

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

1. Административно-территориальное деление и уровни местного управления

Ни одной страной невозможно управлять лишь из центра. Поэтому территория государства (или территория штатов в федерациях) делится на административно-территориальные единицы (общинные, районные, областные). В каждой такой единице имеются либо назначенные или утвержденные центром органы местного управления (губернаторы, префекты, комиссары республики и т.д.), либо выборные органы самоуправления (советы, собрания депутатов, комитеты и т.д.), либо и те и другие.

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

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

субъектов федерации, имеющих статус государств или государственных образований.

Исторически формирование двухуровневой организации местной власти связано с разным происхождением территориальных единиц низового (муниципального) и вышестоящего уровней.

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

В большинстве случаев, существующие схемы двухуровневого административно-территориального деления формировались еще в XVIII-XIX вв. Социально-экономические и демографические изменения XX в. привели к тому, что старое административно-территориальное деление перестало соответствовать задачам органов власти и распределению населения. В первую очередь это относится к территориальным единицам, образованным по поселенческому принципу: слишком маленькие сельские общины неспособны эффективно организовать управление ввиду недостатка в кадрах,

узости фискальной базы и других сложностей, связанных с малочисленностью населения. Для решения этой проблемы многие государства провели во второй половине XX века административно-территориальные реформы, направленные на сокращение количества низовых территориальных образований путем их объединения; так, в ФРГ в начале 1970-х гг. количество общин было сокращено втрое, в Нидерландах количество общин сократилось вдвое на протяжении века, в Дании закон от 1 апреля 1970 г. сократил количество общин в пять раз и т.д. В некоторых случаях аналогичные изменения происходили и с высшестоящими административно-территориальными единицами — графствами, округами и т.д.

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

Еще одно существенное изменение, произошедшее во второй половине XX в. — формирование третьего уровня территориальной организации. В некоторых странах трехуровневое административно-территориальное деление является традиционным, но в большинстве случаев создание новых крупных

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

Территориальная основа местного управления развивается не только вверх (в сторону создания более крупных территориальных единиц), но и вниз, в сторону формирования более мелких. Во-первых, это связано с решением проблемы отдельных поселений: реформы по укрупнению муниципальных образований привели к тому, что в большинстве западных стран несколько небольших поселений могут входить в состав одного муниципального образования. В этом случае возникает проблема с представленностью интересов жителей отдельных деревень и поселков; кроме того, многие

вопросы целесообразнее решать именно на уровне отдельных деревень, хуторов и поселков. Во-вторых, за последние тридцать лет усилилась тенденция к демократизации и децентрализации местного управления. Дело в том, что классические местные органы давно уже не являются органами самоуправления населения в буквальном смысле: зачастую городская или окружная администрация ничуть не ближе к населению, чем государственная. Отсюда необходимость развивать реальное самоуправление на уровне отдельных поселков, городских кварталов и т.д. Поэтому во многих странах формируются органы общественного самоуправления, без собственных полномочий и бюджетов, на микроуровне, внутри муниципальных образований (например, приходы в Великобритании и в Новой Зеландии, сельсоветы во многих немецких землях).

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

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

К числу подобных неосновных территориальных единиц могут быть отнесены округи в Ирландии, округа и кантоны во Франции, специальные округа в США, приходы в Великобритании, региональные территории в канадских провинциях, городские кварталы или внутригородские районы в

большинстве стран, территории, определенные для осуществления конкретной политики (зоны экономического развития) и т.д.

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

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

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

субъектов (федеральные территории, например — столичные округа в США, Бразилии, Австралии), так и на территории субъектов федерации (например, Западные земли и остров Лорда Хоува в австралийском штате Новый Южный Уэльс). Для таких особых территориальных единиц могут создаваться и специальные выборные органы власти (горные зоны в Италии).

2. Виды и структура органов местного управления

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

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

Крайний вариант парламентской модели представлен на практике традиционными английскими муниципалитетами, итальянскими муниципалитетами до реформ 90-х гг. и т.д. В этом случае за мэром, который избирается советом, остаются лишь представительские функции (не путать с представительными). Муниципальный совет является одновременно и

представительным и, через создаваемые им комиссии и комитеты, исполнительным органом, осуществляя непосредственное руководство администрацией. Мэр не имеет права вмешиваться в эти вопросы.

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

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

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

Наконец, в Скандинавских странах модель, почти идентичная датской, обеспечивает параллельное руководство административными службами: техническое со стороны мэра и его помощников и политическое со стороны

комиссий представительного органа. Это идеальное равновесие фактически нарушается тем, что мэр почти всегда становится председателем основной комиссии — финансовой, несмотря на то, что это ни в коей мере не предусмотрено законодательно.

Во всех случаях основные характеристики модели определяются тремя факторами: 1) возможность для представительного органа влиять на главу исполнительной власти (через назначение или другим путем); 2) возможность для представительного органа влиять на директоров административных служб (назначение и т.д.); 3) возможность для представительного органа непосредственно отдавать распоряжения административным структурам.

Сама же структура исполнительной власти определяется тем или иным сочетанием следующих вариантов: 1) исполнительной властью руководит один человек (мэр, глава администрации и т.д.); 2) исполнительной властью руководит коллегиальный орган; 3) функции исполнительной власти берет на себя представительный орган (через комиссии, комитеты и т.д.).

Вопрос о том, кто же реально руководит исполнительной властью, решается достаточно просто: тот, кто обладает для этого собственными полномочиями. Так, во Франции в любом самоуправляющемся сообществе есть коллегиальный орган, выполняющий ряд функций исполнительной власти (заместители мэра в коммуне, бюро в департаменте и т.д.). Однако, этот орган не имеет собственных полномочий: все полномочия делегируются его членам главой исполнительной власти, который может в любой момент отменить делегирование или принятое решение, поскольку по закону лишь ему принадлежит исполнительная власть и лишь он несет ответственность за ее деятельность. Т.о., несмотря на видимую коллегиальность, исполнительная власть находится в руках одного лица. В Бельгии, Нидерландах, в немецкой системе магистрата, дело обстоит иначе: каждый член коллегиального исполнительного органа несет ответственность за определенный участок работы, который входит в его собственные полномочия. Здесь сочетаются

индивидуальная ответственность за данную сферу и коллегиальная ответственность за политику исполнительного органа в целом.

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

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

объединений для сообществ одного уровня, большое число форм сотрудничества для сообществ разных уровней и т.д.

Существуют и другие формы объединений, охватывающие, как правило, все органы власти, представляющие данный уровень самоуправления, на территории страны. Эти объединения существуют повсеместно — во всех развитых странах и на каждом уровне самоуправления, — исключений практически нет. Они могут быть юридически оформлены либо как ассоциации территориальных сообществ (Голландский союз провинций в Нидерландах, Ассоциация провинций Италии и т.д.), либо как ассоциации их представителей (Союз американских мэров, Ассоциация президентов Генеральных Советов Франции, Ассоциация ирландских сити-менеджеров и т.д.). Основной задачей таких объединений является лоббирование общих интересов в центральном правительстве и обмен информацией и опытом. Помимо различий по уровню власти (отдельные ассоциации для каждого типа самоуправляющихся сообществ), могут существовать и разные ассоциации для сообществ одного уровня, различающиеся политической ориентацией (просоциалистическая и право-христианская ассоциации коммун в Италии, Ассоциация директоров кабинетов президентов Генеральных Советов — социалистов во Франции и т.д.). С учетом преимущественно политических задач, это вполне естественно.

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

3. Система и компетенция органов местного управления

Местное управление — управление делами, главным образом местного значения, должностными лицами, назначенными центральными или иными

вышестоящими государственными органами и подотчетными последним, либо исполнительными органами, избираемыми непосредственно населением.

Систему органов местного управления составляет совокупность государственных органов, осуществляющих государственно-управленческую деятельность на местном уровне. К ним относятся органы:

- юстиции;
- внутренних дел и безопасности;
- финансовые;
- сельского хозяйства;
- архитектуры и строительства;
- по управлению государственным имуществом;
- по промышленности;
- по торговле;
- по транспорту и связи;
- налоговой инспекции; • миграционной службы и др.

Орган управления может быть как самостоятельным юридическим лицом, так и просто структурным подразделением вышестоящего органа.

При отсутствии местного сообщества и органов местного самоуправления на определенной территории там осуществляется государственное управление, которое обеспечивает реализацию всех необходимых полномочий для обеспечения нормальных условий жизнедеятельности населения, формирования инфраструктуры социальных и коммунальных служб.

Государственное управление — исполнительнораспорядительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства, социальнокультурным и административно-политическим строительством.

Основной задачей органов местного управления является обеспечение реализации и исполнения законодательства, нормативных документов органов

центральной и местной власти, вышестоящих органов управления, в рамках, определенных им при создании полномочий.

Органы местного управления составляют элемент государственной организации. Однако среди органов государства на местах они не занимают верховного положения, поскольку многие функции управления территориями изъяты из их ведения, поручены агентам правительства, министерствам и др.

Местное управление является особым звеном в государственном механизме, примыкающим в функциональном отношении к аппарату государственной администрации.

В организационных муниципальных органах бюрократические начала проявляются не столь резко, как в других звеньях государственного аппарата. Эти качества делают выборное местное управление одним из устоев демократии.

Основные функции органов местного управления:

- планирование;
- материально-техническое обеспечение;
- прогнозирование; • регулирование;
- контроль.

Компетенция органов местного управления охватывает:

- жилищно-коммунальное хозяйство;
- социальное обслуживание;
- образование;
- здравоохранение;
- торговлю;
- общественное питание;
- службу быта;
- общественный порядок и пожарную безопасность;
- санитарный контроль;
- землеустройство и строительство;
- охрану природы и др.

4. Понятие, виды и полномочия местного самоуправления

Концепция местного самоуправления возникла во второй половине XIX века в Европе, когда города отстаивали право решать свои местные дела самостоятельно. В настоящее время в мире сложились три основных модели организации управления на местах:

- англосаксонская модель — на местах нет должностных лиц, назначаемых центральной властью, а также ее представителей, опекающих муниципальные органы, но последние (советы, мэры, шерифы и др.), избираемые населением, могут делать только то, что им прямо предписано законом;

- континентальная модель — на местах есть специальные уполномоченные центральной власти (комиссары, префекты), осуществляющие контроль над муниципальными органами, но последние, избираемые населением, могут делать все, что прямо не запрещено законом и не отнесено к компетенции других органов; наряду с континентальной (французской) моделью выделяется местное (коммунальное) самоуправление Германии, которое осуществляется по поручению государства;

- иберийская модель — в каждой административно-территориальной единице избирается совет и должностное лицо (алькад, регидор), который утверждается центральной властью как ее представитель в административнотерриториальной единице.

Некоторые авторы выделяют еще и четвертую модель — советскую. Однако следует иметь в виду, что в СССР все местные советы формировались фактически по рекомендациям соответствующих парткомов. Они входили в единую систему органов государственной власти (советов всех уровней) и подчинялись вышестоящим советам. Впрочем, формально все местные советы избирались населением.

Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 года, под местным самоуправлением подразумевает

право и действенную способность местных органов самоуправления регулировать и управлять в рамках закона, под собственную ответственность и в интересах населения значительной частью общественных дел.

Местное самоуправление — система организации и деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей на основе конституции и законов данного государства.

В конституциях современных государств закреплено и гарантировано местное самоуправление как одна из основ демократической системы управления. Оно наиболее полно позволяет реализовать конституционное положение о том, что единственным источником власти является народ.

Местное самоуправление может осуществляться в самых разных организационных формах, однако обязательным условием является наличие представительного органа (общинный совет, земство, ландрат и др.), или выборного должностного лица (бургомистр, мэр).

Основной смысл формирования и деятельности местного самоуправления заключается в том, что органы местного самоуправления должны гораздо лучше решать задачи повышения уровня жизни жителей, нежели государственные органы и чиновники при централизованном управлении.

Главные признаки:

- выборность;
- самостоятельность в руководстве делами местного значения (наличие собственного исполнительного аппарата, материальной базы в виде муниципальной собственности, права устанавливать и взимать местные налоги, издавать нормативные акты).

Полномочия органов местного самоуправления

Полномочия органов местного самоуправления обычно закрепляются специальными законами. В самом общем виде они могут устанавливаться в

конституциях. В федеративных государствах полномочия местных органов чаще всего регулируются актами субъектов Федерации. В англосаксонских странах — судебными прецедентами.

Порядок предоставления полномочий:

- по принципу "позитивного регулирования" деятельности местных органов (США, Великобритания) — объем полномочий устанавливается путем подробного перечисления их прав и обязанностей.
- по принципу "негативного регулирования" (в странах континентального права) — местные органы вправе осуществлять все действия прямо не запрещенные законом.

Классификация полномочий органов местного самоуправления:

- в сфере финансово-экономических отношений:
- принятие местного бюджета,
- местное планирование,
- установление местных налогов и сборов,
- регулирование деятельности в сфере муниципального хозяйства.
- в сфере коммунального обслуживания населения:
- развитие транспорта,
- регулирование дорожного движения,
- санитария,
- канализация, • очистка улиц и т.д.
- в социальной сфере:
- строительство дешевого жилья для бедных, школ, больниц,
- организация торговли, общественного питания,
- охрана общественного порядка.

В самом общем виде в законодательстве стран современного мира полномочия местных представительных органов обычно подразделяют на обязательные и факультативные.

Обязательные (те, которым придается общегосударственное значение и которые должны исполняться в обязательном порядке): водоснабжение,

транспорт, общественная безопасность, здравоохранение, содержание и уборка улиц.

Факультативные (по своему усмотрению, в зависимости от конкретных финансовых полномочий. Как правило связаны с социальной и культурной сферой): содержание общественных парков, библиотек, посадка деревьев, строительство домов для бедных и инвалидов.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству.

Общая тенденция — сокращение собственно коммунальных дел и расширение обязательных полномочий, т.е. интеграция местных органов в государственный механизм, их приспособление к решению прежде всего задач, имеющих общегосударственное значение.

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

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

2) Деятельность осуществляется специально созданным учреждением (организацией) подотчетной органу самоуправления, например муниципальным предприятием. Местный орган власти осуществляет контроль и участвует в управлении, назначает должностных лиц и т.д. Но учреждение имеет самостоятельный бюджет (в основном за счет средств органа самоуправления) и достаточную самостоятельность в принятии

решений и внутреннем управлении. Классическим примером являются учебные заведения, но во многих странах (Франция, Италия и др.) таким же образом функционируют службы строительства жилья и некоторые социальные службы, создаваемые органами самоуправления в рамках их компетенций.

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

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

5) Наконец, некоторые традиционно выполняемые местными органами функции могут быть полностью переданы частным организациям в результате приватизации муниципальных служб (например, городских транспортных предприятий, служб уборки мусора и пр.). В этом случае местные власти могут осуществлять лишь общее нормативное регулирование, но часто сохраняют за собой право оперативного вмешательства в критических ситуациях. Это вмешательство, однако, не затрагивает приватизированное предприятие, а связано с выполнением необходимых функций, если предприятие не справляется с ними.

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

5. Организация правового регулирования местного управления

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

Организация и деятельность местного управления регулируется конституциями, а также иными нормативно-правовыми актами, издаваемыми центральными законодательными органами или (в федеративных государствах) легислатурами отдельных субъектов федерации. В странах с федеративным устройством общенациональные конституции обычно

регулируют лишь основные принципы формирования и деятельности местных органов, возлагая правовое регулирование местного управления в основном на субъектов федерации. Так, например, статья 28 п.1 Основного закона ФРГ 1949г. лишь устанавливает, что в землях, районах и общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами.

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

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

Однако и в федеративных государствах деятельность органов местного управления может достаточно подробно регулироваться федеральным правом и, в частности, федеральной конституцией.

Так, в австрийской конституции не только подробно регулируется структура органов местного управления, но и полномочия отдельных должностных лиц, условия и сферы делегирования бургомистром своих полномочий другим должностным лицам и т.д.

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

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

(самоуправления), указывается, в каких административно-территориальных единицах осуществляется местное управление, оговариваются общие условия деятельности (принципы распределения финансов, полномочий, организации выборов, государственный контроль), устанавливаются судебные гарантии.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Финансы местных органов самоуправления

Европейская Хартия местного и регионального управления закрепляет, что органы самоуправления имеют право на собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться, которые должны быть соразмерны их компетенциям и по меньшей мере часть которых должна

обеспечиваться налоговыми поступлениями. В современных западных странах органы местного самоуправления имеют собственные бюджеты, которые они создают и расходуют самостоятельно. Право местных сообществ на самостоятельное формирование и расходование бюджетов закреплено в конституциях либо законодательно.

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

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

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

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

Что касается структуры доходов, то лишь в немногих странах налоговые поступления достигают 50% от общего объема доходов и только в ряде муниципалитетов США и в субъектах федераций они могут достигать до 80-90% бюджетных поступлений. Почти повсеместно органы самоуправления не имеют права произвольно вводить новые налоги: перечень теоретически возможных налогов устанавливается государством, государство же фиксирует

базы налогообложения по каждому налогу (в федеративных государствах этим могут заниматься субъекты федерации). Местным властям, таким образом, остается лишь право не вводить некоторые теоретически возможные налоги и устанавливать ставки налогообложения. В ряде стран, особенно в континентальной Европе, государство устанавливает также верхнюю и нижнюю границы ставок. Тем не менее, даже внутри одного государства варианты налогообложения на отдельных территориях могут существенно различаться прежде всего за счет того, что налоговое бремя на каждой территории складывается из налогов территориальных сообществ разных уровней и их объединений.

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

Местные налоги могут быть разделены на две категории:

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

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

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

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

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

Государственные трансферты в пользу органов местного самоуправления осуществляются в виде:

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

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

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

самоуправления оказывают платные услуги, особенно в сфере транспорта и коммунального хозяйства.

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

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