

Особенности организации муниципальной власти и местного государственного управления в странах Западной Европы¹

Н.Л.Пешин

доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного
и муниципального права
юридического факультета
МГУ имени М.В.Ломоносова

Аннотация: Изучение местного самоуправления, особенностей его организации в странах Западной Европы является весьма важным и актуальным уже в силу того, что, как известно, именно Западная Европа является «колыбелью» местного самоуправления в его сегодняшнем понимании как децентрализованной системы публичной власти, отделенной, а иногда до определенной степени даже и противостоящей государственной (центральной) власти. Именно в Западной Европе исторически возникают первые теории местного самоуправления, и те или иные формы их реализации до сих пор проявляются в современном устройстве и организации муниципальной власти во всем мире. Ниже будут рассмотрены три основные модели местного самоуправления, сформировавшиеся в Западной Европе: англосаксонская (модель корпоративного управления), французская (общинная модель) и немецкая (смешанная модель).

Так в Великобритании сложился особый тип местного самоуправления, который исследователи часто называют *корпоративной моделью* местного самоуправления. Местное самоуправление в Великобритании отличается высокой степенью децентрализации, органы местного самоуправления автономны во всех тех вопросах, которые относятся к вопросам местного значения. Под автономией местного самоуправления в Великобритании понимается как его институциональная отделенность от системы государственной власти, так и возможность обособленного функционирования, то есть право на осуществление самостоятельных действий по решению вопросов местного значения.

Во Франции сложился свой – особый – тип местного самоуправления, который обычно именуется *«общинной моделью»* местного самоуправления. Общинная модель организации муниципальной власти предполагает, что основным субъектом местного самоуправления является местное сообщество (или территориальный публичный коллектив). Именно местное сообщество или община складывается исторически (и это происходит еще в догосударственный период), поэтому именно община, с точки зрения данной правовой доктрины, обладает правом на решение всего комплекса вопросов местного значения, включая вопросы формирования структуры органов местного самоуправления. Общинное самоуправление при этом становится частью единой системы публичного управления, что позволяет территориальному публичному коллективу не только регламентировать определенную часть публичных вопросов (так называемых местных нужд), но и принимать участие в решении вопросов государственного значения. Местное самоуправление во Франции характеризуется относительно невысокой степенью децентрализации: по сути, органы местного самоуправления встроены в систему государственной власти, несмотря на возможность самостоятельной регламентации вопросов местного значения. В послевоенные годы во Франции, являющейся унитарным государством, была проведена реформа децентрализации, что привело к усилению роли местного самоуправления как социального института и возникновению разных территориальных уровней местного самоуправления в целях повышения эффективности последнего.

В ФРГ возник тип местного самоуправления, называемый иногда *смешанной*, иногда – *постобщинной* моделью местного самоуправления. Концептуально, особенность такой модели муниципального управления заключается в том, что право на местное самоуправление перестает быть связанным напрямую с населенной территорией (корпоративная модель) или местным сообществом (территориальным публичным коллективом) в привязке к самоуправляющейся единице, а рассматривается как один из принципов правового государства, заключающийся, с одной стороны, в децентрализации власти в государстве (реализация принципа разделения властей «по вертикали»), а, с другой

¹ Статья подготовлена с использованием СПС КонсультантПлюс

стороны, обеспечивающего каждому жителю возможность реализовать принадлежащее ему право на непосредственное управление делами общества и государства. При этом в немецкой правовой доктрине одновременно признаются и статус муниципального образования как субъекта права, по аналогии с корпорацией или юридическим лицом публичного права, как это имеет место в англосаксонской модели, и права общины или местного сообщества на местное самоуправление, как это организовано в Франции.

Анализ правовых, территориальных, экономических и организационных основ местного самоуправления, сформировавшихся в рамках указанных моделей, представлен в настоящей статье.

Ключевые слова: местное самоуправление в зарубежных странах, муниципальная публичная власть, местное государственное управление, правовые, территориальные, организационные основы местного самоуправления

Annotation: The study of local government, its organization in Western Europe is very important and relevant, already due to the fact that Western Europe is the «cradle» of local government in its current understanding as a decentralized system of public authority, separated and sometimes to a certain extent even opposing state (central) power. It is in Western Europe that the first theories of local self-government have historically arisen, and some form of their realization still manifest themselves in the modern structure and organization of municipal government throughout the world. Below we will discuss the three main models of local self-government that were formed in Western Europe: the Anglo-Saxon (corporate governance model), the French (community model) and the German (mixed model).

Thus, in the UK, a special type of local government has emerged, which researchers often call the corporate model of local government. Local government in the UK is distinguished by a high degree of decentralization; local governments are autonomous in all those matters that relate to local matters. Under the autonomy of local government in the UK is understood as its institutional separation from the system of state power, and the possibility of separate functioning, that is, the right to implement independent actions to resolve local issues.

France has developed its own - a special - type of local self-government, which is called the “community model” of local self-government. The community model of organization of municipal authority implies that the main subject of local self-government is the local community (or the territorial public collective). It is the local community or community that has taken shape historically (and this happens even in the pre-state period), so it is the community, from the point of view of this legal doctrine, has the right to solve the whole complex of issues of local importance, including the formation of the structure of local governments. At the same time, community self-government becomes part of a unified public administration system, which allows a territorial public team not only to regulate a certain part of public issues (the so-called local needs), but also to take part in resolving issues of national importance. Local government in France is characterized by a relatively low degree of decentralization: in fact, local governments are built into the system of state power, despite the possibility of self-regulation of local issues. In the postwar years, in France, which is a unitary state, a reform of decentralization was carried out, which led to the strengthening of the role of local government as a social institution and the emergence of different territorial levels of local government in order to increase the effectiveness of the latter.

In Germany, a type of local government emerged, sometimes called a mixed, sometimes post-communal model of local government. Conceptually, the peculiarity of such a model of municipal government is that the right to local self-government ceases to be associated directly with a populated area (corporate model) or local community (territorial public collective) in relation to a self-governing unit, and is considered as one of the principles of the rule of law state consisting, on the one hand, in the decentralization of power in the state (the implementation of the principle of separation of powers "vertically"), and, on the other hand, ensuring the inhabitant of the opportunity to realize his right to belong to the direct management of the affairs of society and the state. At the same time, the German legal doctrine simultaneously recognizes the status of a municipality as a legal entity, by analogy with corporations or a legal entity under public law, as is the case in the Anglo-Saxon model, and the community or local community's right to local self-government, as it is organized in France.

An analysis of the legal, territorial, economic, and organizational foundations of local self-government formed within the framework of these models is presented in this article.

Key words: local government in foreign countries, municipal public authority, local government, legal, territorial, organizational bases of local government

Правовое регулирование основ построения муниципальной власти и местного государственного управления в странах Западной Европы

Корпоративная модель. Современная система правовых актов, регулирующих организацию местного самоуправления по типу корпоративной модели (в Великобритании), начала складываться во второй половине XX века, в ходе системных реформ местного самоуправления. Первый закон (парламентский акт) такого рода - Акт о самоуправлении в Лондоне был принят в 1963 году; далее Парламент Великобритании принимает акты о местном самоуправлении в Северной Ирландии (1972 г.), Акт о самоуправлении в Шотландии (1973 г.), Акт о самоуправлении в Англии (1974 г.); Акт о территориальном планировании и местном самоуправлении (1980 г.) реформирует систему местной публичной власти в Англии и Уэльсе. Далее актами 1984-85 гг. проводится территориальная реформа местного самоуправления.

Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии состоит из частей, статус которых не может быть определен как статус отдельных государств, скорее, как территорий, обладающих определенной степенью государственной автономии. Но, тем не менее, рассматривая особенности местного самоуправления в Великобритании, исследователи включают в систему правового регулирования местной публичной власти и акты, определяющие статус этих территорий. В частности, в данном случае следует упомянуть акт о Шотландии 1998 г., которым было предусмотрено образование в Шотландии представительного и исполнительного органов государственной власти, Акт об управлении Уэльсом 1998 г., которым была сформирована национальная ассамблея Уэльса и Белфастское соглашение 1998 г., предусматривающие образование в Северной Ирландии собственного представительного органа – Ассамблеи (Стормунта) и собственного органа исполнительной власти.

Общинная модель. Действующая Конституция Франции от 3 июня 1958 года

в статье 34 главы V (в редакции органического Закона от 17 марта 2003 года о децентрализации Республики) устанавливает, что местное самоуправление формируется как система представительных органов (местных советов), а также система консультативных органов (совещательных собраний) территорий. Данная статья также закрепляет право муниципальных властей самостоятельно решать вопросы местного значения – пользоваться «свободой администрирования» (*libre administration*) и иметь собственные финансовые ресурсы. Конституционный суд Франции истолковал это положение как означающее, что все наиболее важные нормы, регулирующие деятельность местных органов публичной власти, должны быть приняты парламентом, поскольку согласно ст. 24 Конституции Франции «Сенат обеспечивает представительство территориальных общин Республики», так как сенаторы избираются местными органами власти. Кроме того, «законопроекты, в первую очередь касающиеся организации местных сообществ, должны быть рассмотрены сначала в Сенате». Местные органы публичной власти также наделены правом законодательной инициативы, причем, по сложившейся практике, внесенные ими законопроекты, как правило, всегда принимаются парламентом.

В современной Франции попытка первой конституционной реформы, связанной с созданием системы муниципальных образований (так называемой реформы регионализации), была предпринята Правительством Президента Де Голля в 1969 году. Закон от 31 декабря 1970 года расширил пределы полномочий территориальных публичных коллективов, ослабил административный контроль (прежде всего, со стороны префектов и прежде всего, в бюджетной сфере). В Законе от 16 июля 1971 года была принята национальная стратегия, направленная на радикальное сокращение числа коммун. Несмотря на специальные правительственные субсидии, поощряющие процесс объединения, количество коммун сократилось незначительно – с 38 600 до 36 600.

Масштабная территориальная реформа местного самоуправления была про-

ведена в 1982 году Законом от 2 марта 1982 года «О правах и свободах муниципалитетов, ведомств и регионов». Процесс децентрализации привел к образованию 22 регионов, приданию статуса муниципальных образований департаментам (территориальным округам) и расширению полномочий коммун (общин). Ряд полномочий исполнительной власти в департаментах и регионах был изъят у префектов (должностных лиц, возглавляющих государственные территориальные администрации) и передан исполнительным органам местного самоуправления, формируемым местными советами. С 1986 по 2002 год было принято несколько законодательных актов, в том числе, о территориальной гражданской службе, межмуниципальном сотрудничестве и делегировании муниципальным образованиям таких полномочий, как обеспечение функционирования регионального железнодорожного транспорта, социальная защита населения и т.д.

С 2003 года был осуществлен второй этап децентрализации (II Закон о децентрализации). Он включал в себя пересмотр Конституции Франции (органический Закон от 17 марта 2003 года о децентрализации Республики), в результате чего в систему территориальных уровней местного самоуправления были включены регионы (в конституции они теперь именуется «децентрализованные территории республики»). Также конституционно были признаны четыре типа органов местного самоуправления. Законом различным территориальным уровням самоуправления (территориальным публичным коллективам) были предоставлены институциональные и функциональные гарантии, включающие право решения вопросов местного значения непосредственно – на местных референдумах. В развитие указанных норм были приняты три органических закона (законы о внесении изменений в Конституцию): Закон о финансовой автономии местного самоуправления от 29 июля 2004 года, Закон об экспериментальном построении местных органов власти и Закон о местных референдумах от 2 марта 2003 года.

Последним на настоящий момент принят Закон об общественных свободах и

обязанностях от 13 августа 2004 года (его другое, неофициальное наименование – «Закон о функциональной реформе»), которым целые сферы государственных вопросов были децентрализованы и поэтапно в период с 2004 по 2009 гг. переданы на уровень местного самоуправления одновременно с соответствующим перераспределением финансовых ресурсов.

Смешанная модель. Местное самоуправление в ФРГ рассматривается как ключевой элемент современного конституционного устройства государства, понимаемый как форма обеспечения демократии. Гарантии прав муниципальных образований закреплены в Конституции (Основном законе) Федеративной Республики Германии, а также в конституциях земель (субъектов федерации). За всеми муниципальными образованиями признается право самоорганизации и автономного управления своими делами.

Федеративная Республика Германия – как следует из ее конституции - это государство, основанное на принципах права (*Rechtsregeln*), и одним из основных таких принципов является принцип разделения властей, который, как уже было отмечено, реализуется не только «по горизонтали», то есть через разделение государственной власти на «ветви» - законодательную, исполнительную и судебную, но и «по вертикали», что означает разделение полномочий между уровнями федерации, земель и местного самоуправления. Всего в немецкой правовой доктрине на сегодняшний день признается пять юридически самостоятельных уровней управления. Верхний уровень – это уровень Европейского Союза, в котором ФРГ состоит как государство. Следующий уровень – это уровень федеративной республики, на котором нация обладает конституционным суверенитетом в отношениях с другими государствами. Третий уровень – это уровень земель, субъектов государства, предполагающий возможность осуществления на соответствующих территориях регионального государственного управления. Четвёртый уровень управления – это территориальный уровень местного самоуправления, к которому относятся районы и города, не входящие в

состав районов. Наконец, пятый уровень – это города и общины или муниципалитеты.

Система правовых актов, регулирующих организацию современного местного самоуправления в ФРГ, сложилась после второй мировой войны. Собственно, по мнению ряда исследователей, именно итоги второй мировой войны во многом стали предпосылкой возникновения в Германии смешанного типа местного самоуправления, поскольку потерпевшая поражение Германия была оккупирована союзными державами, каждая из которых устанавливала свой тип местного управления на подконтрольных ей территориях. В действующем законодательстве ФРГ принцип местного самоуправления гарантирован статьей 28-й Конституции и корреспондирующими правовыми гарантиями местного самоуправления, содержащимися в конституциях земель, поскольку в соответствии с ее положениями конституционный правовой порядок земель должен подтверждать принципы республиканского демократического и социального государства, основанного на верховенстве права.

Конституция ФРГ также закрепляет, что территории (районы) и муниципальные образования-поселения вправе иметь собственные представительные органы для осуществления местной власти. Основной закон, гарантируя муниципальным образованиям местную автономию, предоставляет им право самостоятельно управлять своими делами, решая под собственную ответственность вопросы местного значения в пределах полномочий, установленных законом. Право на самоуправление означает также возможность самостоятельного распоряжения финансовыми ресурсами. Гарантированность прав местного самоуправления включает и запрет для федерального и земельного законодательства ограничивать или исключать из прав местного самоуправления возможности самостоятельного решения вопросов местного значения. Данный принцип называется институциональной гарантией местного самоуправления. И хотя институциональная гарантия существует лишь в принципе, то есть гарантирует существование местного самоуправления как совокупности организационно-

правовых формы осуществления публичной власти, она не означает гарантию существования каждого отдельного муниципального образования. Муниципальные образования могут быть расформированы, например, решением земельного представительного органа; основанием для такого решения может стать, например, необходимость проведения территориальных и функциональных реформ. Однако даже в таком случае должно быть гарантировано, что принцип местной автономии на соответствующей территории сохранится. Принцип местной автономии в соответствии с действующим законодательством ФРГ означает:

- кадровую автономию, предполагающую право муниципальных образований самостоятельно принимать на работу, продвигать по должности и увольнять сотрудников;

- организационную автономию, заключающуюся в праве на самоорганизацию и самоадминистрирование;

- автономию в сфере планирования, гарантирующую муниципальным образованиям право планировать развитие муниципальной территории, утверждая и реализуя планы территориального развития, планы использования земли и застройки территорий;

- правовую автономию, гарантирующую местным представительным органам и выборным должностным лицам право принимать муниципальные правовые акты по вопросам местного значения;

- финансовую автономию, предполагающую право муниципальных образований самостоятельно управлять местными доходами и расходами;

- налоговую автономию, гарантирующую муниципальным образованиям право самостоятельного введения местных налогов при условии, что это право не исключено земельным или федеральным законодательством.

В современной Германии правовое регулирование местного самоуправления, в основном, осуществляется на уровне земель. Согласно немецкой правовой доктрине в этом вопросе используется принцип: «слабый центр - сильные земли», по-

этому на федеральном уровне, за исключением положений Основного закона, местное самоуправление практически не регулируется. Более того, поправки, внесенные в Конституцию ФРГ в 2006-м году, запретили и возможность прямого руководства муниципальными образованиями со стороны федеральной власти. Поэтому правовое регулирование местного самоуправления в основном сосредоточено на уровне земель. Следует также отметить, что в ФРГ принят федеральный закон о местном управлении (*local government law*), но этот нормативный акт посвящен вопросам самоадминистрирования всех территорий, прежде всего, земель, поэтому в предмет регулирования указанного закона включены и земли, и графства, и сообщества муниципальных образований, и институциональные формы местных сообществ, установленные законодательством земель.

Таким образом, по большей части, положения, регулирующие местное самоуправление, содержатся в земельном законодательстве. Так, Конституция земли Бранденбург (*Brandenburg*), например, устанавливает, что муниципальные образования имеют право на самоуправление. Применительно к территории местного самоуправления, муниципальные образования осуществляют решение всех вопросов местного значения, которыми они наделены земельным законодательством, на основе норм права. Конституция земли Шлезвиг-Гольштейн (*Schleswig-Holstein*) устанавливает, что муниципальные образования уполномочены в пределах своих полномочий решать все публичные вопросы под собственную ответственность в той степени, в какой уставы муниципальных образований предписывают им осуществлять соответствующие действия. Кроме того, как правило, каждая земля принимает свой закон о местном самоуправлении (*Gemeindeordnung*).

Таким образом, поскольку местное самоуправление находится в сфере компетенции земель, федеральное законодательство может лишь в самом общем виде определять государственную земельную политику в отношении местного самоуправления, в основном, через установле-

ние специальных задач и функций, а также через налоговое администрирование. Вследствие такой сложившейся системы разделения функций между центром и регионами в Германии существует не менее 16 систем муниципального управления, разница между которыми является весьма существенной не столько с точки зрения принципов, сколько в плане механизмов реализации тех или иных форм местного самоуправления.

Территориальная организация местной публичной власти в странах Западной Европы

Корпоративная модель. Каждая из составных частей Великобритании имеет собственную территориальную систему построения муниципальной власти. В Англии «классические» территориальные уровни местного самоуправления – это графство (*county*), округ (*district, union*), приход (*parish*), «неклассический» вид – унитарное муниципальное образование. Исторически самой ранней формой территориального самоуправления в Соединенном королевстве стали приходы, которые с XVI в. образуются параллельно с церковными приходами, но становятся уровнем административно-территориального устройства. Акт Сургеза Борна (*Sturges Bourne's Act*) 1819 г. определяет форму управления приходом – собрание граждан. В 1894 году в этот способ управления вносятся изменения – если население прихода составляет менее 100 человек, он напрямую управляется сходом граждан (*parish meeting*), если население составляет от 100 до 300 жителей, то он может управляться как сходом, так и выборным органом местного самоуправления – советом (*parish council*) – соответствующее решение принимают жители на сходе; если более 300 – то в обязательном порядке создается совет прихода, хотя и проведение схода не исключается по решению жителей. В настоящее время в Англии около 17000 приходов.

С расширением возможностей местных жителей, местной публичной власти по регулированию становится ясно, что приход – слишком мелкая самоуправляющаяся единица для того, чтобы эффективно обес-

печивать возрастающие потребности публичного управления. Поэтому в 30-е гг. XIX в. начинается процесс объединения приходов в округ, и к настоящему моменту именно округ (которых на сегодня немногим более 250, со средней численностью населения от 30 до 40 тыс. чел.; как правило, округ состоит из 20-25 приходов, хотя, безусловно, есть и исключения: например, Большой Лондон (Greater London) как единый округ объединяет 112 приходов), является основным территориальным уровнем местного самоуправления.

Все округа Англии объединены в графства (точнее, Англия как регион делится географически на 34 графства) – крупные административно-территориальные единицы, местное самоуправление в которых осуществляется через систему специально образуемых органов местного самоуправления.

Поселенческий уровень местного самоуправления представлен разного типа поселениями-городами – боро, сити, тауны (*boroughs, cities, towns*). По сути, статус города отличает лишь такой формальный момент как наличие хартии, признающей данное поселение самостоятельным (выделенным из соответствующего округа или графства). С точки зрения полномочий, местное самоуправление в поселениях наделено тем же кругом вопросов местного значения, что и органы местного самоуправления округов или графств – в зависимости от того, насколько крупным является поселение. С конца 90-х гг. XX в. и вплоть до сегодняшнего дня (поправки к Акту о самоуправлении в Англии 2017 г., внесенные Правительством Т. Мэй) в Англии реализуется территориальная реформа, цель которой – объединить поселения, округа и графства в унитарные (одноуровневые) муниципальные образования – унитарными (*unitary*) они называются в связи с тем, что в единый уровень объединены поселения и территориальные округа. В настоящее время создано 57 таких одноуровневых (*single tier*) муниципальных образований, управляемых 55 унитарными органами местного самоуправления (*unitary authorities*), Корпорацией Лондонского Сити (*The City of London Corporation*) и Советом острова Силли (*The*

Council of the Isles of Scilly).

Остальная часть Англии по-прежнему находится в системе двухуровневого местного самоуправления, включающего 34 территории «верхнего уровня» муниципальной власти – 27 неметрополитенских графств, 6 метрополитенских графств и Большой Лондон. Графства и Большой Лондон разделены на 269 округов (территорий «нижнего уровня» местного самоуправления), в числе которых 201 неметрополитенский округ, 36 метрополитенских поселений-округов и 32 района-поселения Большого Лондона.

В Северной Ирландии местное самоуправление, по сути, является одноуровневым – оно осуществляется на уровне 11 округов (*district*), которые в целях статистики (ведущейся в интересах определения объема дотаций) объединены в 5 районов (*areas*); органы местного самоуправления округов весьма ограничены в своих полномочиях.

В Шотландии в настоящее время также реализуется территориальная концепция одноуровневого местного самоуправления, осуществляемого в 32 унитарных (*unitary*) муниципальных образованиях. Только на этом уровне создаются органы местного самоуправления – советы. Однако традиционно отдельные полномочия местной публичной власти реализуются на уровне общин (*community*), общее число которых около 1200; шотландская община – это аналог английского прихода, но она не рассматривается как самостоятельный уровень местного самоуправления.

Низовыми ячейками сельского самоуправления являются приходы (*parish*). В Уэльсе и Шотландии они называются общинами, причем в Шотландии общины не рассматриваются как самостоятельный уровень управления. В настоящее время в Англии функционируют 10376 приходов, в Уэльсе и Шотландии – 867 и 1200 общин соответственно.

Территория Уэльса (как результат реформы 1996 года) также организована по принципу одноуровневого самоуправления и включает 22 унитарные муниципально-территориальные единицы трех типов: 6 городов или городов-графств (*city, city-and-*

county), 11 городских графств (*county borough*) и 5 графств (*county*). В настоящее время парламент Уэльса рассматривает проект закона, разработанный парламентской Комиссией по осуществлению публичной службы под руководством П. Уильямса (*Commission on Public Service Governance and Delivery chaired by Sir Paul Williams*). Проект закона, опубликованный в 2015 году, предполагает 2 модели территориальной реформы системы местного самоуправления в Уэльсе: образование 8 либо 9 унитарных графств (*unitary county*). Данная реформа должна быть проведена к 2020 году.

Как видно, в Великобритании отчетливо прослеживается тенденция объединения небольших муниципальных образований в крупные территориальные единицы, именуемые унитарными территориями (округами или графствами). Данный процесс уже завершен в Северной Ирландии, Шотландии и Уэльсе; в Англии он протекает медленнее, но, тем не менее, и в ней уже объединены в унитарные округа более 50 территорий.

Кроме того, следует отметить и тенденцию формирования административно-территориальных единиц - регионов (*regions*) в Англии, районов (*areas*) в Северной Ирландии, на уровне которых формируется исполнительная власть и осуществляется региональное управление. На рубеже XX – XXI вв. начался процесс формирования региональных представительных органов (ассамблей), которые формируются посредством кооптации депутатов представительных органов муниципальных образований, а также посредством назначения ряда представителей центральной власти. Вполне возможно, что со временем региональный уровень публичной власти также будет трансформирован в уровень местного самоуправления.

Общинная модель. Территориальные основы местного самоуправления подробно регламентированы главой XII Конституции Франции. Статья 72 Конституции содержит (неисключительный) перечень территориальных уровней местного самоуправления: коммуны, департаменты и, начиная с 2003 года, регионы, и допускает образование но-

вых территориальных уровней местного самоуправления. Помимо регионов, департаментов и коммун согласно ст. 72 Конституции «территориальными общинами Республики» являются также «общины особого статуса и заморские территориальные общины», к которым применяется статья 74 Конституции. Любые другие территориальные общины, в случае необходимости учреждаются законом.

Данная статья содержит также так называемую «экспериментальную оговорку», согласно которой территориальные уровни муниципальной власти при определенных условиях могут осуществлять свои полномочия на экспериментальной основе, в противоречие с действующими законами или подзаконными актами. Кроме того, статья устанавливает принцип равноправия муниципальных образований, то есть ни одно местное сообщество не обладает полномочиями по управлению другими (например, регион как муниципальное образование не управляет департаментом или коммуной): «Ни одно территориальное сообщество не может властвовать над другим. Однако, когда осуществление власти требует совместных действий нескольких территориальных сообществ, одному из этих сообществ может быть разрешено законом организовать такие совместные действия».

Во всех территориальных общинах Республики обязательно есть представитель государства, подчиняющийся Правительству Республики. Он несет ответственность за соблюдение национальных интересов, административный надзор за муниципальной властью и соблюдение закона органами и должностными лицами местного самоуправления.

В случае, если предусматривается создание нового муниципального образования или его преобразование, на основе устава муниципального образования может быть принято решение о проведении консультативного референдума. Избиратели могут также высказать мнение по вопросу об изменении границ территориальных сообществ в случаях, установленных законом.

Смешанная модель. Территориаль-

ные основы местного самоуправления в Германии регулируются на уровне земель, и поэтому территориальное устройство муниципальных образований существенно различается в зависимости от особенностей законодательства той или иной земли. Тем не менее, определённые принципы и характерные институциональные черты муниципальных образований выделяются, и на основе их изучения можно сделать вывод о том, как территориально организована местная власть в стране в целом.

В трёх крупных городах, статус которых приравнен к статусу земель (Берлин, Бремен и Гамбург), территориальное устройство местного самоуправления реализуется через двухуровневую систему: город – городские районы-общины, являющиеся муниципальными образованиями.

В 10 из 16 земель существует двухуровневое местное самоуправление, территориальным уровнем которого выступают муниципальные районы (*Bezirke*). В отдельных землях, а именно, Баден-Вюртемберге (*Baden-Württemberg*), Баварии (*Bavaria*), Гессе (*Hesse*), земле Северный Рейн-Вестфалия (*North-Rhine Westphalia*) и в Саксонии (*Saxony*) существуют так называемые особые «самоуправляющиеся районы» (*Regierungsbezirke*), но целый ряд исследователей рассматривают их как территориальные структуры земельного управления, что означает, фактически, наличие на части территории системы прямого административного земельного управления и отсутствие территориального уровня местного самоуправления.

Рассматривая территориальный уровень местного самоуправления в ФРГ, иногда можно говорить не о территориях как таковых, наделенных статусом муниципальных образований, а о «конфедерациях» муниципальных образований – поселений, но иногда они именуется графствами (*county*) и рассматриваются как полноценный территориальный уровень местного самоуправления. Количество муниципальных конфедераций различается в зависимости от той или иной земли: меньше всего их в земле Саксония-Анхальт (*Saxony-Anhalt*) – 19, больше всего – в Баварии – 313 (по состоянию на 2015 г.). Количество графств

также колеблется от 6 – в землях Мекленбург – Форпоммерн (*Mecklenburg-Vorpommern*) и Саарланд (*Saarland*) и до 38 – в Нижней Саксонии (*Lower Saxony*).

Поселенческим уровнем местного самоуправления в Германии являются общины и города. Всего в Германии в целом более 11000 муниципальных образований-поселений, являющихся базовым уровнем местного самоуправления. Количество их различается в зависимости от той или иной земли. Так наибольшим количеством муниципальных образований-поселений обладают земли Бавария и Рейнланд Палатинате (*Rhineland Palatinate*), в каждой из которых их насчитывается более 2000, наименьшее количество поселений в земле Саарланд, где их всего 52, по состоянию на 2015 г.

Как уже отмечалось выше, три крупных города имеют одновременно и статус и земель, и городских муниципальных образований, и они управляются специальными структурами публичной власти. Тем не менее, общей для них чертой является то, что город как земля не управляется той же системой органов публичной власти, что и город как муниципальное образование.

Берлин и Гамбург имеют двухуровневую систему местного самоуправления, их местные органы публичной власти функционируют не только на общегородском уровне, но и во внутригородских районах (которые рассматриваются как общины). Бремен состоит из двух частей Бремена и Бременхавана, и две этих части управляются отдельно одна от другой.

Особенности организации местного публичного управления в странах Западной Европы

Корпоративная модель. Англосаксонская или корпоративная модель местного управления исходит из того, что правосубъектность муниципального образования строится по аналогии с корпорацией (в отличие от общинной модели, основным субъекта права с точки зрения которой является местное сообщество или община). Корпоративная природа муниципального образования предполагает организацию

местного самоуправления по тем же принципам, на которых строится корпоративное управление. Корпорация, как известно, включает разных лиц (акционеры, совет директоров, правление, менеджеры, специалисты и т.д.), но все они заинтересованы в успешной работе организации. Данный подход в полной мере перенесен на муниципальные образования-корпорации, в рамках которых объединены местные жители («акционеры»), представительный орган муниципального образования («совет директоров»), глава муниципального образования («президент корпорации»), исполнительный орган («менеджмент или правление корпорации») равно заинтересованные в успехе и процветании корпорации. Исходя из этого, в рамках доктрины корпоративного управления вполне допустимо, что избранные жителями представители в органах местного самоуправления (депутаты, советники) обладают тем же набором полномочий, что и менеджеры (олдермены - главные специалисты, руководители структурных подразделений), принятые на работу по контракту.

Таким образом, при избрании представительного органа муниципального образования – совета – традиционно посредством выборов депутатами замещается 2/3 мест советников (например, если совет состоит из 150 советников, то в него избирается 100 депутатов). Срок полномочий всех депутатов – 4 года, за исключением Шотландии, в муниципальных образованиях которой депутаты избираются сроком на 3 года. По решению совета (представительного органа муниципального образования), при условии одобрения на местном референдуме и согласия профильного министра Правительства Великобритании выборы в муниципальном образовании могут проводиться:

- каждые 4 года (избирается полностью весь состав депутатского корпуса);
- каждые 2 года (избирается 50% состава депутатского корпуса);
- каждый год, за исключением каждого третьего года 4-х летнего цикла (избирается 1/3 состава депутатского корпуса).

Избранные депутаты нанимают на работу главных специалистов (олдерменов,

менеджеров), сроком на 6 лет (что обеспечивает преемственность в деятельности местного самоуправления), которые также входят в состав совета, участвуют в его заседаниях с правом решающего голоса.

Традиционный тип организации местного самоуправления в британских муниципальных советах предполагает объединение в рамках совета полномочий представительной и исполнительно-распорядительной власти. С целью реализации функций исполнительной власти совет образует ответственные комитеты, состав которых формируется согласно общей пропорции: 2/3 – депутаты, 1/3 – олдермены, за исключением комитета по финансам (он включает только депутатов) и комитета по правоохранительным органам (включает мировых судей, то есть, лиц, не входящих в состав совета). Принцип институциональной автономии муниципальных образований предполагает полную свободу представительных органов муниципальных образований в организации своей деятельности – определение штатного состава специалистов, размера заработной платы, иных условий труда муниципальных служащих и т.д.

Современное британское законодательство о местном самоуправлении создает возможность перехода от классической системы (объединяющей представительные и исполнительные функции в едином совете) к структуре органов местного самоуправления, в рамках которой исполнительная власть местного самоуправления (кабинет) функционирует отдельно от совета – представительного органа муниципального образования.

В рамках традиционной модели совет избирает председателя – главу муниципального образования, который возглавляет исполнительную власть. Новые принципы формирования структуры органов местного самоуправления предоставляют жителям возможность выбрать один из следующих видов структуры:

- 1) прямые выборы главы муниципального образования (мэра) населением самоуправляющейся территории. Избранный населением глава муниципального образования формирует орган исполнительной власти

- (кабинет или исполнительный кабинет), который осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность на территории муниципального образования;
- 2) выборы главы муниципального образования (лидера) советом – представительным органом самоуправляющейся территории; орган исполнительной власти (кабинет) при этом может формироваться как главой муниципального образования (лидером), так и советом;
- 3) прямые выборы главы муниципального образования (мэра) населением самоуправляющейся территории и одновременное назначение советом «управляющего от совета». Избранный населением глава муниципального образования и назначенный советом управляющий совместно формируют орган исполнительной власти (кабинет или исполнительный кабинет), который осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность на территории муниципального образования.

Предметы ведения муниципальных образований регулируются актами парламента, которые могут носить как общий (адресованный всем муниципальным образованиям, их отдельным видам), так и индивидуальный (адресованный конкретному муниципальному образованию) характер. Такой подход к определению компетенции связан с тем, что органы местного самоуправления не имеют права выходить за пределы тех вопросов местного значения, которые закреплены за данным муниципальным образованием (доктрина “*intra vires*”), в связи с этим и перечень вопросов местного значения разделен на две группы: вопросы местного значения, которые муниципальные образования обязаны решать, и вопросы, которые муниципальные образования вправе принять к своему ведению.

В целом, вопросы, относимые к уровню местного самоуправления, включают:

На уровне графств:

- образование;
- транспорт;
- планирование развития территории;
- пожарная и общественная безопасность;

- социальная помощь;
- библиотечное дело;
- обращение с отходами;
- введение стандартов (правил) торговли;

На уровне округов и поселений:

- сбор и переработка отходов;
- установление и взимание местных налогов и сборов;
- планирование развития территорий.

Унитарные муниципальные образования решают вопросы местного значения, отнесенные к компетенции как графств, так и округов и поселений.

На уровне приходов (общин) участие в решении вопросов местного значения, как правило, связано с реализацией инициатив данных территорий, например, выделение земельных участков под те или иные нужды; устройство автобусных остановок, обеспечение работы центров общественного досуга; устройство игровых (спортивных) площадок; предоставление грантов местным социально значимым организациям и т.п.

В ряде случаев органы местного самоуправления округов предоставляют приходам и общинам право взимания штрафов, например, за неправильную утилизацию отходов, замусоривание территории, нанесение граффити, распространение незаконной бумажной рекламы и иные правонарушения.

Общинная модель. Во Франции организационные особенности местной публичной власти зависят от того или иного территориального уровня, на котором сформирован местный публичный коллектив. Регион – это верхний территориальный уровень местного самоуправления. Исторически регионы восходят (в определенной степени, не напрямую) к провинциям средневековой Франции. В территориальной системе публичной власти пятой республики регионы появились в 1959 году как административно-территориальные единицы, обеспечивающие экономическое развитие территорий и координацию национальной политики. Регионы (их в настоящее время 22) были созданы, несмотря на существование экономически гораздо более мощных

департаментов. До сих пор, несмотря на большие размеры территорий, ресурсы регионов составляют около 13% от общего объема местных бюджетов всех муниципальных образований, общий совокупный объем финансовых ресурсов регионов менее 40% совокупного объема финансовых ресурсов департаментов. Регионы играют ведущую роль в экономическом развитии, особенно как механизм предоставления субсидий частным компаниям. Регионы также оказывают финансовую поддержку университетам и научно-исследовательским центрам. Региональные железнодорожные линии также переданы регионам (только линии и оборудование, собственно поезда находятся в собственности и управляются национальной компанией SNCF). Другие функции регионов - поддержка культуры (музеи, оперы, библиотеки) и искусства, спорта, окружающей среды (региональные парки и заповедники, энергосбережение, защита водных ресурсов). Некоторые регионы владеют аэропортами, водными каналами, речными портами и т.д. Регионы также решают вопросы трансграничного и международного сотрудничества.

Реальная проблема построения местного самоуправления на уровне регионов Франции, отмечаемая учеными, заключается в том, что они являются муниципальными образованиями, не имеющими четкой связи с исторической территорией. Региональные границы обычно не учитывают неофициальные границы исторических провинций Франции. Французская регионализация была призвана обеспечить более эффективное принятие (в основном, экономических) решений, а не породить «региональную идентичность», от которой недалеко до сепаратизма.

Органом местного самоуправления на уровне региона является Региональный совет, депутаты которого избираются сроком на 6 лет по пропорциональной системе. Совет является непостоянно действующим органом, заседания, как правило, проводятся ежеквартально (и не менее 4 в год). В перерывах между сессиями представительного органа муниципального образования работает так называемый «постоянный ко-

митет», избираемый Региональным советом, который, по сути, выступает в качестве исполнительно-распорядительного органа территории. Региональный совет может делегировать постоянному комитету большую часть своих полномочий, за исключением вопросов утверждения бюджета и налогообложения. Начиная с декабря 2015 года, региональный совет включает, как минимум, 2 избранных представителя от каждого департамента, а оппозиционная партия гарантированно получает место председателя финансового комитета совета.

Возглавляет регион как самоуправляющуюся территорию (а также региональный совет и постоянный комитет как главные органы местного самоуправления) президент, который избирается (вместе с вице-президентами) каждым новым составом регионального совета на первом его заседании. Должность президента, фактически, отдается лидеру регионального списка политической партии, победившей на выборах. Президент Регионального совета рассматривается французской правовой доктриной как классический глава местной исполнительной власти, несущий персональную ответственность за распорядительную деятельность по решению вопросов местного значения на территории региона и имеющий право в этих целях назначать на должности и увольнять муниципальных чиновников.

Помимо регионов Франция включает в себя 101 департамент, 96 из которых составляют собственно территорию Франции, а 5 являются заморскими департаментами - это острова Гваделупа, Гвиана, Мартиника, Майотта и Ла Реюньон. Департаменты являются вторым (условно - «нижним») уровнем территориального самоуправления с давними традициями, наибольшим в системе местного самоуправления объемом полномочий и крупнейшими бюджетами. Деление Франции на департаменты было введено в 1791 году для проведения выборов Национального законодательного собрания (то есть департаменты исторически возникли в качестве избирательных округов). Во второй половине XIX века департамент становится административно-территориальной единицей,

а в ходе упоминавшейся выше реформы децентрализации преобразуется в территориальное муниципальное образование. К вопросам местного значения департамента относятся вопросы социальной защиты населения, опека и попечительство, оказание мер социальной поддержки инвалидам и престарелым, а также социальная интеграция мигрантов. В сфере образования департаменты наделены полномочиями по развитию средних школ и колледжей; в сфере транспорта – это полномочия по созданию и поддержанию дорог, включая большинство национальных автотрасс; школьные автобусы; автобусные перевозки в сельских районах. Кроме того в сфере их компетенции вопросы культуры, музейного и библиотечного дела, сохранения исторических памятников, защита водных ресурсов, хранение публичных архивов и другие вопросы. Департаменты являются ключевым элементом межмуниципального сотрудничества. Они предоставляют финансовые гранты коммуна и ассоциациям коммун для реализации инвестиционных проектов.

В настоящее время обсуждается возможность реформы, связанной с объединением департаментов с регионами, и перераспределения определенных полномочий между таким территориальным и поселенческим уровнями местного самоуправления (коммунами).

В соответствии с законом о территориальной организации Республики представительный орган муниципального образования департамента - совет (*Conseil Départementale*) может принимать решения по всем вопросам местного значения, в частности, по созданию коммунальных служб, по вопросам предоставления социальной помощи, по бюджету и налогам, по строительству и обслуживанию дорог и средних школ, поддержке ассоциаций или муниципалитетов и т.д. Эти права и обязанности в недавнем прошлом были уточнены новым законом о территориальной организации Республики (*loi NOTRe*), глава 3 которого устанавливает полномочия по «социальной и территориальной солидарности».

Совет формируется по кантональной

системе (департамент делится на двухмандатные избирательные округа – кантоны); депутаты избираются сроком на 6 лет по мажоритарной системе в два тура: в первом применяется мажоритарная система абсолютного большинства, во втором - относительного большинства. Совет является непостоянно действующим органом, работает в сессионном порядке. Сессии проводятся, как минимум, 4 раза в год. По аналогии с региональным советом совет департамента избирает исполнительный орган - постоянный комитет, которому он вправе передать любые свои полномочия, за исключением бюджетных и налоговых.

Главой департамента и всей системы органов местного самоуправления территории является исполнительный президент, избираемый из числа депутатов совета департамента на 3-летний срок. По решению совета у главы департамента может быть от 4 до 15 вице-президентов, избираемых из числа депутатов сроком на три года. Исполнительный президент несет персональную ответственность как за исполнительно-распорядительную деятельность, так и за работу совета: он формирует повестку заседаний, нанимает на работу служащих, принимает решения о расходовании средств бюджета департамента. Свои полномочия исполнительный президент вправе делегировать вице-президентам и муниципальным служащим.

Наконец, поселенческий уровень местного самоуправления во Франции представлен коммунами. Коммуны сильно дифференцированы по численности населения (от нескольких десятков жителей до городов-«миллионников»). Формально они все обладают одинаковым правовым статусом, но в зависимости от численности населения законодательство определяет для разных коммун особенности проведения выборов в представительный орган муниципального образования, формирования местного бюджета, условия предоставления грантов центральным правительством, кадровую политику, уровень заработной платы и т.д.

Коммуны наделены «общими хозяйственными» полномочиями, которые включают застройку территории, содержание

муниципальных объектов: детских садов, начальных школ, спортивных и культурно-досуговых объектов (музыкальные школы, музеи, театры и т.д.), в сфере их компетенции – дорожное строительство и содержание местных дорог, парковки, общественные сады и парки, организации жилищно-коммунальной сферы (водоканалы, службы отходов, предприятия теплоэнергетики), автобусные и трамвайные перевозки (но эта деятельность может быть передана на аутсорсинг частным компаниям); содействие пожарной охране добровольными организациями, создаваемыми органами местного самоуправления коммун. Коммуны имеют муниципальную полицию, контролирующую соблюдение правил дорожного движения и экологического законодательства. Муниципальные социальные службы также создаются в коммунах и наделяются собственными полномочиями, в том числе по распределению социального жилья.

Представительный орган муниципального образования в коммуне - это муниципальный совет. Депутаты муниципального совета (советники) избираются в количестве от 9 человек (в коммунах с населением менее 100 жителей) до 69 (в коммунах с населением более 300 000 жителей) сроком на шесть лет. В коммунах с населением менее 1000 человек выборы проводятся по смешанной избирательной системе с так называемыми «открытыми» списками кандидатов (избиратель может редактировать список кандидатов, выдвинутый политической партией, вписывая в бюллетень «своих» кандидатов); кроме того, избиратель вправе проголосовать не за список в целом, а за конкретного кандидата, поэтому подсчет голосов ведется не по партийным спискам, а по числу голосов, поданных за кандидатов. В первом туре считаются избранными кандидаты, получившие более 50% голосов избирателей, при условии, что в выборах приняло участие более 25% жителей коммуны, обладающих избирательным правом (включенных в список избирателей). Во втором туре применяется мажоритарная система относительного большинства.

В коммунах с населением более 1000 жителей выборы проходят по пропор-

циональной системе. Депутатские мандаты распределяются между списками, получившими более 5% голосов избирателей. В первом туре выборов список кандидатов, за который подано более 50% голосов избирателей получает 50%+1 депутатский мандат муниципального совета. Остальные места пропорционально распределяются между всеми списками кандидатов, набравшими более 5% голосов (включая победивший список кандидатов в части, превышающей 50%). Если ни один из списков не получает абсолютного большинства в первом туре, проводится второй тур, в котором участвуют списки кандидатов, за которых было подано более 10% голосов избирателей. Методика распределения депутатских мандатов такая же, как в первом туре.

Муниципальные депутаты (советники) работают на общественных началах, не получая вознаграждения. Однако в соответствии с Законом от 31 марта 2015 года о статусе депутата муниципального совета они вправе получать финансовую компенсацию за дополнительные расходы, связанные с выполнением их обязанностей, в сумме до € 1 000 в месяц. Советникам, определенным законом, также был предоставлен ряд прав, таких как право на бесплатное повышение квалификации (дополнительное профессиональное образование), право на государственную охрану, право невыхода на рабочее место в связи с участием в работе совета и т.д.

Муниципальный совет является непостоянно действующим органом. Он проводит сессии по мере необходимости, но не менее четырех раз в год. Муниципальный совет возглавляет избираемый советом мэр коммуны. Мэр имеет право созыва внеочередного заседания совета. Заседания совета являются открытыми, если совет не примет иного решения. Повестку сессии формирует мэр. Муниципальный совет обладает исключительными полномочиями по принятию бюджета, утверждению ставок местных налогов и сборов, утверждению муниципальных программ (определению муниципальной политики), правил градостроительства / застройки территории коммуны. Муниципальный совет решает кадровые вопросы, вопросы органи-

зации внутренней деятельности, определяет порядок предоставления муниципальных услуг и использования муниципального имущества, уполномочивая мэра подписывать контракты, привлекать кредиты и т.п. Все полномочия совета, кроме тех, которые являются исключительными, могут быть делегированы советом мэру.

Мэр формирует муниципальные органы исполнительной власти. Муниципальный совет выбирает (также из числа советников) вице-мэров, общее число которых не может превышать 30% от числа советников. Мэр и вице-мэр могут быть отрешены от занимаемой должности как советом, так и центральным правительством. Мэр обеспечивает подготовку и реализацию решений совета. Но одновременно мэр рассматривается и как представитель государства в коммуне и, следовательно, выполняет делегированные государством функции. Как представитель государства мэр наделен собственными полномочиями, которые не могут осуществляться советом: это вопросы безопасности, контроля дорожного трафика, здравоохранения, охраны окружающей среды, выдачи частным лицам разрешений на строительство, регистрация актов гражданского состояния, составления списков избирателей, организации и проведения выборов и т.д. Мэр коммуны формирует мэрию как исполнительный орган местного самоуправления и – одновременно – местного государственного управления и возглавляет ее на основе принципа единоначалия. Мэр коммуны выполняет свои функции на общественных началах, но при этом ежемесячно получает компенсацию, размер которой зависит от численности населения муниципалитета; в крупных коммунах мэр, по сути, работает на условиях полной занятости. Мэр может совмещать свою должность со статусом депутата национального парламента, регионального совета или совета департамента.

Смешанная модель. Несмотря на то, что все полномочия по регулированию организационных основ местного самоуправления в ФРГ находятся в ведении земель, можно выделить общие черты, связанные со структурным построением местного самоуправления в различных землях. Наибо-

лее важное место в структуре органов местного самоуправления в каждом муниципальном образовании принадлежит совету - представительному органу муниципального образования, который избирается всеобщими, равными, прямыми и свободными выборами при тайном голосовании.

В соответствии с актами Европейского Союза граждане государств-членов ЕС имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления территориальных и поселенческих муниципальных образований. Местные советы во всех землях избираются по смешанной избирательной системе. В дополнение к обязательно применяемой пропорциональной избирательной системе в муниципальных образованиях-поселениях для избрания половины депутатов (советников) применяется мажоритарная система относительного большинства.

В небольших муниципальных образованиях-поселениях вместо формирования представительного органа муниципального образования в соответствии с земельными законами местное самоуправление могут осуществлять сходы граждан.

Депутаты представительных органов муниципальных образований избираются сроком на пять лет за исключением Бремена, где срок их полномочий составляет четыре года, и Баварии, где депутаты избираются сроком на шесть лет.

Представительский орган муниципального образования принимает наиболее важные решения по вопросам местного значения, муниципальные правовые акты и определяет основные направления муниципальной политики в различных сферах общественной жизни.

Совет принимает любые решения по местным вопросам при условии, что они не отнесены законодательством земли к компетенции исполнительной власти (мэра, бургомистра, управляющего директора). Еще одна ключевая функция совета - контролировать местную исполнительную власть.

Совет как представительный орган муниципального образования обладает рядом исключительных полномочий, которые не могут быть переданы другим органам и

должностным лицам местного самоуправления. В числе этих исключительных полномочий – инициатива об изменении границ муниципального образования, утверждение бюджета, определение штатного состава органов местного самоуправления. Текущая деятельность совета регулируется как муниципальными правовыми актами, так и законодательством соответствующих земель.

Исполнительная власть на уровне муниципального образования, как правило, представлена главой муниципального образования (мэром), который обычно (хотя этого принципа придерживаются не все земли) одновременно является и председателем представительного органа, и главой муниципальной администрации. Совет может делегировать главе муниципального образования выполнять любые вопросы, относящиеся к компетенции совета, кроме тех, которые являются исключительными.

За исключением городов, обладающих статусом земель, мэры муниципальных образований, как правило, избираются непосредственно населением (такой подход стал следствием распространения в ФРГ так называемого «южногерманского типа местного самоуправления», который исторически применялся в землях наряду с северогерманским, магистратным и бургомистерским типами самоуправления). В связи с этим немецкая правовая доктрина часто рассматривает современную систему местного самоуправления в Германии как «квази-президентскую», в которой глава муниципального образования занимает центральное место, осуществляя полномочия не только по решению вопросов местного значения, но и по исполнению делегированных государственных полномочий.

Глава муниципального образования, обычно называемый обербургомистр (*Oberbürgermeister*) в муниципальных образованиях-поселениях, может назначать или, в некоторых землях, предлагать совету для избрания членов исполнительного органа – советников (*Beigeordnete*), которые несут политическую ответственность перед советом, заключающуюся в том, что последний имеет право отрешения советника от должности.

Говоря о компетенции местного самоуправления, следует еще раз отметить, что перечни вопросов местного значения и полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления определяются законодательством земель. Тем не менее, наиболее типичными местными функциями являются:

1) обеспечение социального благополучия, в частности, социальные льготы, обслуживание социальных объектов, детских садов и т.д.;

2) местное здравоохранение, что включает охрану здоровья, содержание больниц и т.д.;

3) вопросы образования, в частности, содержание начальных и средних школ, профессионально-техническое образование;

4) жилищное строительство и градостроительство;

5) общественный транспорт;

6) коммунальные услуги – водоснабжение, газо-, электро- и теплоснабжение, сбор и удаление отходов,

7) экономические вопросы, такие как поддержка инвестиций, развитие туризма;

8) защита окружающей среды, общественная санитария.

Как правило, местное самоуправление несет исключительную ответственность за выполнение своих задач; но муниципалитеты также имеют право на привлечение к своей деятельности частных компаний.

В некоторых случаях существуют параллельные задачи, решаемые одновременно на федеральном, земельном и муниципальном уровнях (конкурирующая компетенция) – например, это сферы социального обеспечения, общественного здравоохранения и общественного транспорта.

Также в законодательстве ФРГ существует (совпадающее с российским подходом) понятие делегируемых государственных полномочий. Например, в отдельных землях такими делегируемыми функциями являются вопросы управления земельными ресурсами, административные действия по регистрации актов гражданского состояния и выдаче свидетельств о браке, рождении, смерти и т.д., лицензиро-

вание отдельных видов деятельности, ведение статистики, защита и сохранение исторических памятников и т.д.

Экономические основы местного самоуправления

Корпоративная модель. Ресурсы, которые находятся в распоряжении муниципальных образований в Великобритании составляют около четверти всех национальных ресурсов, находящихся в распоряжении публичной власти. Органы местного самоуправления вправе получать публичные платежи (местные налоги, штрафы), трансферты из центрального бюджета страны, вправе оказывать возмездные услуги как публично-, так и частноправового характера, а также размещать займы (например, путем выпуска муниципальных облигаций) и привлекать кредиты (в частности, на реализацию инвестиционных проектов).

Основные направления расходования местных ресурсов:

- капитальные проекты (например, строительство дорог, возведение недвижимости);
- содержание муниципальной недвижимости;
- расходы на организацию деятельности (заработная плата и т.п.).

Общинная модель. Статья 72.2 Конституции Франции устанавливает: «Территориальные общины пользуются доходами, которыми они могут свободно распоряжаться на условиях, установленных законом. Они могут получать все или часть доходов от налогов всех видов. Им может быть разрешено законом определять ставки местных налогов в пределах, установленных действующим законодательством. Налоговые поступления и другие собственные доходы территориальных сообществ для каждого вида муниципальных образований составляют основную долю их доходов. Условия для реализации этого правила определяются органическим законом.

Всякий раз, когда полномочия передаются от центрального правительства территориальным сообществам, одновременно передаются доходы, эквивалентные тем расходам, которые потребуются для осу-

ществления этих полномочий». Таким образом, в рамках конституционной реформы 2003 года в законодательстве Франции был закреплён принцип финансовой автономии территориальных властей. Конституция прямо устанавливает, что принцип самоуправления включает в себя право местных властей получать преобладающую часть своих местных ресурсов посредством местного налогообложения (что корреспондирует ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления).

Отдельный вопрос - принцип компенсации расходов, связанных с децентрализацией полномочий. Для его решения во Франции образован Финансовый комитет (*Le Comité des Finances*) – публичный орган, состоящий из депутатов парламента Франции и депутатов советов регионов, департаментов и коммун, а также представителей Правительства Франции, который определяет, насколько увеличатся расходы местных властей вследствие децентрализации и, таким образом, устанавливает размеры трансфертов. Но при этом Конституционный суд Франции решил, что если сумма трансфертов, направляемых на компенсацию, ниже реальных расходов на исполнение новых полномочий, органы местного самоуправления должны сами привлечь дополнительные доходы в местные бюджеты. С 2009 года во Франции идет реформа местной финансовой системы налогообложения, которая на сегодняшний день привела к концепции «территориального экономического вклада (ТЭВ). ТЭВ складывается из двух видов местных налогов, ставки которых определяет представительный орган муниципального образования:

- налог на имущество предприятий (*la cotisation foncière des entreprises: CFE*) и
- налог на добавленную стоимость предприятий (*la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises: CVAE*).

При этом местные налоги во Франции взимаются не муниципалитетами напрямую, а территориальными подразделениями Министерства экономики и финансов (*Directions Départementales des Finances Publiques*).

Смешанная модель. Экономическая

основа местного самоуправления в ФРГ находится под строгим земельным контролем. Как правило, ответственный министр земельного правительства (зачастую, это министр внутренних дел) наделяется земельным законодательным органом правом принимать постановления по наиболее важным вопросам местной экономики и финансов: например, о структуре местных бюджетов, или о методах управления муниципальными предприятиями. Как правило, все органы местного самоуправления должны получить одобрение министра на свои решения о бюджете, которые одновременно рассматриваются как годовые финансовые планы по ожидаемым доходам и расходам.

Основным принципом финансирования местного самоуправления является установление связи между полномочиями и финансовыми (расходными) обязательствами местного самоуправления. При этом каждая земельная конституция признает финансовую автономию местных органов власти, и все конституции земель содержат принцип софинансирования (*Konnexitätsprinzip*) как гарантию того, что, если правительство земли передаст свои полномочия местным властям, оно одновременно должно будет предоставить достаточные ресурсы, необходимые для осуществления делегированных полномочий.

Местные власти в ФРГ активно участвуют в осуществлении государственных полномочий. В 2015 году на долю бюджетов муниципальных образований пришлось почти четверть всех государственных расходов. В целом, бюджеты муниципальных образований в ФРГ часто являются дефицитными (например, в среднем дефицит местных бюджетов составлял около 5% - 7 млрд. евро в 2015 году), и, тем не менее, это ниже уровня дефицита бюджетов федеральной и земельных властей. Эти негативные последствия часто приводят к возникновению задолженности муниципальных образований. Но при этом банкротство муниципального образования невозможно. В случае возникновения чрезмерной задолженности государственные органы могут потребовать, чтобы органы местного самоуправления муниципального

образования ввели секвестр бюджета в целях восстановления финансового баланса. Следует отметить, что в последние годы некоторые земли принимают программы финансового оздоровления местных органов власти, в частности, тех, которые в течение ряда лет были подвержены структурному недофинансированию из-за недостаточного обеспечения делегированных государственных полномочий.

Заключение. Система гарантий местного самоуправления в странах Западной Европы. Обобщая рассмотренные выше вопросы организации местной публичной власти в странах Западной Европы, нельзя не указать на то, что их анализ приводит к однозначному выводу о том, что важнейшим и необходимым условием эффективного осуществления задач и функций местного самоуправления в рамках любой модели – *корпоративной, общинной, смешанной* - является гарантированность его прав. Под гарантиями, как известно, понимаются те средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление того или иного права, возможности его реализации. Таким образом, система гарантий прав местного самоуправления, закрепляемая действующим законодательством, включает совокупность всех условий и средств, которые обеспечивают реализацию и правовую защиту местного самоуправления в странах Западной Европы. В каком-то смысле можно говорить о том, что наиболее общим условием существования местного самоуправления в странах Европы является та экономическая и политическая среда, которая возникает в каждом конкретном государстве и воздействует на реализацию власти на местном уровне. Однако, рассматривая вопрос о гарантиях в собственно юридическом ключе, можно говорить о более конкретных механизмах, посредством которых местное самоуправление обеспечивается.

Под юридическими гарантиями местного самоуправления в этом смысле следует понимать по аналогии с общим определением гарантий те правовые приемы, способы и средства, которые направлены на обеспечение существования местного самоуправления. Юридические гарантии

могут быть подразделены на общие, относящиеся ко всему местному самоуправлению в целом, и специальные, т.е. обеспечивающие отдельные виды деятельности местного самоуправления. Первые закрепляются в конституциях государств, общих законах о местном самоуправлении; вторые – преимущественно в отраслевом законодательстве или специальных законах, посвященных местному самоуправлению.

Основная цель построения системы гарантий местного самоуправления заключается в том, чтобы создать систему мер, обеспечивающих функционирование муниципальной власти на основе тех принципов, которые закреплены в конституции и законодательстве, прежде всего, принципов самостоятельности, возможности самоорганизации, самообеспечения, самофинансирования и самоконтроля, а также защиту прав местного самоуправления и создание условий для их беспрепятственной реализации.

Система общих гарантий местного самоуправления включает ряд элементов, но в ее основе должно лежать четкое, непротиворечивое, законодательное закрепление прав муниципальных образований. Лишь при наличии такого закрепления возможно введение правовых средств, формирующих систему гарантий, главным из которых является совокупность норм, запрещающих ограничение прав местного самоуправления. Второй элемент в системе гарантий местного самоуправления составляют правовые нормы, обеспечивающие обязательность решений, принятых местной властью в рамках их компетенции. Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с законами соответствующего государства.

Судебная защита прав местного самоуправления является следующим (третьим) элементом системы гарантий функцио-

нирования муниципальной власти: местное самоуправление во всех странах Западной Европы гарантируется правом на судебную защиту. Наделение органов и должностных лиц муниципальных образований, а также граждан, проживающих на их территории, правом предъявления в суд исков о признании недействительными актов органов государственной власти и должностных лиц, а также действий организаций и граждан, нарушающих права местного самоуправления, имеет важное значение. Право на судебную защиту является механизмом, гарантирующим восстановление нарушенных финансовых прав и компенсации ущерба, причиненных такими нарушениями.

Право субъектов местного самоуправления на обращение в суд за защитой нарушенных прав закреплено также в Европейской хартии местного самоуправления, ст. 11, которой устанавливает, что органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

Как правило, судебная защита местного самоуправления осуществляется в рамках производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, и включает процедуры рассмотрения:

дел о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части;

дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих.

Для рассмотрения дела, возникающего из публичных правоотношений, орган или должностное лицо местного самоуправления должно обратиться в суд с заявлением. Соответствующие дела рассматриваются и разрешаются как судьей единолично, так и коллегиально по общим правилам искового производства с особенностями, установленными законами каждого отдельного государства.

При рассмотрении и разрешении

дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или соответствующего должностного лица. В случае неявки указанные лица могут быть подвергнуты штрафу. Суд приступает к рассмотрению дела на основании заявления заинтересованного лица. В заявлении должно быть указано, какие решения, действия (бездействие) должны быть признаны незаконными, какие права нарушены этими решениями, действиями (бездействием). Обращение заинтересованного органа или должностного лица местного самоуправления в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу не является обязательным условием для подачи заявления в суд.

Судья может отказать в принятии заявления или прекратить производство по делу только в том случае, если имеется решение суда, принятое по заявлению о том же предмете и вступившее в законную силу. Очень важно отметить, что в рамках гражданского процесса обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, их должностных лиц, государственных служащих возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие). То есть при подаче органом (должностным лицом) местного самоуправления заявления в суд он (оно) вправе ожидать, что орган государственной власти (а прежде всего, речь в данном случае идет о спорах именно с ними) докажет обоснованность принятия соответствующего правового акта. При рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может истребовать доказательства и по своей инициативе в целях правильного разрешения дела.

С заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части в суд вправе

обратиться орган местного самоуправления или глава муниципального образования (глава местной администрации), считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция.

Если суд признает, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, то он принимает решение об отказе в удовлетворении заявления органа или должностного лица местного самоуправления. Если же суд устанавливает, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, то суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. Решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими вступает в законную силу по истечении срока на апелляционное или кассационное обжалование, если они не были обжалованы (в случае подачи кассационной жалобы решение суда, если оно не отменено, вступает в законную силу после рассмотрения дела судом кассационной инстанции) и влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание. Такое решение суда или сообщение о решении после вступления его в законную силу публикуется в печатном издании, в котором был официально опубликован нормативный правовой акт. В случае, если данное печатное издание прекратило свою деятельность, такое решение или сообщение публикуется в другом печатном издании, в котором публикуются нормативные правовые акты соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица. Важно отметить, что решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным

принятием такого же акта. После вступления в законную силу решения суда по делу, возникающему из публичных правоотношений, лица, участвующие в деле, а также иные лица не могут заявлять в суде те же требования и по тем же основаниям.

Говоря о применимости всех рассмотренных особенностей организации местной публичной власти в странах Западной Европы в Российской Федерации, нельзя не отметить, что на современной стадии развития муниципального права вопросы деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления являются одними из наиболее актуальных. Вообще, вся сегодняшняя реформа местного самоуправления началась именно с осознания того факта, что между уровнями государственной власти и местного самоуправления необходимо четко разграничить и полномочия, и источники доходов, и ответственность.

В последнее время в Российской Федерации также постоянно возникает вопрос о том, можно ли «встроить» местное самоуправление в государственную власть, позволяет ли природа местного самоуправления это сделать. Опыт западных стран свидетельствует о том, что такое встраивание возможно, и оно не несет большой угрозы муниципальной власти, если осуществляется на основе соблюдения принципов правового государства. Применение механизмов контроля, надзора и ответственности – это одно из направлений такого «встраивания». И вопрос заключается в том, чтобы правильно определить степень этой «встраиваемости». С одной стороны, полностью освободить местное самоуправление от контроля со стороны государства невозможно, но, с другой стороны, если местное самоуправление «обложить» контрольными, надзорными механизмами, ответственностью со всех сторон так, что оно станет полностью зависимо от государственной власти, то в итоге мы можем по-

лучить не местное самоуправление в его конституционном понимании (как форму народовластия, обеспечивающую самостоятельную деятельность населения по решению вопросов местного значения), а местный уровень государственного управления, который будет, безусловно, эффективен в решении узкого круга задач, поставленных государством, но при этом мало будет учитывать интересы жителей отдельных территорий, что нивелирует сам смысл местного самоуправления.

Государство должно принимать меры, необходимые для развития местного самоуправления. Но этим лишь оно не может ограничиваться. Государство должно, начав с установления общих принципов организации местного самоуправления, определить степень своего участия в местных делах, в ряде случаев оно должно непосредственно решать вопросы, возникающие в сфере местного самоуправления, оно должно четко определить компетенцию местного самоуправления и его ответственность за реализацию собственных полномочий, оно должно разработать механизмы участия местного самоуправления в решении вопросов государственного значения, предусмотрев для этого необходимые правовые формы и конструкции. Наконец, исходя из положений Конституции РФ (ст. 2, 18 и др.), закрепляющих, что права и свободы человека определяют смысл и содержание деятельности и государственной власти, и местного самоуправления, государство должно контролировать местное самоуправление, следить за тем, чтобы оно не нарушало права и законные интересы граждан и в тех случаях, когда такие нарушения все-таки происходят, применять установленные законом меры ответственности.

Только так, как представляется, мы сможем сформировать местное самоуправление, приближенное к стандартам муниципального управления развитых западных стран.

Библиография

1. Гриценко, Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. 448 с.
2. Ежевский, Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ежевский Дмитрий Олегович. М., 2005. 197 с.
3. Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. – М.: Изд-во Фр. Орг. Техн. Сотрудничества, 1994. 106 с.
4. Лапшина, И.Е. Местное управление в механизме публичной власти Великобритании: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 140 с.
5. Маркварт, Э. Конституционные основы компетенции местного самоуправления / Э. Маркварт // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. С. 53–76.
6. Местное самоуправление в зарубежных странах: Информационный обзор ИНИОН РАН. М., 1994. 80 с.
7. Современные проблемы организации публичной власти: коллективная монография / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
8. Климанова, А.Ю. Проблемы определения правового содержания понятия «экономическая основа местного самоуправления» // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 51–58.
9. Сушко, В.А. Классификация основных моделей (систем) местного самоуправления в зарубежных странах [Электронный ресурс] // Международный научный журнал. 2015. № 8. <http://www.inter-nauka.com>
10. Фененко, Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности. М.: МГИМО-Университет, 2004. 401 с.
11. Чихладзе, Л.Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы // Право и политика. 2005. № 9.
12. Шугрина, Е.С. Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления: учебное пособие / Е.С. Шугрина. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. 220 с.