канаде
39. Высшее должностное лицо Германии это
- а) президент
 - б) канцлер
 - в) председатель Бундестага
 - г) председатель Бундесрата
40. В какой из стран глава государства имеет право назначать членов верхней палаты парламента

- а) США
 - б) Италия
 - в) Германия
 - г) Франция
41. Право законодательной инициативы есть у президента:
- а) США
 - б) Франции
 - в) Германии
 - г) Италии
42. Высшая судебная инстанция Великобритании:
- а) Палата общин
 - б) Палата лордов
 - в) Высокий суд
 - г) Суд короны
43. В конституции США упоминается одно судебное учреждение, это
- а) Претензионный суд
 - б) Апелляционный суд
 - в) Налоговый суд
 - г) Верховный суд
44. Члены правительства Германии в соответствии с основным законом несут ответственность:
- а) перед президентом
 - б) перед Бундестагом
 - в) перед канцлером
 - г) перед немецким народом
45. Кабинет внутри правительства Великобритании это
- а) премьер-министр и основные министры
 - б) премьер-министр и аппарат правительства
 - в) премьер-министр и председатели обеих палат
 - г) консультативный орган при премьер-министре, состоящий из общественных деятелей
46. В случае, если на президентских выборах США ни один из кандидатов не получил абсолютного числа голосов выборщиков
- а) назначаются повторные выборы через 6 месяцев
 - б) президентом становится действующий вице-президент
 - в) Палата Представителей избирает президента из трех кандидатов, получивших наибольшее число голосов
 - г) президентом становится спикер Палаты Представителей
47. Выборы в Палату общин Великобритании проводятся
- а) по мажоритарной системе
 - б) по пропорциональной системе
 - в) по смешанной системе
 - г) Палата общин формируется по наследственному принципу
48. Однопалатный парламент существует
- а) в США
 - б) в Германии
 - в) в Финляндии
 - г) во Франции
49. Вынесение Национальным собранием Франции резолюции недоверия правительству приведет к тому, что
- а) Национальное собрание будет распущено
 - б) президент подаст в отставку

- в) правительство подаст в отставку
 - г) правительство улучшит свою работу
50. В какой из стран министр может быть одновременно депутатом одной из палат
- а) в Германии
 - б) в США
 - в) в Великобритании
 - г) во Франции
51. Принятые правительством Франции ордонансы это
- а) акты, имеющие силу закона
 - б) акты, имеющие распорядительный внутри правительственный характер
 - в) обращения к президенту
 - г) поздравления французского народа с общенациональными праздниками
52. По форме государственного правления США
- а) президентская республика
 - б) парламентская монархия
 - в) парламентская республика
 - г) суперпрезидентская республика
53. Президент Италии избирается
- а) Палатой депутатов
 - б) Сенатом
 - в) на совместном заседании обеих палат с участием представителей областей
 - г) на прямых всеобщих выборах при тайном голосовании
54. Шарль де Голль считается во Франции основателем
- а) Пятой Республики
 - б) Третьей Республики
 - в) Третьей Империи
 - г) стиля неоавангардизм
55. Председателем Сената США является
- а) спикер Конгресса
 - б) вице-президент США
 - в) представитель партии, получившей большинство мест в парламенте
 - г) государственный секретарь США
56. Как называется механизм взаимного уравнивания и ограничения ветвей власти:
- а) система мер и весов
 - б) баланс властей
 - в) система взаимных издержек и противоречий
 - г) система сдержек и противовесов
57. Палаты в двухпалатном парламенте принято называть:
- а) верхняя и нижняя
 - б) большая и маленькая
 - в) представительная и утвердительная
 - г) правая и левая
58. Членов Верхней Палаты принято называть:
- а) сенаторы
 - б) выборные
 - в) депутаты
 - г) народные представители
59. Депутатский индемнитет это
- а) характеристики депутата, означающая его право быть повторно выбранным
 - б) ответственность за свои поступки, речи
 - в) право депутата на бесплатный поезд и др. льготы

г) неответственность депутата за свои выступления в парламенте и за действия, которые депутат поддержал своим голосованием

60. Важнейшая тенденция в сфере разделения властей:

- а) усиление исполнительной власти в ущерб другим ветвям
- б) усиление судебной власти
- в) усиление законодательной власти в ущерб другим ветвям власти
- г) исчезновение разницы между ветвями власти

61. Исполнительная власть может осуществляться:

- а) только правительством
- б) только главой государства
- в) парламентом
- г) и правительством, и главой государства

62. Назовите представителей трех ветвей власти в США

- а) Президент, Национальное Собрание, Верховный Суд
- б) Президент, Правительство, Высший Конституционный Суд
- в) Президент, Ассамблея, Конституционный Суд
- г) Президент, Конгресс, Верховный Суд

63. Карманное вето это

а) процедура, состоящая в том, что свое неодобрение акта Конгресса Президент выражает не письменным запретом, а тем, что оставляет законопроект неподписанным до перерыва сессии Конгресса

б) возвращение законопроекта Президентом в Конгресс, которое может быть преодолено 2/3 голосов в каждой палате

в) право Президента не исполнять принятый акт после преодоления вето

Президента

г) процедура преодоления Конгрессом отказа Президента подписать законопроект

64. Назовите представителей законодательной власти в Великобритании

- а) Палата Лордов, Палата общин
- б) Монарх, Палата общин
- в) Монарх, Палата лордов, Палата общин
- г) Монарх, Палата лордов

65. Форма государственного устройства, характеризующаяся вертикальным разделением властей:

- а) унитаризм
- б) федерализм
- в) феминизм
- г) полиморфизм

66. Сецессия это

- а) форма деятельности законодательных органов
- б) право федерации принимать в свой состав иные субъекты
- в) право субъекта на самостоятельную внешнюю политику
- г) право субъекта на отделение

67. Принцип гомруль (home rule) означает

- а) власть сексуального меньшинства
- б) признание домохозяйств основными субъектами права
- в) право субъектов федерации на ведение военных действий против федерации
- г) признание многоуровневости федеративных отношений

68. Американский федерализм подразумевает:

- а) нечеткое разделение полномочий
- б) закрепление большого количества полномочий в совместной компетенции
- в) жесткое разделение власти между субъектами и центром
- г) принцип субсидиарности

69. Презумпция компетенции земель В ФРГ означает, что
- а) полномочия должны осуществляться прежде всего землями, если Основной закон не устанавливает иное
 - б) компетенция земель и федерации разделена
 - в) все земли имеют равный статус
 - г) обязанность земель сотрудничать с федерацией
70. Ассиметричность Федерации означает
- а) набор прав, полномочий у каждой территории строго индивидуален
 - б) неравенство субъектов по экономическому потенциалу
 - в) огромное влияние федерации
 - г) вхождение одних субъектов в состав других
71. В этой административно-территориальной единице ФРГ нет представительных органов:
- а) Община
 - б) Район
 - в) Округ
 - г) Город, имеющий статус района
72. Во французских департаментах представительный орган это:
- а) Региональный совет
 - б) Генеральный совет
 - в) Муниципальный совет
 - г) Государственный совет