

МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: МОДЕЛИ И ТЕНДЕНЦИИ ЭВОЛЮЦИИ

© 2011 г. Александр Игоревич Черкасов¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются две основные модели местного управления, функционирующие в странах современного мира: англосаксонская и континентальная. Автор анализирует эволюцию этих моделей, их отличительные черты. Особое внимание уделяется конституционному регулированию местного управления, новейшим тенденциям его развития.

Annotation: the article deals with two major models of local government functioning in the modern world countries: Anglo-Saxon and continental. The author analyses evolution of these models as well as their characteristic features. Particular attention is paid to constitutional regulation of local government, latest tendencies of its development.

Ключевые слова: местное управление, конституционное регулирование, территориальная организация публичной власти, муниципальная деятельность, публичные корпорации, специальные округа.

Key words: local government, constitutional regulation, territorial organization of public power, municipal activities, public corporations, special districts.

Управление местными делами в странах современного мира осуществляется преимущественно представительными и исполнительными органами, формирующимися в отдельных административно-территориальных единицах. В своей совокупности эти органы составляют систему местного (муниципального) управления (в конституционном законодательстве России и других государств Восточной Европы преобладает термин “местное самоуправление”). Данная система обычно представляет собой часть единого механизма публичной власти, его децентрализованный и организационно обособленный элемент, выступающий в качестве административной организации по оказанию услуг населению в соответствии с общенациональными стандартами и общим политическим курсом центрального правительства (правительства соответствующего субъекта федерации в федеративных государствах). В то же время местные органы власти имеют собственную легитимность, ибо формируются непосредственно населением либо при его участии. Кроме того, они обладают определенной самостоятельностью, поскольку располагают собственными финансовыми, материальными, людскими ресурсами, а также юридическими полномочиями (например, возможность, действуя в качестве юридического лица, заключать договоры и возбуждать иски).

В литературе по местному управлению традиционно различались три его модели (системы), в целом соответствовавшие основным правовым системам (семьям) современности: англосаксонская (английская), континентальная (французская) и “советская”². В современной литературе анализируются преимущественно первые две модели³, которым и посвящена данная статья. Третья – социалистическая модель, базировавшаяся на принципе единства государственной власти, в настоящее время в той или иной мере продолжает сохраняться лишь в немногих странах, продолжающих считать себя социалистическими (Китай, Куба, Северная Корея, Вьетнам). Данная модель, как известно, характеризовалась отрицанием принципа разделения властей и провозглашением полновластия представительных органов (советов) на соответствующей территории.

Для англосаксонской модели, получившей распространение в Великобритании, США, Канаде, Австралии и других англоязычных странах, характерны отсутствие прямого подчинения нижестоящих органов вышестоящим по каким бы то ни было вопросам, значительная роль комитетов (комиссий) представительных органов в местном управлении⁴, управление городской и сельской

¹ Ведущий научный сотрудник сектора сравнительного права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук (E-mail: aligorch@yandex.ru; тел.: (495) 691-34-76).

² Alderfer H.F. European Local Political Structures // Comparative Local Politics: A Systems-Functional Approach. Boston, 1973. P. 146.

³ См., например: Blahoz J., Balas V., Klima K. Srovnávací ustavní právo. Praha, 2007. S. 325–333.

⁴ Данная тенденция в настоящее время типична не для всех городов, особенно крупных.

местностью организационными ячейками различного типа. Кроме того, в рамках данной модели непосредственно населением может избираться и ряд должностных лиц местного управления (как, например, в США). Так, согласно разд. 4 ст. VII Конституции штата Иллинойс 1970 г. в каждом из графств (административно-территориальных единиц, на которые делится территория субъектов американской федерации⁵) штата сроком на четыре года “избираются шериф, клерк графства и казначей и могут быть также избраны или назначены коронер, регистратор, налоговый инспектор и иные должностные лица, назначение или избрание которых предусмотрено законом или ордонансом графства”⁶.

Данная модель (в отличие от континентальной) обычно не предусматривает функционирования в отдельных административно-территориальных единицах назначаемых сверху полномочных представителей центрального правительства – так называемой государственной администрации на местах⁷. Для нее также характерна определенная изолированность политических процессов на национальном и местном уровнях.

В странах англосаксонского права одним из источников полномочий местных органов являются судебные прецеденты, в значительной степени регулирующие и конкретизирующие устанавливаемую актами парламента компетенцию местного управления. Здесь утвердился принцип “позитивного” регулирования деятельности местных органов, когда объем полномочий последних устанавливается путем подробного перечисления их прав и обязанностей. Местные власти традиционно были вправе совершать лишь действия, непосредственно предписанные законом. В противном случае такие действия могли быть признаны совершенными с превышением полномочий, т.е. противозаконными (принцип *ultra vires*). Как отмечается в британской литературе, “местные органы являются публичными корпорациями и как таковые обязаны своим существованием исключительно законодательству. Любое действие

местного органа должно быть поэтому оправдано ссылкой на соответствующий акт парламента”⁸.

В США указанный принцип нашел отражение в так называемом “правиле Диллона”, сформулированном в 1868 г. верховным судьей штата Айова Дж. Диллоном, в соответствии с которым “любое справедливое, разумное, существенное сомнение в наличии того или иного полномочия трактуется судами против муниципальных корпораций, и спорные положения отрицаются”⁹. Жесткой позиции Дж. Диллона по вопросу муниципальных корпораций в американском праве, правда, противостояла позиция другого видного юриста – судьи из штата Мичиган Т.М. Кули. Последний, в частности, полагал, что право на местное самоуправление является абсолютным правом, которое должно быть признано штатами и служить важным ограничителем в их деятельности. Т.М. Кули подчеркивал, что суверенитет принадлежит народу и делегируется им различным политическим институтам. Поскольку полномочия органов самоуправления местных сообществ делегированы населением, они не менее важны, чем закрепленные на конституционном уровне полномочия институтов субъектов федерации. Хотя к настоящему времени доктрина Т.М. Кули получила формальное признание лишь в штатах Аляска и Техас, с точки зрения такого авторитетного специалиста по проблемам федерализма, как Д.Дж. Элазар, она достаточно точно отражает современные реалии, выражая “интеллектуальную и культурную приверженность американцев принципу местного самоуправления”¹⁰.

В последние десятилетия принцип “позитивного” регулирования подвергается модификации, что свидетельствует об определенном сближении англосаксонской и континентальной моделей. Так, в Великобритании Законом о местном управлении 1972 г. (п. 137)¹¹ в доктрину *ultra vires* были внесены некоторые изменения. Теперь местный совет вправе расходовать определенные суммы для достижения любой цели, которая, по его мнению, представляет интерес для жителей соответствующей территориальной единицы, даже если в отношении таких расходов он непосредственно не наделен статутными полномочиями. Закон о местном управлении 1991 г. в Ирландии

⁵ Графства функционируют во всех американских штатах, за исключением Род-Айленда и Коннектикута (в штате Луизиана они именуются приходами (*parish*), в штате Аляска – бороу (*borough*)).

⁶ Конституция штата Иллинойс // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. Пер. с англ., сост. В.И. Лафитский. Под ред. и со вступ. ст. О.А. Жидкова. М., 1993.

⁷ Хотя в отдельных развивающихся странах (например, в Индии) государственная администрация функционирует практически на всех уровнях административно-территориального деления.

⁸ Chandler J. A. Public Policy Making for Local Government. L., 1988. P. 131.

⁹ Dillon J. Commentaries on the Law of Municipal Corporations. Boston, 1911. P. 158.

¹⁰ Governing Partners. State-Local Relations in the United States. Boulder, 1998. P. 50.

¹¹ См.: Local Government Act 1972. L., 1972.

фактически вообще освободил муниципалитеты от принципа *ultra vires*, наделив их правом принимать в рамках закона такие меры и совершать такие действия (включая осуществление финансовых расходов), которые они сочтут необходимыми или желательными для обеспечения интересов своих сообществ (ст. 6)¹².

Обычно суды в странах англосаксонского права не могут рассматривать решения местных властей по собственной инициативе. Соответствующая просьба (жалоба) должна поступить в суд от лиц или же органов, интересы которых были затронуты конкретным действием (или бездействием) местных властей. В ходе рассмотрения таких дел суды вправе толковать акты местных органов и объявлять их незаконными. Судебные санкции против местных властей могут включать отмену решений последних, признание их ничтожными, а также иные меры принудительного свойства. Суд, в частности, вправе издать предписание *mandamus* (что дословно означает приказ), обычно предусматривающее осуществление определенных активных действий органом или должностным лицом местного управления, которому оно адресовано. *Mandamus*, таким образом, чаще всего представляет собой требование к органу или должностному лицу о выполнении предусмотренных законом, но не выполненных обязанностей, которые не могут быть осуществлены в принудительном порядке каким-либо иным предусмотренным законом способом. В определенной ситуации суд может также издать предписание *mandamus*, обязывающее орган или должностное лицо местного управления воздержаться от осуществления того или иного действия, нарушающего права граждан.

Правовое регулирование местного управления в странах англосаксонского права характеризуется и иной спецификой. В США, например, важнейшим элементом правового статуса местных органов являются муниципальные хартии. Право муниципалитетов принимать и изменять такие хартии (так называемое право на “гомруль”) может устанавливаться как Конституцией, так и законами, принимаемыми легислатурой штата. В настоящее время 48 штатов предусматривают хартии самоуправления для всех или по крайней мере для некоторых своих муниципалитетов¹³.

Впервые право на “гомруль” было предоставлено муниципалитетам в штате Айова в 1851 г.

На уровне же Основного Закона субъекта федерации оно было впервые раз закреплено в 1875 г. в Конституции штата Миссури. В предоставлении местным сообществам данного права нашла отражение получившая в то время широкое распространение теория “дуалистического федерализма”. В соответствии с указанной теорией автономии отдельных звеньев политической системы можно обеспечить наилучшим образом, лишь предоставив им возможность функционировать максимально независимо друг от друга в рамках соответствующей сферы компетенции. “Гомруль”, таким образом, явился попыткой демаркировать определенные сферы деятельности в качестве исключительно местных по своему характеру, что оказалось практически невозможным в таком динамичном обществе, как американское. В дальнейшем акцент был сделан не столько на автономизацию, сколько на сотрудничество различных уровней управления (“кооперативный федерализм”).

В настоящее время право на “гомруль” содержится в основных законах 39 штатов, причем его конституционное закрепление может быть осуществлено посредством норм прямого (в 24 штатах) и непрямого действия. В последнем случае Конституция лишь управомочивает легислатуру штата на издание соответствующего закона, причем, получив такое право, Законодательное собрание штата совсем не обязательно сразу же им воспользуется¹⁴. “Гомруль” может предоставляться как всем городам и сельским поселениям (Висконсин, Орегон), так и лишь тем территориальным единицам, в которых проживает определенное количество жителей (в Аризоне такой минимум составляет 3.5 тыс. человек, в Техасе – 5 тыс.). Графствам же “гомруль” был впервые предоставлен в штате Калифорния в 1911 г. На данный момент право на “гомруль” закреплено за графствами в 37 штатах (в 36 – зафиксировано непосредственно в Конституции и лишь в штате Флорида – в статуте)¹⁵.

Хартии самоуправления обычно основываются на разветвленном законодательстве штатов, воспроизводя и конкретизируя нормы последнего. Поскольку в США местные органы вправе совершать лишь действия, прямо разрешенные им законом, а сам спектр местных дел точно не определен, муниципалитеты стремятся зафиксировать в хартиях свои полномочия наиболее подробным

¹² См.: Local Government Act 1991 // <http://www.irishstatutebook.ie/1991/en/act/pub/0011/index.html>

¹³ См.: Governing Partners. State-Local Relations in the United States. P. 31.

¹⁴ Этим правом, например, до сих пор не воспользовалось Законодательное собрание штата Невада.

¹⁵ См.: Governing Partners. State-Local Relations in the United States. P. 37.

образом, что зачастую превращает эти хартии в весьма объемистые сборники. Законодательство чаще всего оставляет местным властям возможность выбора определенных альтернативных решений (преимущественно в организационной сфере). Так, законодательство штата Массачусетс содержит пять альтернативных вариантов структуры муниципального управления, а штата Нью-Джерси – 14. Иногда право выбора предоставляется и графствам (в штатах Висконсин, Мичиган, Нью-Йорк, Пенсильвания, Юта). Законодательство штата Юта, например, предусматривает три альтернативных варианта управления графствами. Многие субъекты американской федерации, однако, лишают графства подобного выбора, поскольку устанавливают унифицированную систему управления графствами непосредственно в своей Конституции.

Оценивая роль вышеупомянутых хартий, следует отметить, что они дают муниципалитетам возможность самим выбрать структуру своего управления, обеспечивая таким образом плюрализм форм местной демократии. Кроме того, они “воспроизводят и адаптируют к местным условиям многочисленные законоположения, представляют их в упорядоченном виде, логичном изложении, сопровождают необходимыми комментариями и тем самым облегчают работу с законодательством, содействуя выработке у населения правильных и достаточно полных представлений о том, как устроен и работает механизм местного самоуправления, как граждане могут его контролировать и участвовать в его работе”¹⁶.

Указанная практика имеет и свои негативные стороны. Отдельные специалисты, в частности, полагают, что в условиях взаимозависимости муниципальных органов, действующих в пределах единой территории, которая характеризуется определенной социально-экономической целостностью, усиление самостоятельности одних муниципалитетов способно привести к ущемлению интересов других. Укрепляя муниципальную автономию, “гомруль” в то же время усиливает местные тенденции, ослабляет влияние субъектов федерации на решение вопросов, имеющих не только местное, но и более широкое значение в рамках штата. Не способствует он и развитию межмуниципального сотрудничества. Американский опыт в данной области в целом свидетельствует о том, что “избыток местной автономии

может создать не менее серьезные проблемы, чем ее недостаток”¹⁷.

В англосаксонских странах (и прежде всего в Великобритании) наряду с общенормативными актами могут приниматься и так называемые местные, или частные, парламентские акты. Они адресуются конкретным муниципалитетам и обычно принимаются по инициативе заинтересованного местного органа. Отдельные удачные частные законы трансформируются парламентом в общие законы, что распространяет их действие на все муниципалитеты. “Метод частного регулирования, – как отмечал Г.В. Барабашев, – исторически предшествовал общенормативному муниципальному законодательству и был парламентским вариантом королевских хартий, дававшихся городам”¹⁸. В настоящее время значение частных актов в целом невелико (их роль стала снижаться еще с середины XIX в.). К тому же их принятие затрудняется необходимостью выполнения большого числа различных формальностей. В связи с нехваткой времени на обсуждение проектов частных актов они обычно принимаются лишь по вопросам, не вызывающим у парламентариев особых сомнений, и в частности по вопросам местного развития¹⁹. Не удивительно, что в среднем в год в Великобритании принимается только около 10 таких актов²⁰.

Деятельность местных органов в Великобритании и ряде других стран англосаксонского права может регулироваться и так называемыми адоптивными законами. Такие законы или их отдельные нормы вводятся в действие в отношении тех или иных муниципалитетов не автоматически, а лишь по просьбе их советов путем принятия соответствующей резолюции. Данная система позволяет местным властям в любое время как бы “достать с полки” необходимые положения адоптивных законов и инкорпорировать их в свое законодательство.

При анализе места и роли местных органов в политической системе стран англосаксонского права упор делается на то, что они являются составной частью механизма государства. Используемый в законодательстве термин “местное управление” обычно указывает лишь на один из критериев отграничения местных органов от всех

¹⁶ Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996. С. 226.

¹⁷ Governing Partners. State-Local Relations in the United States. P. 32.

¹⁸ Барабашев Г.В. Указ. соч. С. 153.

¹⁹ См.: Chandler J.A. Local Government Today. Manchester, 2002. P. 35.

²⁰ См.: Byrne T. Local Government in Britain. L., 2000. P. 78.

других государственных – их локальный характер. Некогда традиционная трактовка местных самоуправляющихся общин в духе естественно-правовой доктрины все чаще заменяется тезисом о производности местного управления от государственной власти. Так, английский исследователь П.М. Слоу считает, что местное управление представляет собой составную часть “гегемонистского национального государства”, поддерживающую в надлежащем состоянии местную инфраструктуру в целях осуществления общенациональной политики, эффективного функционирования капитала, соблюдения порядка и законности²¹.

Другой исследователь – Е.К. Пейдж, раскладывая термин “местное управление” на отдельные составляющие, приходит к выводу, что о том, насколько местное управление является собственно “управлением”, можно судить по количеству служащих в его штате, расходуемых финансах, а также выполняемых функциях. Гораздо сложнее оценить, насколько подобное управление является действительно “местным”. По мнению Е.К. Пейджа, данный термин скорее всего указывает на определенный контроль местных властей над процессом принятия решений в рамках того или иного сообщества. В соответствии с принципом представительной демократии подобный контроль осуществляется через демократически избираемых лиц, представляющих интересы как отдельных жителей, так и организованных локальных групп. Кроме того, граждане могут участвовать в осуществлении непосредственной демократии на местах через голосование на референдумах, организацию различных собраний и т.п. Представление о местном управлении как о полном контроле местных сообществ над своими делами, однако, вступает в противоречие с реальностью, которая определяется тем, что местные органы являются зависимыми институтами. Ведь местное управление представляет собой интегральный компонент более широкого целого, коим является государство²².

В большинстве стран мира (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) получила распространение континентальная (французская) модель местного управления, которая основывается на сочетании формирующихся на местах представительных и исполнительных органов власти, с

одной стороны, и назначаемых из центра представителей государственной администрации – с другой. Последние осуществляют надзор за деятельностью местных органов, а также выполняют иные функции общегосударственного характера (обеспечение осуществления на местном уровне полномочий центральных государственных органов, информирование правительства о положении дел на местах, координация деятельности территориальных подразделений министерств и т.п.).

В рамках континентальной модели в некоторых сферах может сохраняться определенная соподчиненность различных уровней управления, для которой характерна тенденция к снижению. Так, во Франции степень подобной соподчиненности была снижена реформами начала 80-х годов XX в. В настоящее время ни один территориальный коллектив не может осуществлять опеку над другим, кроме как в строго ограниченных вопросах: регионы – над департаментами и коммунами в области образования и культуры, а департаменты – над коммунами в социальных вопросах, здравоохранении, сельском оснащении, школьном транспорте. В Италии ст. 130 Конституции 1947 г. предусматривала право областей осуществлять контроль за законностью актов расположенных на их территории провинций, коммун и иных местных образований. Данная статья была, однако, отменена Конституционным законом от 18 октября 2001 г.²³

В отличие от англосаксонской модели в государствах с континентальной системой местные органы могут принимать участие и в осуществлении власти на национальном уровне. Так, во Франции муниципалитеты участвуют в выборах верхней палаты парламента – Сената, поскольку их делегаты представляют большую часть соответствующих избирательных коллегий, образуемых на уровне департаментов.

В законодательстве стран континентального права преобладает принцип “негативного” регулирования полномочий местных властей, в соответствии с которым последние вправе осуществлять такие действия, которые прямо не запрещены законом и не закреплены за какими-либо иными органами (т.е. обладают общей компетенцией решать вопросы местного значения в рамках закона). Так, в соответствии с п. 2 ст. 104 Конституции Чехии 1992 г. представительные органы общин “принимают решения по вопросам само-

²¹ См.: The Urban Political Arena: Geographies of Public Administration. Amsterdam, 1992. P. 128.

²² См.: Page E.C. Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government. Oxford, 1991. P. 1.

²³ Конституция Итальянской Республики // Конституции зарубежных стран / Сост., автор введения и вступит. статей к конституциям В. Маклаков. М., 2009.

управления, поскольку они законом не отнесены к ведению высшей территориальной самоуправляющейся единицы”²⁴. Аналогичным образом в Основном Законе ФРГ 1949 г. говорится о том, что “общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона и под свою ответственность все дела местного сообщества” (п. 2 ст. 28)²⁵. В более развернутом виде этот принцип закрепляется в конституциях земель. Согласно, например, Конституции земли Гессен “общины являются на своей территории исключительными обладателями всех полномочий местного публичного правления, осуществляемого на основе их собственной ответственности. Они могут решать любую задачу публичной власти, кроме случаев, когда решение этих задач возложено на другие ведомства в общественных интересах специальным предписанием закона” (п. 1 ст. 137)²⁶.

В работах некоторых исследователей из стран континентального права преобладает акцент на самоуправленческие начала в местном управлении как проявление определенных “естественных” прав, присущих местным сообществам. Так, по мнению германского ученого З. Баллейса, муниципалитеты являются в первую очередь “естественными” корпоративными единицами, и их автономность вытекает не столько из государственной власти и желания вышестоящих государственных органов предоставить муниципалитетам некую автономию, сколько из суверенитета народа, который должен уважаться и обеспечиваться государством на практике. Право на местное самоуправление, считает З. Баллейс, должно защищаться как основополагающее конституционное право. Муниципалитет, который посчитает, что нарушено его право на автономию, может потребовать защиты данного права в судебном порядке вплоть до обращения в Федеральный конституционный суд²⁷.

В работах французских исследователей порой проводится различие между “искусственно” (т.е. актами центральных властей) созданными административно-территориальными единицами (например, кантон, округ) и “естественно” сложившимися образованиями, лишь признанными центральными властями (например, город). Счи-

тается, что в управлении первыми должны преобладать интересы государства, в то время как вторые могут обладать значительными самостоятельными правами и руководствоваться прежде всего местными интересами.

Различия между двумя указанными моделями не имеют принципиального характера, поскольку они базируются на многих сходных принципах. Показательно, что Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. дает достаточно универсальную трактовку местного самоуправления как “права и эффективной способности местных органов власти регулировать и управлять в рамках закона и под свою собственную ответственность важной частью публичных дел в интересах своего населения” (ст. 3.1.)²⁸. Данное право согласно Хартии “осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования и могущих иметь исполнительные органы, несущие ответственность перед этими советами” (ст. 3.2).

Независимо от конкретной модели местное управление все более превращается в полноправный конституционно-правовой институт, урегулированный нормами не только текущего законодательства, но и самой конституции. Так, Конституция Ирландии 1937 г.²⁹ местное управление вообще не упоминала до 1999 г., когда была принята 20-я поправка, закрепившая роль местного управления в демократическом представительстве в рамках местных сообществ и установившая необходимость регулярного проведения местных выборов (не реже одного раза в пять лет). В 1992 г. были приняты 73-я и 74-я поправки к Конституции Индии 1950 г.³⁰, установившие более или менее единые принципы организации и деятельности местного управления в индийских штатах и придавшие полноценный конституционный статус панчаятам (органам сельского самоуправления) и муниципалитетам.

В Конституции Франции 1958 г. данному вопросу был посвящен небольшой по объему разд. XII “О территориальных коллективах”, который был значительно расширен Конституционным законом от 28 марта 2003 г. В данном разделе в настоящее время указывается, что “территориальными коллективами Республики являются

²⁴ Конституция Чешской Республики // Конституции государств Европы. В 3-х т. / Под общ. ред. и со вступ. ст. Л.А. Окунькова. М., 2001.

²⁵ См.: Основной Закон ФРГ // Конституции зарубежных стран / Сост., автор введения и вступит. статей к конституциям В. Маклаков.

²⁶ См.: Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М., 1991.

²⁷ См.: The Present and Future Role of Local Government in Britain and Germany. L., 1985. P. 71.

²⁸ См.: Европейская хартия местного самоуправления // Реформы местного управления в странах Западной Европы. М., 1993.

²⁹ См.: Конституция Ирландии // Конституции государств Европы. В 3-х т. / Под общ. ред. и со вступ. ст. Л.А. Окунькова.

³⁰ См.: Constitution of India. New Delhi, 2005.

коммуны, департаменты, регионы, коллективы с особым статусом и заморские территории”, которые свободно управляются выборными советами при соблюдении условий, предусмотренных законом (ст. 72)³¹. Территориальные коллективы во Франции “пользуются ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при соблюдении условий, указанных законом” (ст. 72-2). При этом в территориальном коллективе присутствует и “представитель государства, представляющий каждого из членов правительства и ответственный за обеспечение национальных интересов, за административный контроль и соблюдение законов” (ст. 72).

В Конституции Португалии 1976 г. имеется разд. VIII “Организация местной власти”, состоящий из пяти глав. В нем, в частности, подчеркивается, что “местные самоуправляющиеся единицы входят в демократическую организацию государства” и “являются территориальными юридическими лицами, имеющими представительные органы, которые нацелены на защиту интересов местного населения” (ст. 237)³². Аналогичным образом и в Конституцию Эквадора 2008 г. включен специальный разд. V “Территориальная организация государства”, посвященный вопросам территориального управления, также состоящий из пяти глав³³.

Для новейших конституций стран Латинской Америки характерен концептуальный подход к вопросам местного управления. Последнее здесь рассматривается как составная часть некоего более широкого целого, общего механизма территориальной организации публичной власти в государстве. Так, еще в Конституцию Мексики 1917 г. была включена норма, согласно которой свободная муниципия “признается за основу территориального деления и политической и административной организации” (ст. 115)³⁴. В Конституции Бразилии 1988 г. говорится о “нерасторжимом союзе штатов и муниципий, образующих демократическое правовое государство” (ст. 1)³⁵.

В ст. 18 указанной Конституции подчеркивается, что “политико-административная организация Федеративной Республики Бразилии включает союз, штаты, федеральный округ и муниципии”, которые “пользуются автономией в соответствии с предписаниями настоящей Конституции”. Конституция определяет круг вопросов, находящихся в совместном ведении союза, штатов, федерального округа и муниципий (ст. 23). К ним, в частности, относятся соблюдение Конституции, законов, сохранение демократических институтов и общенационального достояния, защита окружающей среды, развитие сельского хозяйства, осуществление программ жилищного строительства, борьба с нищетой и т.д. Самим же муниципиям посвящена специальная гл. IV “О муниципиях”, помещенная в разд. III “Об организации государства” и устанавливающая в том числе и компетенцию муниципий (ст. 30).

Роль муниципий как элемента механизма публичной власти подчеркивается в Конституции Венесуэлы 1999 г.³⁶ В соответствии со ст. 136 власть здесь “распределяется между муниципальной властью, властью штатов и общенациональной властью”. При этом муниципии “представляют собой первичную политическую единицу общенациональной структуры власти” и “обладают правами юридического лица в пределах, определяемых Конституцией и законами” (ст. 168).

Еще одной тенденцией развития местного управления является переосмысление традиционного взгляда на муниципалитеты как на основных производителей местных благ и услуг. Оказание услуг населению постепенно перестает быть ведущей функцией местных властей (в научной литературе идет речь о “плюрализации” данного процесса³⁷). На первый план выступают такие задачи, как менеджмент, надзор, инспектирование и координирование. Роль муниципальных органов все больше видится в качестве так называемых “обеспечивающих” властей, решающих следующие основополагающие задачи: выявление насущных потребностей населения; установление конкретных приоритетов; определение стандартов предоставляемых услуг и поиск оптимальных путей обеспечения этих стандартов; сотрудничество с центральными и региональными властями в решении задач, имеющих местное значение; инспектирование и координирование деятельности

³¹ См.: Конституция Французской Республики // Конституции зарубежных стран / Сост., автор введения и вступит. статей к конституциям В. Маклаков.

³² См.: Конституция Португальской Республики // Конституции государств Европы. В 3-х т. / Под общ. ред. и со вступ. ст. Л.А. Окунькова.

³³ См.: *Constitucion del Ecuador* // [http://www.asamblenacional.gov.ec/documentos/constitution de bolsillo.pdf](http://www.asamblenacional.gov.ec/documentos/constitution%20de%20bolsillo.pdf)

³⁴ См.: Мексиканские Соединенные Штаты: Конституция и законодательные акты. М., 1986.

³⁵ См.: Конституция Федеративной Республики Бразилии // Конституции зарубежных стран / Сост., автор введения и вступит. статей к конституциям В. Маклаков.

³⁶ См.: Конституция Венесуэлы // Конституции государств Америки. В 3-х т. М., 2006.

³⁷ См.: *Clarke K.A., Harrison S. Governing Health and Social Care // British Local Government in the 21st Century*. Houndmills, 2004. P. 123.

различных организаций, действующих на местном уровне, сотрудничество с ними (преимущественно на контрактной основе); осуществление обратной связи между потребителями услуг и их непосредственными производителями с использованием соответствующих демократических механизмов; определенная лоббистская деятельность в интересах местных сообществ.

Происходит, таким образом, отказ от традиционной модели, в рамках которой местные власти практически все муниципальные услуги оказывали самостоятельно, что свидетельствует о гораздо большем разделении на современном этапе функций предоставления услуг и стратегической ответственности за подобные услуги. Наряду с этим усиливается организационная фрагментация муниципального управления. Непосредственное выполнение отдельных муниципальных функций может быть передано специальным округам, различным специализированным организациям, обладающим значительной финансовой самостоятельностью и имущественной независимостью. Определенные полномочия делегируются и на субмуниципальный уровень – соседским советам, советам потребителей и т.п.

Управление отдельными отраслями местной жизни по специальным округам характерно в первую очередь для США. Здесь различаются школьные и специальные округа (первых в настоящее время насчитывается более 14 тыс., вторых – более 33 тыс.). Впервые школьные округа были образованы в штате Коннектикут в 1766 г. и затем получили распространение практически по всей стране. В 1942 г. в США функционировало 108 579 школьных округов. С тех пор количество последних сократилось более чем в семь раз, что явилось результатом их укрупнения с учетом задач, стоящих перед современной системой образования. Небольшие школьные округа, располагавшиеся в сельской местности, были зачастую не в состоянии обеспечить школьников современным оборудованием, дорогостоящими учебными лабораториями, спортивным снаряжением и т.п. Количество же специальных округов по сравнению с 1942 г. (8299), наоборот, увеличилось в несколько раз.

Специальные округа осуществляют управление отдельными местными службами. Расположены на территории США они неравномерно. 50% всех специальных округов приходится на следующие восемь штатов: Калифорнию, Пенсильванию, Техас, Канзас, Миссури, Иллинойс, Небраску и Вашингтон. В то же время весьма небольшое количество таких округов функцио-

нирует в штатах Аляска, Гавайи и Луизиана. По функциональному признаку Консультативная комиссия по межправительственным отношениям выделяет 19 основных типов специальных округов: пожарные, дренажные, санитарные, по водоснабжению, электроснабжению, охране вод, здравоохранению и др. Абсолютное большинство специальных округов являются одноцелевыми по своему назначению (многоцелевыми являются менее 7% специальных округов).

Специальные округа обычно создаются для деполитизации той или иной сферы муниципальной деятельности, оказания населению услуг, которые по каким-либо причинам не могут быть предоставлены местными властями. Городским органам управления, например, зачастую не хватает территориальной юрисдикции для осуществления таких функций, как транспортное сообщение между городами, водоснабжение, управление инфраструктурой крупных морских портов, лишь часть которых находится в пределах города, и т.п. С помощью специальных округов удастся частично преодолевать жесткие финансовые ограничения, характерные для деятельности местных органов общей компетенции. Последние, например, не могут взимать с жителей соответствующего территориального подразделения дополнительные (целевые) налоги для обеспечения их необходимыми услугами. Местные власти зачастую неохотно идут на увеличение обычных налогов, поскольку подобные шаги, как правило, весьма негативно воспринимаются населением и могут сказаться на результатах очередных выборов. Кроме того, на многие специальные округа не распространяются ограничения, связанные с заработной платой государственных служащих, что дает им возможность привлекать действительно квалифицированных специалистов и надлежащим образом оплачивать их труд.

В Великобритании (как и в ряде других стран) работает целая система публичных корпораций, действующих на территории всей страны и выполняющих отдельные функции, некогда осуществлявшиеся муниципальными властями. К таким организациям, в частности, относятся Управление атомной энергией, Управление водных ресурсов, Почтовое ведомство, Британская транспортная комиссия, Комиссия по развитию новых городов, Жилищная корпорация и др. Параллельно с подобными организациями растет число публичных корпораций, действующих в пределах отдельных территориальных единиц и регионов (Лондонское транспортное управление, Региональные больничные управления и др.).

В Канаде подобные корпорации могут быть как совершенно независимы от местных советов, так и находиться в определенном подчинении по отношению к последним. Объем их полномочий обычно зависит от политического курса правительства соответствующей провинции. Так, правительственный департамент, активно осуществляющий какую-либо программу, вполне может быть заинтересован в изъятии той или иной функции из ведения муниципальных властей и ее передаче соответствующей специализированной организации, деятельность которой представляется более управляемой и предсказуемой. Подобным организациям в Канаде могут быть переданы такие функции, как газо-, электро- и водоснабжение, планирование, здравоохранение, транспорт и др. Передача специализированным организациям отдельных функций (например, в области образования) может носить обязательный характер. Иногда канадским муниципалитетам предоставляется право выбора: осуществлять ту или иную функцию самим или передать ее соответствующей корпорации.

Аналогичные процессы происходят и в странах Латинской Америки. В Колумбии, например, различным специализированным организациям были переданы такие муниципальные функции, как жилищное строительство, здравоохранение и некоторые другие. Подобный подход явился в определенной мере следствием формирования новой, технократической модели управления в странах региона, призванной способствовать изоляции управленческого процесса от влияния межпартийной борьбы.

Муниципальные органы все чаще передают отдельные службы в частные руки на контрактной основе (для определения указанного феномена в научной литературе был даже введен специальный термин – “контрактное государство”³⁸). Тем самым они как бы превращаются в некие эквиваленты ассоциаций потребителей, выступающих в роли заказчиков, лишь оплачивающих услуги, предназначенные конечным потребителям. Как показывает американский опыт, в тех городах, где предоставление общественных услуг осуществляется не местными муниципальными службами, а иными организациями и учреждениями, интересы населения зачастую защищены значительно лучше. Перестав быть непосредственными производителями услуг, местные власти начинают отстаивать интересы в первую очередь потребителя. В этой роли глава местной админи-

страции сравнивается с агентом по закупкам в крупной корпорации. Учитывая, что конкуренция между поставщиками растет пропорционально их количеству, глава местной администрации может стремиться увеличить число потенциальных поставщиков. Рост же конкуренции заставляет поставщиков более внимательно относиться к требованиям потребителя.

В рамках новой, деполитизированной модели деятельность местных властей начинает оцениваться гражданами, выступающими в качестве потребителей услуг, с точки зрения конечного результата, рыночных принципов эффективности, но не политических соображений. Все большее распространение приобретают торги услуг (тендер), порой непосредственно предписываемые законодательством применительно к отдельным сферам муниципальной деятельности. Для проведения подобных торгов обычно разрабатываются тендерные документы, в которых муниципальные власти конкретизируют те или иные услуги, которые они намерены купить. Тендерные документы служат своеобразной основой для последующего заключения контракта между сторонами и в то же время используются для контроля над производителем услуг.

Широкое использование различных специализированных организаций в осуществлении управленческих функций на местах способствует внедрению рыночных механизмов в муниципальную деятельность, обеспечивает более высокое качество и оперативность предоставляемых услуг. Усиливается рыночная конкуренция, определяющая стремление компаний-контрактантов к тому, чтобы по истечении срока контракт с ними был возобновлен. В свою очередь, вынуждены перестраиваться и муниципальные предприятия. Для того чтобы противостоять конкуренции, им приходится находить оптимальное соотношение между доходами и расходами, ужесточать контроль над своими текущими финансовыми операциями и т.д.

Наилучшие условия для развития конкуренции возникают у муниципальных единиц, расположенных в непосредственной близости друг от друга. Подобная близость обеспечивает доступность информации, что дает возможность сравнения. Сравнение же создает конкурентное давление, которое способствует подтягиванию качества деятельности всех единиц до уровня самых эффективных из них. В более же широком контексте такое давление рассматривается как ключевой фактор в сохранении жизнеспособно-

³⁸ Elcock H. Local Government: Politicians, Professionals and the Public in Local Authorities. L., 1982. P. 45.

сти демократической системы государственного управления.

Рассмотренную тенденцию, однако, не всегда можно трактовать в сугубо позитивном ключе. Сомнение вызывает то, насколько свободный рынок может решать проблемы качества и экономичности предоставляемых услуг, не нанося при этом ущерба конечным потребителям, и какими могут быть макро- и микросоциальные последствия усиливающегося разъединения органов, финансирующих услуги, и организаций, их непосредственно предоставляющих. Диффузия муниципальных функций также нарушает целостный, комплексный подход к местному управлению (и особенно к вопросам местных финансов), способствует утрате общей перспективы развития того или иного муниципалитета.

В заключение можно сделать вывод об определенной конвергенции англосаксонской и континентальной моделей на современном этапе. Так, в странах англосаксонского права растет роль статута в правовом регулировании местного управления, модифицируется традиционное для этих государств “позитивное” регулирование полномочий местных властей, в то время как в странах континентального права уменьшается соподчиненность различных уровней управления, внедряются некоторые организационные формы, ранее в большей мере характерные для англосаксонской модели.

Налицо общее стремление повысить интерес населения к вопросам местного управления и самоуправления, оживить политический процесс на местном уровне, сделать муниципальную систему более привлекательной для населения. В этих целях вносятся изменения в законодательство о местном управлении, направленные на расширение гласности в деятельности муниципальных властей, оптимизацию ее организационных форм. Новейшее британское законодательство, например, предусматривает возможность прямых выборов мэров городов и образование при них местных кабинетов, которые будут реализовывать ряд полномочий, ранее принадлежавших

комитетам местных советов³⁹. В отдельных государствах (в том числе и в России⁴⁰) не без успеха внедряется заимствованная из американского опыта система “совет – управляющий”, в рамках которой основные управленческие функции поручаются специалисту в области городского управления, нанимаемому муниципальным советом по контракту.

В Скандинавских же странах проводится эксперимент по образованию так называемых свободных коммун, наделяемых правом в интересах своих сообществ “отклоняться от организационных, процедурных и политических стандартов, устанавливаемых центральным правительством, и вести поиск альтернативных путей оказания услуг населению”⁴¹. В случае успеха тех или иных инициатив свободных коммун их опыт может быть распространен на другие местные сообщества путем внесения соответствующих изменений в общенациональные законы⁴².

В то же время принимаются меры, направленные на дальнейшую интеграцию муниципального управления в единый механизм публичной власти, повышение эффективности деятельности самих местных органов. Разрабатываются новые механизмы контроля, формулируются дополнительные критерии оценки эффективности деятельности муниципальных властей, модифицируется роль последних в оказании услуг населению.

³⁹ См.: Local Government Act 2000 // <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts>.

⁴⁰ В ноябре 2009 г. подобная система была, например, внедрена в Нижнем Новгороде (см.: Росс. газ. 2009. 26 нояб.).

⁴¹ Bogason P. The Fragmentation of Local Government in Scandinavia // *European Journal of Political Research*. Dordrecht, 1996. P. 71.

⁴² Так, в Швеции закон устанавливал для всех школьников обязательную пятидневную учебную неделю. Власти одной из сельских коммун, однако, обнаружили, что дорога до школы отнимает у учеников слишком много времени, вследствие чего наблюдалось их явное переутомление. Эта коммуна добилась прав свободной коммуны и ввела у себя четырехдневную учебную неделю, увеличив при этом продолжительность занятий. Проведенный эксперимент был признан успешным, и теперь уже всем коммуна страны предоставлено право выбора между четырех- и пятидневной учебной неделей.