

## ИНСТИТУТ МЭРА В ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВАХ: ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

© 2020 г. А. И. Черкасов

*Институт государства и права Российской академии наук, Москва*

*E-mail: aligorch@yandex.ru*

Поступила в редакцию 16.01.2020 г.

**Аннотация.** В статье рассматриваются порядок формирования и основные особенности института мэра в европейских странах. Отмечается, что мэр персонифицирует весь механизм городского управления, выступая арбитром в отношениях различных групп интересов. Анализируются различные модели местной исполнительной власти, во многом определяемые порядком избрания либо назначения мэра. В качестве важнейших тенденций функционирования современного муниципального механизма автор выделяет некоторую «президентализацию» местной политической системы и деколлективизацию процесса принятия решений. Отмечается также стремление законодателя развести по времени выборы главы местной администрации и муниципального совета в целях деполитизации института мэра и его отделения от политических конфликтов и межпартийной борьбы, обычно сопровождающих выборы в местные советы.

**Ключевые слова:** мэр, местный совет, муниципальные выборы, механизм городского управления, исполнительная власть, делегированная компетенция, политические партии, местный референдум, право вето, вотум недоверия.

**Цитирование:** Черкасов А.И. Институт мэра в европейских государствах: порядок формирования и основные особенности // Государство и право. 2020. № 5. С. 108–114.

DOI: 10.31857/S013207690009683-3

## THE INSTITUTE OF MAYOR IN EUROPEAN STATES: THE ORDER OF FORMATION AND BASIC CHARACTERISTICS

© 2020 A. I. Cherkasov

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

*E-mail: aligorch@yandex.ru*

Received 16.01.2020

**Abstract.** The article deals with the order of formation and main features of the institute of mayor in European countries. It's argued that mayor personifies the whole mechanism of urban management and acts as an arbiter in relations between various interest groups. Different models of local executive power are analyzed that are largely determined by the order of mayor's election or appointment. The author considers certain "presidentialization" of the local political system and decollectivization of decision-making process to be the main tendencies of the functioning of the modern municipal mechanism. It's also pointed out that the legislator desires to separate elections of the head of local administration and of the municipal council with the aim to depoliticize the institute of mayor and to separate it from political conflicts and inter-party struggle usually accompanying local council elections.

**Key words:** mayor, local council, municipal elections, the mechanism of urban management, executive power, delegated competence, political parties, local referendum, the right of veto, a vote of no confidence.

**For citation:** Cherkasov, A.I. (2020). The institute of mayor in European states: the order of formation and basic characteristics // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 108–114.

Одной их характерных черт развития современного местного управления (местного самоуправления) является возрастание роли единоличного органа исполнительной власти — мэра (бургомистра). Последний, как правило, персонифицирует весь механизм городского управления, выступая представителем граждан и неким арбитром в борьбе интересов, противоборствующих на уровне современного города. Мэр обычно является узнаваемым лидером, задающим тон в экономическом развитии города, внедрении инноваций, международном сотрудничестве. Распоряжаясь городскими ресурсами и производя назначения на муниципальные должности, мэр обычно располагает достаточно широкими возможностями патронажа, что создает осязаемый фронт его сторонников (а зачастую — и противников) и приковывает к нему пристальное внимание политических, деловых кругов, а также прессы.

Сильный мэр также рассматривается в качестве некой институциональной гарантии возможного укрепления позиций городов в рамках действующей политической, конституционной системы, которые зачастую бывают достаточно слабы. В научной литературе указывается и на преимущества сильного мэра с точки зрения обеспечения более эффективного функционирования местной демократической системы, такие, например, как усиление подотчетности и транспарентности всего механизма городского управления<sup>1</sup>.

Происходит, таким образом, некая «президентализация» местной политической системы и деколлективизация процесса принятия решений на муниципальном уровне. Опираясь на народную поддержку и ожидания, мэр начинает все больше «отрываться» от местных советов и теснить их позиции в механизме принятия решений. Зачастую он выполняет и отдельные функции, которые раньше реализовывали политические партии.

Мэр обычно рассматривается не только как орган местного сообщества, в той или иной степени подотчетный соответствующему муниципальному совету и населению, но и как составная часть некой исполнительной властной вертикали<sup>2</sup>, особенно в сфере делегированной компетенции. Австрийские бургомистры, например, применительно ко всем делегированным на муниципальный уровень полномочиям «обязаны действовать в соответствии с инструкциями федеральных либо земельных властей в зависимости от того, к чьей

компетенции относится соответствующее полномочие — федерации или земли»<sup>3</sup>. В противном случае возможно смещение бургомистра со своего поста правительством соответствующего субъекта федерации от имени данной земли либо губернатором земли от имени федерации.

Порядок избрания мэра продолжает оставаться важным (хотя и не всегда определяющим) с точки зрения позиционирования указанного института в механизме городского управления. Глава местной администрации, например, может избираться муниципальным советом (чаще всего — из своего состава), являясь его председателем.

Подобная система длительное время доминировала в Великобритании. Сам термин «мэр» здесь обычно применялся лишь в крупных городах, в то время как в других населенных пунктах главы местной администрации именовались просто председателями местных советов, что подчеркивало их производность от последних. Какого-либо значимого влияния на работу местного административного аппарата мэры и председатели, как правило, не оказывали. Отдельными направлениями муниципальной деятельности здесь руководили формируемые советом комитеты во главе со своими председателями. При такой системе мэр вполне мог сосредоточиться на осуществлении представительских функций и председательствовании в местном совете, отдав всю текущую административную работу на откуп председателям комитетов и чиновничьему аппарату.

Ситуация изменилась с проведением в соответствии с Законом о местном управлении 2000 г.<sup>4</sup> муниципальной реформы, позволившей вводить в городах прямые выборы мэра (при разделении постов мэра и председателя муниципального совета) и формировать при нем некое подобие городского правительства. Так реформа соответствовала общеевропейским тенденциям и ощутимо снизила коллективистские черты в механизме принятия решений на местном уровне, укрепив позиции исполнительной власти, административного аппарата. Стало формироваться в общем-то не вполне соответствовавшее британским традициям «понимание мэра как воплощение коллективной идентичности города»<sup>5</sup>.

Старую британскую модель, в рамках которой основные управленческие полномочия принадлежали комитетам местных советов, отчасти воспроизводит

<sup>1</sup> См.: *Schragger R.C.* Can Strong Mayor Empower Weak Cities? On the Power of Local Executives in a Federal System // *Yale Law Journal*. Vol. 115. 2006. Issue 9. P. 2546.

<sup>2</sup> Показательным в данном отношении является пример французских мэров, являющихся не только высшими должностными лицами соответствующих коммун, но и представителями государства, что определяет их несколько двойственное положение в местной политической системе.

<sup>3</sup> *Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance* / ed. by C. Panara, M. Varney. L., 2013. P. 11.

<sup>4</sup> См.: *Local Government Act 2000*. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>5</sup> *Headlam N., Hepburn P.* What a Difference a Mayor Makes. A Case Study of the Liverpool Mayoral Model // *Local Government Studies*. Vol. 43. 2017. Issue 5. P. 736.

муниципальная система Скандинавских государств. Так, в Швеции решающую роль в осуществлении исполнительных функций на местном уровне играет избираемый муниципальным советом (собранием уполномоченных) исполнительный комитет. Выборы (там, где это возможно) осуществляются пропорционально представительству политических партий в соответствующем собрании уполномоченных. Термин «мэр» в шведском законодательстве практически не используется (хотя некоторые муниципалитеты его применяют в своей международной деятельности). Глава местной администрации здесь именуется президентом собрания уполномоченных либо председателем исполнительного комитета.

Схожая система действует в Финляндии. Мэр здесь именуется коммунальным руководителем и также избирается собранием уполномоченных. Он является лишь высшим должностным лицом коммуны, в то время как ее исполнительным органом считается коммунальное правление, избираемое местным советом и функционирующее на коллегиальной основе.

В Дании мэр также избирается муниципальным советом, являясь его председателем. Кроме того, мэр здесь возглавляет наиболее значимый комитет местного совета – финансовый, – «играющий координирующую и объединяющую функцию в муниципалитете»<sup>6</sup>. Если предложение, рассматриваемое муниципальным советом, имеет хоть какой-либо финансовый аспект, оно не может быть принято без санкции со стороны финансового комитета. Мэр назначается на срок полномочий муниципального совета и может быть им досрочно смещен только по причине недостаточно ответственного отношения к своим обязанностям.

Ранее и в целом ряде субъектов германской федерации (Саар, Рейнланд-Пфальц и др.) глава местной администрации, именуемый бургомистром, а в крупных городах – обербургомистром, также избирался советом и был его председателем. Избираемый непрямыми выборами глава местной администрации мог, однако, играть не менее важную роль в механизме городского управления, чем бургомистр, получавший в других землях свой мандат непосредственно из рук населения. В результате проведенных в 90-х годах XX в. реформ были практически повсеместно введены прямые выборы бургомистра, и «исторически сложившаяся в Германии квазипарламентская форма местного управления уступила место квазипрезидентской»<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective / ed. by A.-M. Moreno. Madrid, 2012. P. 145.

<sup>7</sup> Wollmann H. The Directly-Elected Mayor in the German Länder – Introduction, Implementation and Impact // Public Money and Management. Vol. 34. 2014. Issue 5. P. 332.

Мэр избирается муниципальным советом и в ряде иных европейских государств (Испания, Франция, Чехия). Вплоть до совсем недавнего времени мэры избирались местными советами в Сербии и странах Балтии.

Эталонным примером не прямых выборов мэра считается Франция. Мэр и его заместители здесь избираются коммунальным советом из числа своих членов сроком на шесть лет. В первых двух раундах голосования для победы требуется поддержка абсолютного большинства советников, в третьем уже достаточно поддержка относительного большинства. По предложению мэра аналогичным образом избираются и его заместители, число которых не должно превышать 30% от числа членов соответствующего коммунального совета.

Во французских коммунах с населением более 3 тыс. 500 жителей выборы местных советников проводятся по партийным спискам, и мэром здесь становится лидер победившего списка. Противоборство партийных списков на выборах здесь зачастую превращается в соревнование непосредственных претендентов на пост главы коммунальной администрации, что в некотором смысле сближает не прямые выборы мэра с прямыми. Позиции мэра усиливаются также тем, что он не может быть смещен коммунальным советом. Это могут сделать лишь центральные власти при определенных обстоятельствах.

В большей степени на парламентскую форму правления сориентирована муниципальная система Испании. Здесь муниципальные советы вправе как избирать мэра (алькальда), так и смещать его со своей должности посредством вынесения ему вотума недоверия. На пост алькальда может быть избран лишь член соответствующего муниципального совета.

В современной Европе мэр все чаще избирается непосредственно населением (ФРГ, Греция, Италия, Болгария, Венгрия, Словакия, Польша, Хорватия и др.), что, как уже отмечалось, отражает его возрастающую роль в усложняющемся механизме городского управления. Как показывает практика, введение прямых выборов «придает большую легитимность институту мэра и способствует большей идентификации граждан с местным управлением (что выражается, как минимум, в повышении явки избирателей на муниципальных выборах)»<sup>8</sup>. Позиции мэра обычно усиливаются в случае совпадения его партийной принадлежности с партийной принадлежностью большинства членов местного совета, что делает мэра реальным

<sup>8</sup> Podolnjak R., Gardašević D. Directly Elected Mayor and the Problem of Cohabitation: The Case of Croatian Capital Zagreb // *Revus – Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*. 2013. № 20. P. 80.

политическим лидером, способным принимать самостоятельные решения и проводить их в жизнь.

При несовпадении данной принадлежности мэра, как правило, все равно продолжает занимать достаточно независимые позиции по отношению к местному совету. Это особенно наглядно проявляется в тех странах, где законодательство не дает совету возможности добиться снятия мэра со своего поста исключительно по политическим мотивам и где это можно сделать лишь в судебном порядке в случае нарушения мэром закона. Так, например, в Венгрии мэр «хотя и является председателем местного совета, политически ему неподотчетен»<sup>9</sup>. Позиции венгерских мэров в муниципальном механизме также усиливаются тем, что они могут одновременно являться членами парламента — Национального собрания (что запрещалось до 1994 г.). В настоящее время более 20% венгерских парламентариев имеют опыт пребывания на посту мэра<sup>10</sup>.

Классическим примером системы городского управления с сильным мэром, избираемым прямыми выборами, является модель, действующая в южногерманских землях — Баварии и Баден-Вюртемберге. Она напоминает американскую систему «сильный мэр — совет»<sup>11</sup>, а в германской литературе даже именуется своеобразной «местной президентской системой»<sup>12</sup>. Бургомистр здесь избирается на достаточно длительный срок (шесть лет в Баварии и восемь в Баден-Вюртемберге). Он является не только главой местной администрации, но и председателем общинного совета. Южногерманский бургомистр (как и «сильный мэр» в США) наделен достаточно широкими административными полномочиями (включая право решения кадровых вопросов). Обладает он значимыми правами и в ряде иных областей (финансы, планирование и т.п.).

Постепенная институционализация прямых выборов бургомистра в германских землях<sup>13</sup> была сбалансирована введением института отзыва главы общинной администрации посредством местного референдума (в одиннадцати субъектах германской федерации). Непосредственно населением данная процедура, однако, может быть инициирована лишь в трех землях — Бранденбурге, Саксонии и Шлезвиг-Гольштейне. В остальных субъектах

федерации данное право принадлежит исключительно общинному совету. Интересно, что процедура отзыва бургомистра отсутствует в законодательстве упомянутых выше Баварии и Баден-Вюртемберга — земель, которые первыми ввели у себя прямые выборы бургомистров.

Избранный населением бургомистр в большинстве германских земель возглавляет общинный совет и его комитеты (Бавария, Баден-Вюртемберг, Тюрингия). В некоторых землях советом избирается отдельный (от бургомистра) председатель представительного органа общины (Бранденбург).

Общинными советами, как правило, избираются заместители бургомистра пропорционально численности партийных фракций в совете. Они подчинены непосредственно бургомистру, но при этом могут отвечать за отдельные направления муниципальной деятельности. Вместе с главой общинной администрации они формируют «своеобразный исполнительный кабинет», в деятельности которого «присутствует определенный элемент коллегиальной ответственности»<sup>14</sup>. В случае возникновения каких-либо разногласий решающим, однако, всегда будет слово бургомистра.

Тенденция к введению прямых выборов глав местной администрации характерна и для земель Австрии, где в 1996 г. была принята конституционная поправка, позволяющая избирать бургомистра прямыми выборами. Согласно п. 6 ст. 117 нынешней редакции Конституции 1920 г. бургомистр может избираться как советом общины, так и непосредственно гражданами в том случае, если это предусмотрено конституцией соответствующей земли<sup>15</sup>. В настоящее время бургомистр избирается непосредственно местными жителями в шести из девяти субъектов австрийской федерации.

Возможность избрания мэра как непосредственно населением, так и местным советом (в общинах с населением мене 10 тыс. жителей) ранее (до 1994 г.) предусматривало и законодательство Венгрии. В настоящее время прямыми выборами избираются все венгерские мэры независимо от численности населения соответствующей общины, что рассматривается «как попытка расширить демократическую легитимность местных властей»<sup>16</sup>.

Непосредственно населением избираются также мэры (синдики) в итальянских коммунах, причем проходят эти выборы одновременно с выборами коммунальных советников. Введение прямых выборов

<sup>9</sup> Local Government in Europe. P. 399.

<sup>10</sup> См.: Local Government in the Member States of the European Union. P. 297.

<sup>11</sup> Это неудивительно, поскольку указанные земли находились в американской зоне оккупации Германии.

<sup>12</sup> См.: Wollmann H. Op. cit. P. 332.

<sup>13</sup> Частичным исключением является земля Шлезвиг-Гольштейн, законодательство которого предусматривает возможность избрания бургомистра советом в небольших общинах. Срок полномочий такого бургомистра заканчивается одновременно со сроком полномочий самого совета.

<sup>14</sup> Wollmann H. Op. cit. P. 333.

<sup>15</sup> См.: Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2009. URL: [https://www.constituteproject.org/constitution/Austria\\_2009.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009.pdf) (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>16</sup> Local Government in Europe. P. 157.

синдика в 1993 г., несомненно, усилило его позиции в муниципальном механизме, и, как отмечают итальянские исследователи Дж. Балдини и Дж. Ленянте, в настоящее время синдикату принадлежит такая же значимая системообразующая роль, какую в свое время играли политические партии<sup>17</sup>.

Итальянские политологи отмечают, что действующей в стране системе местного управления становятся свойственны некоторые «президентские черты», что в определенном смысле контрастирует с той формой правления, которая сложилась на национальном уровне. Правда, они сами же оговариваются, что это пока лишь черты, поскольку муниципальный совет все еще вправе вынести синдикату вотум недоверия и тем самым отправить его в отставку<sup>18</sup>. В случае ухода синдика со своего поста роспуску, правда, подлежит и сам совет. Аналогичным образом и в Австрии Советом могут быть смещены даже бургомистры, избираемые непосредственно населением, что также предполагает новые выборы и в общинный совет.

В целом ряде других европейских стран с прямыми выборами мэра (например, ФРГ, Польша, Румыния, Хорватия) последний не может быть смещен муниципальным советом. Это можно сделать лишь посредством местного референдума, что усиливает позиции главы администрации в системе городского управления и обеспечивает его, как правило, более длительное пребывание на своем посту (по сравнению с мэрами, ранее избиравшимися в этих же странах местными советами, что, в частности, отмечают хорватские исследователи<sup>19</sup>).

Своеобразием отличается система формирования местной исполнительной власти в Португалии. Мэром здесь становится председатель избираемого населением на четырехлетний срок коллегиального органа исполнительной власти — муниципальной палаты, возглавлявший победивший на выборах партийный список. Выборы в муниципальную палату проходят одновременно с выборами в муниципальный совет, и ее члены также становятся муниципальными советниками. Количественный состав муниципальной палаты колеблется от 16 (Лиссабон) до четырех человек (в муниципалитетах с населением менее 10 тыс. жителей)<sup>20</sup>.

Мэр может также формально назначаться сверху. Для европейских государств подобная практика не характерна, хотя имеет место и исключение,

<sup>17</sup> См.: *Baldini G., Legnante G. Città al volo. I sindaci e le elezioni comunali.* Bologna, 2000. P. 69.

<sup>18</sup> См.: *Local Government in Europe.* P. 210.

<sup>19</sup> См.: *Podolnjak R., Gardašević D.* Op. cit. P. 80.

<sup>20</sup> См.: *Local Government in the Member States of the European Union.* P. 515.

представляемое странами Бенилюкса. В Бельгии, например, мэр назначается соответствующим региональным правительством (т.е. министром внутренних дел региона) сроком на шесть лет<sup>21</sup>. На практике подобное назначение мало чем отличается от избрания мэра муниципальным советом, поскольку именно совет предлагает кандидатуру мэра.

Во Фламандском регионе Бельгии (Фландрии) мэром обычно становится лицо, получившее поддержку большинства членов муниципального совета, в то время как в Валлонском регионе (Валлонии) действует правило, в соответствии с которым мэром может быть лишь представитель крупнейшей партии правящей коалиции, получивший на муниципальных выборах наибольшее число голосов избирателей. Если в Валлонии мэр становится председателем соответствующего муниципального совета, то во Фландрии подобное совмещение постов совсем не обязательно.

Свои полномочия в сфере исполнительной власти мэр осуществляет совместно с избираемой из состава муниципального совета коллегией олдерменов, полное наименование которой — коллегия мэра и олдерменов. Олдерменами, как правило, становятся члены партийной коалиции, располагающей большинством мест в соответствующем муниципальном совете.

Схожая практика характерна и для соседних Нидерландов. Бургомистр здесь также назначается на шесть лет (с правом одного переназначения на аналогичный срок) по рекомендации соответствующего муниципального совета. В самом же совете этот вопрос обычно передается в т.н. конфиденциальный комитет, в состав которого входят местные партийные лидеры. Конфиденциальный комитет представляет свои рекомендации совету, которые тот обсуждает также самым конфиденциальным образом. Данный вопрос передается публичной огласке лишь когда выбор уже сделан. В итоге совет представляет правительству список, обычно состоящий из двух кандидатов, указанных в порядке предпочтения. Данные предпочтения должны быть учтены правительством, и какие-то отклонения от них возможны лишь в исключительных случаях. По существу, в конечном счете получается, что «сам совет “назначает” мэра»<sup>22</sup>.

Непосредственное же назначение производится от имени Короны министром внутренних дел Нидерландов после формального согласования с представителем монарха в соответствующей провинции — королевским комиссаром. Переназначение

<sup>21</sup> Ранее (до передачи соответствующих регулятивных полномочий на региональный уровень) данное назначение производилось монархом.

<sup>22</sup> *Local Government in Europe.* P. 237.

бургомистра на новый срок также производится по рекомендации муниципального совета. Зависимость бургомистра от местного совета усиливается еще одним моментом. Закон о муниципалитетах 1992 г. позволяет совету по согласованию с королевским комиссаром поставить вопрос об отставке главы местной администрации в случае, если совет «провозгласит наличие дисфункциональных отношений между ним и бургомистром» (п. 2. ч. 61b)<sup>23</sup>.

Реализуя свои административные полномочия, бургомистр в Нидерландах также взаимодействует с избираемой местным советом коллегией олдерменов, члены которой, в отличие от своих бельгийских коллег, не вправе одновременно являться муниципальными советниками. Данное правило было введено в 2002 г. в рамках так называемой дуализации власти, предполагающей деполитизацию муниципальной деятельности и более четкое разделение административного и политического звеньев муниципалитета.

Несколько более значимой представляется роль бургомистра в небольших общинах Нидерландов. Здесь он, как правило, занимает доминирующие позиции в механизме исполнительной власти, являясь едва ли не единственным представителем местной администрации, трудящимся полный рабочий день и не совмещающим эту должность с каким-то иным занятием. В более крупных городах нидерландскому бургомистру (как и его бельгийскому коллеге) приходится взаимодействовать с работающими также полный рабочий день олдерменами.

В Нидерландах отсутствуют единые позиции по поводу наиболее оптимального способа формирования института бургомистра. За его избрание тем или иным способом ратуют в первую очередь левые и центристские партии, обладающие поддержкой жителей крупных городов. За назначение обычно выступают правые партии, сторонники которых традиционно проживают в небольших, а значит, и более консервативных и гомогенных сообществах. Они требуют от бургомистров демонстрации прежде всего таких качеств, как профессионализм, беспристрастность и стабильность, для чего совсем не обязательно участвовать в выборах. Указывается также на то, что бургомистр традиционно располагает широкими полномочиями в сфере общественной безопасности, и поэтому данный институт должен быть максимально деполитизирован. Этому в какой-то мере способствует институт его формального назначения.

<sup>23</sup> См.: Municipalities Act of 14 February 1992 (Text as at 12 November 2013). URL: <https://www.government.nl/documents/regulations/2014/09/25/municipalities-act> (дата обращения: 11.01.2020).

В научной литературе процедура назначения бургомистров расценивается как явный анахронизм. Не случайно весьма обстоятельный доклад об институте бургомистра, подготовленный нидерландскими исследователями, получил наименование «Голландская аномалия: назначаемые мэры. Могут ли назначаемые мэры справиться с ролевыми изменениями и общественными требованиями?»<sup>24</sup>.

Авторы доклада видят некое противоречие между расширением полномочий бургомистров в последние десятилетия и его возросшей зависимостью от муниципальных советов. Опасение авторов вызывает не столько само назначение бургомистров сверху, сколько усиление роли местных советов в указанной процедуре. Возросшее давление советов, весьма серьезно воспринявших расширение своих контрольных полномочий в рамках процесса «дуализации» власти, на бургомистров ощутимо повысило уязвимость последних. Можно в конечном итоге констатировать, что «усиление института бургомистра в правовом смысле» сопровождалось «его ослаблением в политическом смысле»<sup>25</sup>.

Схожая система исполнительной власти действует на местном уровне и в Люксембурге. Здесь также функционируют коллегии мэра и олдерменов (эшевенов). Назначения мэров осуществляется главой государства — Великим герцогом — по предложению соответствующего коммунального совета.

\* \* \*

В заключение необходимо подчеркнуть, что усиление позиций мэров является не только европейским, но и общемировым трендом. Не случайно, например, в США в результате развернутого в последние десятилетия движения «за сильного мэра» почти не осталось так называемых слабых мэров. Главы современных американских городов все чаще наделяются правом вето на принимаемые муниципальными советами решения. Расширяются полномочия мэров по назначению на различные муниципальные должности, что «в отдельных случаях делает ненужным институт муниципального управляющего»<sup>26</sup>, характерного для многих американских городов. Благодаря эффективной лоббистской деятельности в законодательных собраниях штатов расширяются даже полномочия «сильных» мэров, например, в сфере школьного образования,

<sup>24</sup> Cachet L., Karsten N., Schaap L. Can Appointed Mayors Cope with Role Changes and Societal Demands? Paper for the panel New Local Politics III: Parties, Mayors and Councillors in Comparative Perspective, PSA Conference, April 2011, London. Tilburg, 2011.

<sup>25</sup> Ibid. P. 7.

<sup>26</sup> Schragger R.C. Op. cit. P. 2545.

которая традиционно находилась за рамками компетенции глав городской администрации.

В аналогичном направлении движутся и многие европейские страны, о чем свидетельствует рассмотренный выше материал. Кроме того, одним из направлений муниципальной реформы в европейских государствах является разведение по времени выборов муниципальных советников и городского главы<sup>27</sup>. Считается, что это способствует деполитизации института мэра, так как отделяет его от политических конфликтов и межпартийной борьбы, обычно сопровождающих выборы в местный совет. Избранный таким образом глава городской администрации обычно старается быть «мэром всех горожан» и дистанцироваться от более тесных связей с какими-то определенными политическими партиями, сконцентрировавшись на достижении консенсуса и компромисса.

## REFERENCES

1. *Baldini G., Legnante G.* Città al volo. I sindaci e le elezioni comunali. Bologna, 2000. P. 69.

<sup>27</sup> Данная тенденция, правда, характерна не для всех европейских стран. На Кипре, например, мэр и члены местного совета избираются раз в пять лет в один и тот же день в декабре, причем голосование на этих выборах носит обязательный характер.

## Сведения об авторе

**ЧЕРКАСОВ Александр Игоревич** — кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

2. *Cachet L., Karsten N., Schaap L.* Can Appointed Mayors Cope with Role Changes and Societal Demands? Paper for the panel New Local Politics III: Parties, Mayors and Councillors in Comparative Perspective, PSA Conference, April 2011, London. Tilburg, 2011. P. 7.
3. *Headlam N., Hepburn P.* What a Difference a Mayor Makes. A Case Study of the Liverpool Mayoral Model // *Local Government Studies*. Vol. 43. 2017. Issue 5. P. 736.
4. *Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance* / ed. by C. Panara, M. Varney. L., 2013. P. 11, 157, 210, 237, 399.
5. *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective* / ed. by A.-M. Moreno. Madrid, 2012. P. 145, 297, 515.
6. *Podolnjak R., Gardašević D.* Directly Elected Mayor and the Problem of Cohabitation: The Case of Croatian Capital Zagreb // *Revus – Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*. 2013. № 20. P. 80.
7. *Schragger R.C.* Can Strong Mayor Empower Weak Cities? On the Power of Local Executives in a Federal System // *Yale Law Journal*. Vol. 115. 2006. Issue 9. P. 2545, 2546.
8. *Wollmann H.* The Directly-Elected Mayor in the German Länder – Introduction, Implementation and Impact // *Public Money and Management*. Vol. 34. 2014. Issue 5. P. 332, 333.

## Author's information

**CHERKASOV Alexander I.** — PhD in Law, associate Professor, Leading Research Fellow of the Human Rights Department, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia