

Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.В. Фененко. - М. : МГИМО-Университет, 2004. - 401 с.

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)**

МИД РОССИИ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

Ю.В.ФЕНЕНКО

**МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН:
правовые вопросы социальной безопасности**



**Москва
2004**

Книга посвящена муниципальным системам зарубежных стран, их роли в обеспечении социальной безопасности. В работе даются краткие сведения об административно-территориальном устройстве страны, раскрывается структура местного управления, порядок работы и формирования местной власти, затрагиваются вопросы компетенции и реализации функций, системы финансирования местного управления, что обеспечивает социальную стабильность, делает жизнь граждан безопасной. Особое место в книге отводится характеристике отношений между центральными и местными властями, включая формы контроля центра за муниципальными органами. Приводятся нормативно-правовые акты и другие материалы, которые, иллюстрируют действие механизмов местного самоуправления.

Пособие рассчитано, прежде всего, на студентов, изучающих курсы «Конституционное (государственное) право зарубежных стран», «Конституционное право Российской Федерации» и «Муниципальное право Российской Федерации», на аспирантов и преподавателей юридических ВУЗов.

Предисловие

Местное самоуправление является неременным атрибутом любого современного демократического общества. Зарубежный муниципализм знает громадное количество разнообразных моделей и типов организации местного самоуправления. Различия в построении систем местного самоуправления зависят от многих факторов: политического режима, доминирующей в стране идеи организации власти и управления на местах, государственного устройства и административно-территориального деления государства, национальных традиций и пр.

Становление местного самоуправления в России проходит в условиях широкомасштабного реформирования политической и социально-экономической жизни общества и в значительной мере предопределяется заинтересованностью государства в развитом институте местного самоуправления, которое выступает связующим звеном между населением и государственными структурами. Ключевой вопрос местного самоуправления - объединение усилий местного населения по решению местных вопросов, которые, конечном счете, обеспечивают демократизм, стабильность и целостность российского государства.

Период с момента конституционного учреждения в России местного самоуправления срок достаточный для того, чтобы судить о результатах. Однако результаты пока никого не удовлетворяют: ни ученых, ни практиков – государственных и муниципальных служащих, ни население. В связи с этим, не малый интерес вызывает организация самоуправления в западных странах.

Что же касается социальной безопасности, то здесь защита жизни, здоровья, благополучия, прав и свобод человека является главной, непосредственной целью. В этом состоит суть социальной системы регулирования отношений между людьми, их жизнеобеспечения и социализации.

Социальная безопасность - состояние общества, предполагающее реализацию в нем основополагающих принципов социальной справедливости, обеспечение гражданам страны базового набора социальных благ и высоких жизненных стандартов. Все это, взятое в совокупности, является фундаментом общественной стабильности.

Критический уровень социальной безопасности личности, семьи, большинства социальных групп и слоев российского общества в настоящее время насущным образом требует переосмысления проблем социальной стратегии развития России с учетом ее потенциала, традиций, исконных ценностей народа, исторической природы огромного многонационального государства.

Цель, которую поставил перед собой автор, состоит в изучении систем местного самоуправления в зарубежных странах, в изучении опыта этих стран по вопросам обеспечения социальной безопасности на уровне муниципальных образований.

При характеристике территориальной организации муниципального управления в зарубежных странах следует учитывать, что очень часто в литературе и зарубежной, и отечественной, посвященной вопросам организации местной власти, используются понятия "местное самоуправление" и "местное управление", выделяется разное число уровней в системе местного управления и самоуправления. При этом не проводится четкого разграничения уровней собственно местного самоуправления и местного управления. Да и сделать это весьма непросто, ибо оба эти понятия отражают сложный, но, по сути, единый механизм осуществления власти на местах.

Поэтому одни авторы полагают, что не следует жестко противопоставлять эти понятия, предлагая рассматривать их как соотношение части с целым¹. Местное управление, являясь достаточно сложным и гибким механизмом, может включать в себя как государственную

¹ См.: Гильченко Л.В. Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право – М.: МОНФ и МИГПИ, 1998; Гильченко Л.В. Местное самоуправление: долгое возвращение – М.: МОНФ, 1998.

администрацию на местах, так и органы, избираемые населением, т.е. органы местного самоуправления. Именно в таком качестве местное управление входит в государственный механизм, обладая большим своеобразием и самостоятельностью по сравнению с его другими элементами. Это обусловлено, прежде всего, и главным образом спецификой такой составной части местного управления, как местное самоуправление.

Другой подход к выяснению соотношения этих двух понятий предполагает известное противопоставление местного самоуправления и местного управления². Под местным управлением понимается управленческая деятельность в местной территориальной единице, осуществляемая центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня. Осуществляется местное управление, как правило, через назначаемые вышестоящей властью административные органы. Местное самоуправление трактуется как деятельность самого населения местной территориальной единицы, т.е. территориального коллектива и его выборных органов по решению местных вопросов.

Все страны имеют тот или иной вид местного управления с определенной степенью самоуправления. Но местное самоуправление, как свидетельствуют зарубежные источники, не может рассматриваться отдельно, а только как часть всей системы государства³.

В качестве одной из тенденций развития местной власти (и, прежде всего, на ее среднем и высшем территориальных уровнях) можно выделить стремление к органическому, наиболее оптимальному сочетанию самоуправления с его известной автономией, самостоятельностью и государственного управления на местном уровне, позволяющего усилить государственные начала в местном управлении, обеспечить в деятельности органов местного самоуправления, местной администрации реализацию и защиту общенациональных интересов.

² См.: Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. — М.: Издательство «ЭКМОС», 2001.

³ См.: Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Патрушев В.И. Муниципальная наука: теория, методология, практика. М.: Муниципальный мир, 2003.

Соотношение различных форм местного управления, сочетание государственного управления и местного самоуправления при организации власти на местах определяется историческими, географическими и демографическими особенностями той или иной страны, политическим режимом, а также правовой системой. Так, для многих зарубежных стран характерна весомая роль в местном управлении назначаемых сверху представителей центральной власти, т.е. так называемого “прямого государственного управления на местах” или же “местного государственного управления”.⁴ При этом прямое государственное управление на местах может функционировать как преимущественно только на региональном уровне (что характерно для многих западных государств, имеющих в основе французскую модель местного управления), так и во всех административно-территориальных единицах (что типично для многих развивающихся стран). Так, в *Дании* на региональном уровне имеется 14 окружных префектур. Префект назначается государством. Префект возглавляет комитет, в состав которого входят четыре члена окружного совета, избираемого на общих выборах. Данный комитет осуществляет контрольные функции за муниципалитетами. Он вправе отменить решения муниципальных органов либо по собственной инициативе, либо по просьбе граждан, либо по требованию меньшинства муниципального совета, если окажется, что решения эти не соответствуют законодательству, как по форме, так и по содержанию. Муниципалитеты обязаны направлять свои финансовые отчеты контролирующему органу, с тем, чтобы доказать, что их деятельность осуществляется в соответствии с действующим законодательством⁵.

Во *Франции* представителями государства в департаменте и регионе (заменившими префектов и супрефектов, осуществлявших исполнительную власть в департаменте, административную опеку за коммунами) являются “комиссары республики” и “помощники комиссара республики” (прежние

⁴См.: Зарубежный опыт территориальной организации местного самоуправления <http://www.ime.kolyma.ru/Dime/d32.htm> ИМЕ дайджест.

⁵См.: Местное самоуправление. Национальная ассоциация местных властей Дании и Союз российский городов. Москва. 1995.

названия сохранились для обозначения званий в корпусе префектов).⁶ Комиссар республики наблюдает за правильным осуществлением полномочий департаментскими службами; он - второй после председателя генерального совета распорядитель делами в департаменте. Это лицо - "хранитель власти государства" в департаменте. Делегат правительства, он непосредственно представляет премьер-министра и каждого из министров⁷.

В ряде стран представителями государства могут выступать мэры (бургомистры) муниципалитетов. Так, в *Бельгии* бургомистр назначается королем из числа членов коммунального совета и является одновременно представителем короля, главным магистратом коммуны⁸.

В *Нидерландах* бургомистр, являющийся председателем исполнительного органа муниципалитета, назначается королевским указом по рекомендации королевского комиссара по делам данной провинции после консультаций с муниципальным советом. Он наделен некоторыми государственными полномочиями. На нем лежит ответственность за полицию и пожарные службы. Он вправе, если сочтет, что – то или иное решение муниципального органа противоречит законодательству или общим интересам, воздержаться от его выполнения и должен проинформировать об этом исполнительный орган провинции, который вносит этот вопрос на рассмотрение правительства⁹.

Система местных органов строится в соответствии с административно-территориальным делением, которое в унитарных государствах относится к компетенции центральной власти, а в федеративных, как правило, - к ведению субъектов федерации. Однако далеко не всегда территориальные единицы имеют органы, избираемые населением. В ряде случаев, например в кантонах, и округах *Франции*, германских округах, осуществляется по

⁶ См.: Местная государственная служба во Франции. Организация и общий статус. М.: Посольство Франции в Москве. 1993.

⁷ См.: Виталь Дюран Э. Местные органы власти во Франции. Москва, 1996.

⁸ См.: Материалы семинара по обмену опытом "Россия и Европа – опыт развития местного самоуправления". Общероссийская общественная организация "Муниципальная Академия". 23-31 июля 2004 г. Германия – Бельгия – Голландия. [/www.akad.ru/](http://www.akad.ru/).

⁹ См.: Материалы семинара по обмену опытом "Россия и Европа – опыт развития местного самоуправления". Общероссийская общественная организация "Муниципальная Академия" 23-31 июля 2004 г. Германия – Бельгия – Голландия. [/www.akad.ru/](http://www.akad.ru/).

существованию прямое государственное управление. Представительные органы в них не образуются¹⁰. Образование особых административных единиц для выполнения определенных государственных функций предусматривает ст. 285 Конституции *Колумбии*¹¹. В границах специальных территориальных единиц могут действовать органы местного самоуправления. Например, к числу местных органов управления в *США* относятся не только органы графств, муниципалитетов, но и школьных и специальных округов. В *США* насчитывается 14721 школьный округ.¹² Школьные округа, объединяющие большую часть школ, независимы от местных органов графств и муниципалитетов. Школьные округа управляются школьными советами (состоящими из пяти-семи человек). Большая часть школьных советов избирается населением. Совет разрабатывает основы образовательной политики в своем округе, бюджет округа, размер налогов, взимаемых на нужды школьного округа. Советы школьных округов распоряжаются субсидиями от федерального правительства и правительства штатов на образование, нанимают преподавателей. Вне школьных округов (в школьных системах, подчиняющихся штатам, графствам, муниципалитетам) обучается около 20% учащихся государственных школ¹³.

Первичной ячейкой местного самоуправления в зарубежных странах выступают, как правило, городские и сельские коммуны, которые могут именоваться по-разному (в *Дании*, например, это муниципалитеты), а также значительно отличаться друг от друга размерами территории, численностью населения. Так, в соответствии с законодательством *Австрии* субъекты ее федерации (земли) подразделяются на общины. Община является территориальной единицей, обладающей административной автономией, и в то же время представляет собой административный избирательный округ.

¹⁰См.: Raffaele Carnevale. Tax Collection Takes Stage in European Local Government Rating; Standard & Poor's Credit Week, April 11, 2001/ Цит. по Кредит Russia; Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. Москва, Дело и сервис.2000; Виталь Дюран Э. Местные органы власти во Франции. Москва, 1996.

¹¹ См.: Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 1996. С. 270.

¹²См.: Правовое регулирование местного управления в США// Социальные и гуманитарные науки: заруб. литература. Сер.4: Государство и право. 1993. 3/4. С. 53 - 59.

¹³ См.: Местное самоуправление и федерализм: опыт США. Архив ИЭГ. www.opec.ru/library/.

При этом любая община с численностью не менее чем в 20 тыс. человек должна, если только этим не ставятся под сомнение интересы соответствующей земли, получать по своей просьбе и по закону земли особый муниципальный статус. Город, имеющий такой статус, обладает помимо административных функций общины также и административными функциями района.¹⁴ В *Австрии* - более 2300 общин. Средняя площадь общин составляет более 93 км. Средняя численность населения - более 3 тыс. человек. Наибольшее число общин (1537) имеют численность населения в пределах от 1 тыс. до 5 тыс. человек¹⁵.

В *Нидерландах* общее число коммун - 647. В среднем коммуны имеют территорию более 50 км и численность населения более 2 тыс. При этом 342 коммуны (т.е. 52,9%) насчитывают от 10 тыс. до 50 тыс. жителей.¹⁶ Во *Франции* - более 36 тыс. коммун, при этом более 32 тыс. коммун имеют население менее 2 тыс. человек¹⁷.

В некоторых странах создаются небольшие самоуправляющиеся территориальные ячейки, которые не имеют статуса муниципалитетов. Например, в *Испании* насчитывается более 3670 местных общин, размер которых меньше размера коммуны (в *Испании* - 8082 коммуны). Они носят названия: хутор, приход, посад и т.п. Данные образования осуществляют децентрализованное управление разрозненными поселениями. Инициатива их создания исходит от заинтересованного населения или от компетентного муниципалитета, мнение которого в любом случае в соответствии с законодательством должно быть принято во внимание.¹⁸ В *Англии*, в систему местного управления которой входят районные советы Лондона, советы городских округов и шести крупных агломерации (Манчестер, Западный Йоркшир и др.), советы графств и окружные советы, насчитывается также

¹⁴ См.: Австрийская республика: Конституция и законодательные акты. М., 1985.

¹⁵ См.: Старцев Я.Ю. Курс лекций "Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах". М. РУДН, 2003.

¹⁶ См.: Шишкина Н.Э. Местное управление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития. 1.13. Местное управление в Нидерландах. www.internet-law.ru.

¹⁷ См.: Общие сведения о праве урбанизации во Франции. М., 1994.

¹⁸ См.: Местная власть в Испании: управление финансами. М.: ИНИОН, 1994.

более 8 тыс. приходских советов, в задачу которых входит представление мелких услуг на местном уровне¹⁹.

Законодательство зарубежных стран о местном самоуправлении не исключает возможности объединения коммун²⁰. Так, в *Австрии* общины могут вступать в соглашение с целью создания межобщинных объединений, которым от имени общин поручается выполнение задач, входящих в их компетенцию. Эти соглашения должны быть одобрены надзорным органом власти. Одобрение дается в виде постановления при условии, что соглашение соответствует закону и что создание объединения:

а) не наносит ущерба функциям заинтересованного властного органа общин, когда речь идет о выполнении порученных ему органом государственного управления задач;

б) отвечает интересам с точки зрения целесообразности, эффективности и рентабельности, когда общины редут свою деятельность в сфере приложения частного права.

В *Испании* автономные области вправе создавать на своей территории комарки (надмуниципальные общины) или другие образования, которые объединяют различные коммуны, имеющие общие интересы, требующие отдельного управления. Создание комарки может состояться по инициативе заинтересованных коммун в том случае, когда две пятых из них не противятся этому и когда эти две пятых представляют половину населения. Законы автономных областей устанавливают комаркальные территориальные округа, состав и функции их органов управления, которые должны представлять муниципалитеты, объединяющиеся в комарки. В Каталонии насчитывается 37 комарок.²¹ Необходимо также отметить, что в *Испании*

¹⁹ См.: Беннет Р.Дж. Пути децентрализации государственного управления (Великобритания)// Проблемы теории и практики управления. 1992. 1. С. 4 - 8.

²⁰ См.: Муниципальные системы зарубежных стран. www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M_PRAVO.

²¹ См.: Штейнберг Д. С. Шашкова А. Н. Местное самоуправление в России и Испании: сравнительный анализ. Российская юстиция.- 1999.- N12.-С.51-52.

существует и такая форма объединения коммун, как синдикаты коммун. Их в стране – 527.²²

Синдикаты коммун - это добровольные ассоциации коммун, направленные на совместное осуществление определенных работ и служб, относящихся к компетенции заинтересованных коммун. Речь идет о местных нетерриториальных образованиях институционального характера. Синдикаты коммун осуществляют свою деятельность на основе своих статусов, одобренных заинтересованными муниципалитетами. В статусах определяется территориальный район деятельности данного образования, предмет деятельности, его органы и экономические ресурсы, предполагаемая продолжительность существования и другие вопросы, необходимые для его функционирования.

Подобное институционализированное сотрудничество свойственно коммуна́м в других странах, в частности в *Бельгии*, чье законодательство предусматривает разные формы межкоммунального объединения. Межкоммунальные объединения в *Бельгии* представляют собой некоммерческие ассоциации, занимающиеся четко определенными вопросами в интересах коммун. Они создаются на добровольной основе.²³ Межкоммунальные объединения бывают "простые" и "смешанные". Членами простых межкоммунальных объединений являются местные органы власти. Членами смешанных межкоммунальных объединений являются юридические лица, представляющие как частный, так и государственный сектор. Сфера деятельности межкоммунальных объединений определена их уставом. Каждое межкоммунальное объединение занимается одним специфическим видом деятельности или несколькими видами деятельности (газоснабжение, телевидение, водоснабжение, медико-социальная сфера и т.п.)²⁴. Межкоммунальные объединения имеют статус акционерного общества,

²² См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе (The structure of local government in Europe). Перевод с английского и предисловие Камышанова В.И., М., "Финансы и статистика", 1992г.; Испания: Конституция и законодательные акты. М., 1982.

²³ См.: Багиров Ф.А. Опыт местного самоуправления Бельгии. www.demaz.org.

²⁴ См.: Комарова В.В., Слепак В.А. Проблемы становления городского самоуправления.www.lslg.ru/ru/publications/.

кооператива или ассоциации с неимущественными целями. Их правление располагается в одной из коммун-членов. В принципе срок деятельности межкоммунального объединения не может превышать 30 лет. Любое изменение устава, налагающее на коммуны дополнительные обязательства или ограничивающие их права, принимается по решению каждого коммунального совета коммун - членов объединения. Каждое коммунальное объединение имеет общее собрание, правление и коллегия представителей. Коммуны располагают большинством голосов и председательством в различных руководящих и контролирующих органах объединениях. Членами правления от коммун могут назначаться только коммунальные советники, бургомистры или старейшины. При этом Конституция *Бельгии* запрещает различным коммунальным советам проводить совместные заседания и принимать совместные решения²⁵. В организации местного самоуправления важную роль играет вопрос об установлении и изменении границ муниципалитетов. Общий подход к решению данного вопроса, нашедший отражение в законодательстве зарубежных стран, можно выразить формулой: границы коммун могут быть изменены только в законодательном порядке. Вместе с тем в разных странах порядок установления и изменения границ муниципалитетов имеет свои особенности. Так, законодательство *Австрии* предусматривает, что территория общин может быть изменена по соглашению муниципальных советов, которое должно быть одобрено правительством земли²⁶. В *Норвегии* существует особый закон об изменении коммунальных границ. Он предусматривает, в частности, что губернатор области (в *Норвегии* - два уровня местного управления: коммуны и области) вправе принять решение о второстепенных (незначительных) изменениях территории коммун при условии согласования заинтересованных коммун. В случае, когда речь идет о слиянии или более значительных изменениях территории, решение принимает министерство местной администрации или

²⁵ См.: Багиров Ф.А. Опыт местного самоуправления Бельгии. www.demaz.org; См.: Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 1996. С. 47.

²⁶ См.: Петров М. Муниципальные системы Запада. М., 1994; Австрийская республика: Конституция и законодательные акты. М., 1985.

парламент. Коммуна или группа жителей может внести предложение об изменении границ. В соответствии с законом заинтересованные муниципальные и областные советы высказывают свое мнение. Если рассматривается предложение о слиянии коммун, то проводятся обычно референдумы. Однако референдумы носят консультативный характер, ибо коммунальные границы не являются вопросом чисто местного значения. В **Италии** также образование новых общин или изменение территориальных границ общин решается областным законом, но после консультаций с заинтересованным населением²⁷.

Размеры территории муниципалитетов, численность их населения, структура управления - важные факторы, влияющие на характер и содержание реформ местного управления и местного самоуправления, которые осуществлялись в зарубежных странах после второй мировой войны и продолжают осуществляться и сегодня в ряде стран. Одной из тенденций этих реформ является укрупнение муниципалитетов, в частности в **Великобритании, Германии, Скандинавских странах**²⁸. Зарубежные ученые отмечают, что происшедшее после второй мировой войны расширение общественных задач, а также требования населения влиять на решение этих задач на местном уровне оказались мотивом для децентрализации большого количества общественных задач с переходом их с центрального на муниципальный уровень. Стало очевидным, что условием выполнения возросшего числа общественных задач является укрупнение муниципалитетов. Как известно, муниципальные учреждения исторически восходят к тем временам, когда общественные службы вследствие слабой экономики и примитивных транспортных условий обеспечивались маленькими общинами. Эти обстоятельства изменились под воздействием разнообразных властно-политических, экономических и социальных условий. При проведении муниципальных реформ проявилось желание

²⁷ См.: Муниципальные системы зарубежных стран. www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M_PRAVO. См.: Материалы международной конференции «Основы местного самоуправления в Норвегии». 8-15 января 1996, Осло (Норвегия). www.eurograd.spb.ru.

²⁸ См.: Шадрухин В. А. Модели местного самоуправления европейских стран. Издательство: Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского. Саратов.2002.

сохранить существующие муниципальные задачи, и, прежде всего школы для детей, социальные услуги и больницы. Муниципальные органы не могли обеспечить расширение этой сферы, однако оно становилось необходимым следствием технического и финансового развития. Поэтому необходимо было увеличить размеры муниципалитетов, прежде всего и сельской местности. Так, *Швеция* уже в 1952 г. провела первое слияние муниципалитетов и создала 1037 муниципалитетов. В 1977 г. они были объединены в 279 муниципалитетов. Сотрудничающих муниципалитеты объединялись вокруг городов на основе освоения окружающих города территорий²⁹. Такая система блоков развивалась в окончательное муниципальное деление. В *Великобритании* изменения административного деления были особенно сильны. Здесь вследствие ранней и интенсивной индустриализации бурно развивались города. Но хотя муниципалитеты здесь достигли значительных размеров с достаточно большой цифрой среднего населения, чем в большинстве стран Северной Европы, перед муниципалитетами Великобритании после реформы сохранилось большое число задач по сравнению с другими странами Северной Европы.³⁰ В *Англии* в 1950 г. насчитывались, в частности, 572 городских и 475 сельских округов.³¹ В настоящее время местное управление и самоуправление *Англии* представлено 32 районными советами Лондона. Корпорацией лондонского Сити, 39 советами графств, 36 городскими округами, подразделяющими территорию 6 крупных агломераций, и 296 окружными советами. Население советов графств варьирует от 130 560 человек до 1546 тыс. человек. Из 296 окружных советов 71 совет имеет население менее 75 тыс. человек. Население лондонских районов изменяется от 130 600 до 317 400 человек³².

²⁹ См.: Балакирев У.М. Местное самоуправление в Швеции//www.balakirev.temator.ru; Публикации Шведского института в ИНТЕРНЕТ на официальном сайте посольства Швеции в Москве (<http://sweden.ru/sheets.html>). См.: Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы// Полис. 1999. 2. С.155-167.

³⁰ См.: Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании. М., 1999.

³¹ См.: Харвей Д., Худ К. Британское государство. М., 1979. С.253.

³² См.: Chester N. The English administrative system, 1780–1870. Oxford, 1981. P. 119.; Редлих Р. Английское местное управление. С-Пб., 1908.; См.: Redlich and Hirst, Local government in England, p. XXIV; Gneist R. Selfgovernment. B., 1871; Naitland F. The constitutional history of England 1909; Smellie K. History of local government. Boston, 1946; Reith-Lucas B. The unreformed Local Government System. L., 1980.

В бывшей *Западной Германии* в 70-е годы общее число общин (муниципалитетов) было уменьшено до 3251 муниципалитета со средним числом жителей 19 тыс. человек³³.

Перед реформой местного самоуправления в *Дании* в 1970 г. было 1297 сельских муниципалитетов и 88 городских муниципалитетов³⁴. Города, как правило, были способны решать все задачи самостоятельно, в то время как маленькие сельские муниципалитеты вынуждены были кооперироваться для решения местных вопросов, получать поддержку от округов либо оплачивать соответствующие услуги городам. Целью реформы явилось создание меньшего количества единиц местных и региональных властей, но распространяющих свое влияние на большую территорию и большее количество населения. Это требовало осуществления административной, финансовой и бюджетной реформ, перераспределения задач между разными уровнями управления. Было принято решение преобразовать 1365 мелких муниципалитетов в 275 крупных и образовать 14 округов (их было до реформы 25). Среднее количество жителей, приходящихся на один муниципалитет, стало 18 тыс., а на округ – 320 тыс. Целью реформы являлось создание "жизнеспособных" муниципалитетов с территорией и налоговой базой, которые позволяли органам местного самоуправления эффективно решать местные вопросы. В то же время муниципалитеты должны иметь количество жителей, которое было бы достаточным, чтобы создать школы, дома для престарелых, детские сады и другие учреждения местного характера, финансово оправдывающие качественный уровень их содержания. Надо отметить, что спустя 20 лет после реформы вопрос о размерах муниципалитетов стал вновь обсуждаться. Некоторые авторы считают, что многие муниципалитеты слишком малы, чтобы эффективно решать местные проблемы, если не осуществлять при этом муниципальное сотрудничество.

³³ См.: Местное самоуправление. Немецко-русское издание Федеральной Академии государственного управления и Баварской школы управления, Мюнхен/ Бонн, 1995.

³⁴ См.: Организация городского самоуправления: Сб. Материалов // Под ред. А.Н. Широкова. - Обнинск: Институт муниципального управления, 1996.

При решении вопроса об укрупнении муниципалитетов в *Дании* в 1970 г. важное значение придавалось четырем принципам.³⁵

1. Задачи должны распределяться между муниципалитетами и округами таким образом, чтобы они были, возможно, ближе к населению. Это означает, что муниципалитеты должны нести ответственность за те службы, в которых люди нуждаются в своей повседневной жизни, например, детские сады, начальные школы, учреждения для пожилых людей, работа сети базовых услуг по здравоохранению, ответственность за большую часть социальных служб, выплата различных пособий от центрального правительства и т.п.

2. Задачи должны распределяться с учетом территориальных размеров и финансовых возможностей муниципалитетов. Этот принцип приводит к тому, что учреждения, которые охватывают территорию более чем одного муниципалитета, должны находиться под управлением округа. Согласно этому принципу, округа несут ответственность за определенное число учреждений, базирующихся в регионе, например средние школы (гимназии), больницы, специальные учреждения социального обеспечения и т.п.

3. Муниципалитеты и округа должны быть жизнеспособны с финансовой точки зрения, т.е. должны иметь стабильную финансовую базу. Это означает, что муниципалитеты должны иметь определенное число жителей и размеры, которые бы гарантировали населению с различным уровнем доходов наличие предприятий различного рода в пределах границ муниципалитета, что способствовало бы обеспечению стабильной и широкой налоговой базы.

4. Сбалансированность задач общества (государства), округов и муниципалитетов. Характерной чертой датской системы является то, что муниципалитеты и округа выполняют различные задачи; между муниципалитетами и округами нет отношений соподчинения. В результате, как правило, есть только один ответственный орган местного самоуправления за решение конкретной задачи. Однако некоторые задачи

³⁵ См.: Дания. Система местного самоуправления Дании// журнал «Муниципальное право» № 4 (28), 2004.

требуют участия, как муниципалитета, так и округа одновременно (социальные услуги, больницы, транспорт, дороги, планирование).

Необходимо отметить, что датская реформа местного самоуправления 1970 г. готовилась в течение достаточно длительного времени. Специальная комиссия по закону о местном самоуправлении начала свою работу в 1958 г. с анализа существующих законоположений о местном самоуправлении, а также структуры местного самоуправления. На основе исследований и анализа комиссия представила датскому парламенту проект будущей структуры местного самоуправления. Важно отметить, что был разработан проект реформы, который предусматривал комплексное решение задач местного управления и самоуправления³⁶.

В 1977 г. на основе специального закона с ограниченной продолжительностью действия была проведена реформа местного самоуправления в *Бельгии*, которая предусматривала слияние коммун, пересмотр их границ. Этим законом была введена простая и быстрая процедура при соблюдении принципа предварительных консультаций заинтересованных коммун и их населения.³⁷ Необходимо отметить, что и в *Дании* конкретные предложения комиссии по реформе местного самоуправления также направлялись в муниципалитеты, которым предстояло объединиться. Муниципалитеты могли объединиться на добровольной основе, что большей частью и было сделано.³⁸

В *Бельгии* объединение коммун было осуществлено на основе следующих принципов:

а) каждое слияние проводилось на базе "основной коммуны", с которой остальные поддерживали отношения, и с учетом сферы влияния и роли, которую она играла во всех областях с точки зрения экономики и культуры в широком смысле слова;

³⁶ См.: Хансен Б.К. Подготовка муниципальных служащих: Сборник материалов / Под ред. Ю.В. Кириллова - Обнинск: Институт муниципального управления, 1996.

³⁷ См.: Багиров Ф.А. Опыт местного самоуправления Бельгии. www.demaz.org.

³⁸ См.: Дания. Система местного самоуправления Дании// журнал «Муниципальное право» № 4 (28), 2004.

б) учет таких факторов, как образ жизни соответствующих групп населения, их сходство (Бельгия состоит из четырех “языковых” регионов);

в) принцип взаимодополняемости, который предполагает, что новые муниципалитеты должны были включать в себя жилые, зеленые, промышленные, сельскохозяйственные и коммерческие зоны, необходимые для создания наиболее гармоничной общности;

г) промышленные зоны должны быть по возможности сгруппированы под единым руководством. В результате реформы число коммун резко сократилось: с 2669 (в 1950 г.) до 589³⁹.

Муниципальный зарубежный опыт свидетельствует, что вопросы изменения границ муниципалитетов, их упразднение, слияние должны решаться законодательным путем, с учетом мнения заинтересованных муниципалитетов, населения. В законодательстве зарубежных стран закрепляются гарантии прав муниципалитетов, включая и гарантии их прав на управление определенной территорией. В *Германии* защита прав коммун от необоснованного их упразднения, изменения границ территорий обеспечивается, в частности, деятельностью конституционных судов федеральных земель⁴⁰. Конституция *Германии* (ст.28) гарантирует неприкосновенность местного самоуправления как формы организации власти. Она не содержит гарантию неприкосновенности отдельно взятой общины.⁴¹ Однако практика судопроизводства в конституционных судах федеральных земель требует для роспуска какой-либо общины на основании законов земель об изменении административно–территориального деления наличия особых интересов общественного блага. Нарушение или несоблюдение интересов общественного блага, что одновременно означает нарушение Конституции, налицо, если:

а) не имело места своевременное и достаточное заслушивание мнения соответствующей общины;

³⁹ См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. – М., 1992.

⁴⁰ См.: Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М., 1991.

⁴¹ См.: Основной закон (Конституция) Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. См.: сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

б) земельный орган законодательной власти недостаточно полно выяснил существо дела или при принятии решения исходил из неверного толкования обстоятельств дела по существенным вопросам;

в) решение земельного органа законодательной власти о новом административно-территориальном делении имело очевидные недостатки с точки зрения оценки и понимания существа вопроса;

г) оценки земельного органа законодательной власти и его прогнозы относительно будущего развития соответствующей общины совершенно очевидно неверны или однозначно опровержимы;

д) цели изменения административно–территориального деления однозначно не оправданы в сравнении с прежним состоянием;

е) цели изменения административно–территориального деления, очевидно, неприемлемы или очевидно, что меры по достижению этих целей не являются необходимыми;

ж) в результате изменения административно–территориального деления, осуществленного земельным органом законодательной власти, ухудшается положение жителей и вновь образованных общин, что не оправдывается преимуществами от этих законодательных мер (сопоставление затрат и результатов).

Итак, рассмотрим формы реализации местного управления и местного самоуправления в странах Европы, США и России.

ГЛАВА I. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

§ 1. Понятие правового регулирования местного самоуправления и управления социальной безопасностью

Различные аспекты правового и фактического статуса органов местного самоуправления и управления являются постоянным объектом внимания правоведов различных стран мира. Единого мнения по поводу основных институтов самоуправления нет и быть не может, однако есть сложившиеся устойчивые взгляды на важнейшие формы деятельности местных органов власти и управления. В этой главе делается попытка обобщить наиболее популярные и распространенные точки зрения на проблемы самоуправления в сфере социальной безопасности.

Органы местного самоуправления — это органы, которые избираются непосредственно гражданами.

Местное управление — это органы, назначаемые центральной властью. В этом их главное отличие: самоуправление — избираемые органы, управление — назначаемые. Однако справедливо отмечается, что выборность — не единственное свойство и качество органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления должны не только избираться, но и обладать определенным комплексом полномочий, определенной самостоятельностью, т. е. иметь реальные права.

Полномочия местных органов, как правило, закрепляются в специальных нормативных актах. Ряд зарубежных конституций содержат либо главы, либо отдельные статьи, посвященные местному самоуправлению. Как правило, такие главы невелики по объему и содержат отсылки к текущему законодательству. Так, например, Конституция *Японии* содержит главу 8 "Местное самоуправление"⁴². Эта глава включает всего

⁴² См.: Конституция Японии. Промульгирована 3 ноября 1946 года. Вступила в силу 3 мая 1947 года. Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 1996. С. 305.

четыре статьи (ст. ст. 92—95). Она включает лишь основные принципы и положения, касающиеся местного самоуправления. В ней говорится, что в стране имеются такие органы, и работа их устанавливается законом, главные должностные лица органов публичной власти избираются населением, местные органы имеют право управлять своим имуществом. Специальный закон, применяемый в отношении какого-то конкретного местного органа, может быть издан парламентом не иначе как с согласия большинства избирателей, проживающих на территории данного местного органа.⁴³ Это, кстати, довольно своеобразное положение: парламент — общегосударственный орган — должен учитывать мнение жителей конкретной местности, если закон касается их интересов.

Конституция *Италии* включает раздел 5 "Области, провинции и коммуны"⁴⁴. Этот раздел посвящен в основном регулированию правового статуса областей. Статус областей в *Италии* достаточно специфичен. Область — это крупный регион, области в *Италии* бывают с автономным статусом и с обычным статусом. Указанная единица не совсем подходит под понятие "местной" административно-территориальной единицы, и органы тут более весомого статуса. Что касается органов провинций и коммун, то в Конституции *Италии* о них говорится совсем немного: "Провинции и коммуны являются автономными образованиями в рамках принципов, установленных общими законами республики" (ст. 128); "провинции и коммуны являются также территориальными единицами государственного областного деления" (ст. 129)⁴⁵. Указывается также, что подробное правовое регулирование устанавливается законами.

Законодательство *ФРГ* достаточно подробно регулирует проблемы местного самоуправления и управления. Несколько статей, посвященных данной проблеме, содержатся в федеральной Конституции — основном

⁴³ См.: Цунэо Инако. Современное право Японии. – М., 1999.

⁴⁴ См.: Конституция Италии. Сборник "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Составитель В.В. Маклаков. - 4-е изд., переработанное и дополненное - М.: Волтерс Клувер, 2003.

См.: Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 1996. С. 267.

⁴⁵ См.: Конституция Италии. Сборник "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Составитель профессор В.В. Маклаков. - 4-е изд., переработанное и дополненное - М.: Волтерс Клувер, 2003.

См.: Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 1996. С. 271.

законе ФРГ. Это статья 28, где говорится, что в землях, округах, общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами. Здесь же говорится, что общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона, под собственную ответственность, все дела местного сообщества⁴⁶.

Под общинами понимаются территориальные единицы местного уровня, т.е. меньше, чем субъекты федерации земли. Об общинах и объединениях общин говорится также в пункте 3 статьи 105⁴⁷. Однако, если брать законодательство **ФРГ**, наиболее подробно вопрос местного самоуправления регулируются на уровне земель. Каждая земля в **ФРГ** имеет свою конституцию, и в каждой земле принимаются специальные законы, посвященные местному самоуправлению. Так, например, существует объемное положение об общинах земли Баден–Вюртенберг. Это положение состоит из пяти частей и включает 147 параграфов.⁴⁸ Безусловно, такой объемный нормативный акт регулирует этот вопрос очень подробно.

Крайне лаконично регулирует вопрос о местных органах власти Конституция **Франции**, которая содержит раздел 12 "О территориальных коллективах"⁴⁹, в котором упоминаются только две административные единицы **Франции**, которые можно отнести к местным органам: "Территориальными коллективами республики являются коммуны, департаменты, заморские территории. Всякие иные территориальные коллективы создаются законом. Эти коллективы свободно управляются выборными органами при соблюдении условий, предусмотренных законом" (ст. 72).⁵⁰ Французская Конституция только обозначает, какие существуют административные единицы, и определяет принцип выборности органов,

⁴⁶ См.: Основной закон (Конституция) Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. См.: сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001.

⁴⁷ См.: Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М., 1991.

⁴⁸ См.: Местное самоуправление в Германии (на примере положения об общинах земли Баден–Вюртенберг). М.: Де-юре, 1996. С. 53—200.

⁴⁹ См.: Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года. Конституции зарубежных стран. М.: Издательство «Юрлитинформ». 2003. С. 49-69.

⁵⁰ См.: Там же. С. 62.

которые должны быть в этих единицах. Закреплена ссылка на закон, и все вопросы французского самоуправления регулируются законами.

Конституции *Испании* и *Греции* не употребляют термин "местное самоуправление". Там применяется категория "местная администрация". В разделе 8 главе II Конституции *Испании* "О местной администрации" говорится, что Конституция гарантирует автономию муниципалитетов, которые обладают всеми правами юридического лица. Их управление возлагается на соответствующие муниципальные советы, включающие алькальдов и советников. Советники избираются населением муниципалитета посредством всеобщего, равного, свободного, прямого и тайного голосования на условиях, установленных законом. Алькальды (*мэры*) избираются советниками или населением⁵¹.

Отметим, что термин "муниципалитет", "муниципальный орган" в ряде стран равнозначен понятию органа местного самоуправления — органа избираемого. В *США* и *Англии* муниципальными органами называются только городские органы, в других странах — это любые избираемые органы.⁵²

В Конституции *Греции* (раздел Ф, который называется "Об администрации", глава 1 "Организация администрации") сказано (ст. 102), что управление местными делами принадлежит органам местной власти. Далее говорится об органах местного управления. На наш взгляд, по греческому законодательству, понятия местного управления и местной власти отождествляются. Во всяком случае, в пункте 2 статьи 102 говорится: "Органы местного управления пользуются административной независимостью. Их органы власти избираются путем всеобщего и тайного голосования".⁵³ Это следует понимать так, что местное управление и местные

⁵¹ См.: Конституция Испании. (Одобрена генеральными кортесами на пленарных заседаниях конгресса депутатов и сената 31 октября 1978 года, утверждена испанским народом на референдуме 6 декабря 1978 года, подписана е.в. королем перед генеральными кортесами 27 декабря 1978 года). См.: Конституции зарубежных стран. М.: Издательство «Юрлитинформ». 2003. С.227.

⁵² См.: В основании пирамиды: как работают местные органы самоуправления в США, Великобритании, Франции // Народный депутат. 1990. 14. С. 112 - 118.

⁵³ См.: Конституция Греции (Греческой Республики) от 11 июня 1975 г. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г; См.: <http://constitution.garant.ru>.

власти — это избираемые органы, фактически это органы самоуправления. Греческая Конституция (п. 5 ст. 102) предусматривает возможность государственного контроля за местным управлением⁵⁴.

Таким образом, мы видим, что терминология, существующая в разных странах мира, достаточно своеобразна. Одни и те же органы могут называться и администрацией, и органами управления, и органами самоуправления, но, применяя принципы, заложенные в теории, мы их будем различать и органами самоуправления будем называть только избираемые органы. Как видим, такие органы есть практически в любой зарубежной стране.

Следует отметить также важный факт, что 15 октября 1985 г. была принята *Европейская хартия о местном самоуправлении*. Эта хартия, которая обязательна для государств — членов Совета Европы, закрепляет важнейшие конституционные, законодательные основы местного самоуправления. В ней говорится о том, что принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны. Под местным самоуправлением, как это закреплено в статье 3, понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами⁵⁵.

Следует упомянуть очень важный принцип, который закрепляет Европейская хартия о местном самоуправлении. Суть его в том, что органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают

⁵⁴ См.: Конституция Греции (Греческой Республики) от 11 июня 1975 г. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г; См.: <http://constitution.garant.ru>.

⁵⁵ См.: Серия Европейских Договоров № 122. Европейская хартия о местном самоуправлении. Страсбург, Совет Европы, Отдел изданий и документов. ISBN 92-871-0804-8. Май 1990.

полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти. Следовательно, закрепляется принцип исключительной компетенции и выделяется определенная сфера самостоятельных полномочий для этих органов.

Таким образом, можно назвать два основных принципа органов местного самоуправления и вообще самоуправления как явления. Это выборность и определенный комплекс прав. Местные органы самоуправления должны иметь свою собственную компетенцию, обладать достаточно реальными правами и возможностями. О компетенции органов местного самоуправления речь пойдет ниже.

§ 2. Основные черты административно–территориального деления

Система органов местного самоуправления и управления, как правило, строится в соответствии с административно-территориальным делением страны. Административно-территориальное деление — это деление государственной территории на определенные части с целью наиболее рационального управления государством. Административно-территориальное деление зависит от различных факторов. Как правило, в основе деления лежит удобство управления. К числу иных факторов, влияющих на образование административно-территориальных единиц, можно отнести: естественно-географические факторы (например, эти единицы образуются вокруг крупных городов); факторы демографического характера (единицы образуются с примерно равным числом населения); национальный или этнический состав населения; особенности бытового уклада, религиозного характера. Весьма значительное влияние имеют факторы экономического характера и факторы политической жизни.

Очень часто административные единицы существуют с незапамятных времен, т.е. они исторически сложились на территории бывших графств, княжеств, иных феодальных единиц, где граждане привыкли ощущать себя частью этой территории. Однако феодальные границы — это не есть что-то незыблемое. Они могут и перестраиваться, меняться в зависимости от потребностей современной жизни.

Как правило, в соответствии с административно-территориальным делением строится и система органов управления этими единицами, которые могут быть органами самоуправления и управления, поскольку каждая административная единица имеет какой-то орган власти или управления. Если такого органа нет, то это уже не административно-территориальная единица.

Существуют крупные и мелкие административно-территориальные единицы. Естественно, масштабам этих единиц соответствуют имеющиеся в них органы. В разных странах есть различные системы административно–

территориального деления страны: более развитые и менее развитые, простые и сложные. Это зависит от размера государства и от численности населения. Называют двухзвенные системы административно–территориального деления, трехзвенные и т. д. Есть даже пятизвенные системы — такая система существует во **Франции**.⁵⁶

Низшим звеном французского административно–территориального деления является *коммуна*. Коммуна — основа деления. Может быть, это не совсем то, чем когда-то в СССР был сельсовет, но это тоже первичное звено. Во **Франции** их насчитывается около 37 тысяч. Коммуна — это определенная численность населения, определенные границы, это первое звено государственной системы. Граждане коммуны избирают муниципальный совет — низший орган государственной власти и первичный орган самоуправления. Местный муниципальный совет выбирает мэра, который является представителем исполнительной структуры⁵⁷.

Далее идет *кантон*. Этот термин аналогичен швейцарскому термину "кантон", но это не одно и то же. В **Швейцарии** кантон — это субъект федерации (там насчитывается 23 кантона)⁵⁸, а кантон французский — это объединение нескольких коммун. Кантон введен для удобства управления государственными делами. Своих органов самоуправления в этой структурной единице нет, кантон является избирательным округом. В кантоне имеется ряд должностных лиц, которых нецелесообразно иметь в каждой коммуне. Эта более крупная единица создается для того, чтобы в каждом кантоне для жителей нескольких коммун был свой нотариус, судья, участок жандармерии, призывной участок и т. д.⁵⁹.

Затем идет *округ*. В округе от 100 до 150 коммун. Во **Франции** свыше трехсот округов. Во главе округа стоит лицо не избираемое, а назначаемое правительством. Это должностное лицо — государственный чиновник —

⁵⁶ См.: Местная государственная служба во Франции. Организация и общий статус. М.: Посольство Франции в Москве, 1993.

⁵⁷ См.: Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1989.

⁵⁸ См.: Фляйнер Томас. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов. Зарубежный опыт федерализма. Журнал «Казанский федералист». № 4. 2002.

⁵⁹ См.: Федерация в зарубежных странах. — М.: Юридическая литература, 1993.

именуется субпрефектом. Округ — третье звено французской административно-территориальной системы.

Четвертое звено — *департамент*, более крупная единица, включающая около 400 коммун, или 35 кантонов. В департаменте имеется избираемый орган местного самоуправления — генеральный совет (может быть, логичнее было бы назвать его департаментским советом?). Принцип избрания этого совета достаточно прост: от каждого кантона избирается один генеральный советник. Таким образом, если в департамент входит 35 кантонов, то в генеральном совете 35 генеральных советников. Возглавляется генеральный совет префектом, который назначается правительством. Здесь достаточно своеобразное соединение принципов самоуправления и управления. Генеральные советники избираются не прямыми выборами, а многоступенчатыми; важно то, что это представители граждан⁶⁰.

Самая крупная административно-территориальная единица во **Франции** — *регион* (в некоторых пособиях употребляется французская транскрипция этого слова — *режьон*). Регион имеет региональный совет. Регионы были образованы вместо провинций, которые много веков существовали во Франции, по традиции названия провинций стали названиями регионов. Они существуют и в настоящее время: Аквитания, Бургундия, Пикардия, Нормандия и т. д. В регионе есть префект региона — им является префект самого крупного департамента, административный центр которого является центром региона.⁶¹ Как мы видим, во **Франции** существует достаточно сложная структура местных органов.

Отметим, что иногда местные органы классифицируют на несколько групп. Называют страны, где существуют только органы самоуправления или только органы управления (назначаемые правительством). Это возможно после военных переворотов и в условиях диктатуры. Чаще всего существуют смешанные системы, где есть элементы самоуправления и управления.

⁶⁰ См.: Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1989.

⁶¹ См.: Структура и функции местных коллективов во Франции. М., 1993.

Классическим примером такой системы является французская система, где существуют и избираемые органы, и назначаемые центральной властью.

Назовем иные способы построения структуры местной власти: четырехзвенная система применяется в ряде *стран Африки (Камерун, Сенегал)*,⁶² трехзвенная присуща ряду *стран Европы (Италия)*,⁶³ а так же в *Африке (Кения)*,⁶⁴ двухзвенная система существует обычно в *небольших странах (Дания)*⁶⁵.

Датская система, к примеру, выглядит следующим образом: округа (это более крупные единицы), муниципалитеты (сельские единицы) и города. Округа объединяют муниципалитеты и являются как бы вторым звеном для них, а города вообще не имеют второго звена и существуют по принципу самоуправления, над ними нет никакой вышестоящей структуры, они подчиняются только закону⁶⁶. Достаточно своеобразная система самоуправления существует в *США*. Там штаты традиционно делятся на так называемые *графства* (county), а графства — на *округа*. Округа могут быть самыми различными, в том числе и не административно–территориальными (может быть школьный округ, избирательный округ, церковные приходы и т. д.).⁶⁷ Важно отметить, что существует прямая зависимость системы местных органов от формы государственного устройства.

В унитарных государствах установление административно–территориального деления относится к ведению центральной власти и правительства. А в федеративных государствах административно–территориальная структура — это компетенция субъекта федерации. В разных штатах, землях, провинциях существуют свои особенности,

⁶² См.: Черкасов А.И. Местное управление и децентрализация власти: опыт развивающихся стран// Государство и право. 1992. 5. С. 105 - 112.

⁶³ См.: Филимонова М.В., Медведев С.Н. Государственный строй Итальянской Республики. М., 1995.

⁶⁴ См.: Черкасов А.И. Местное управление и децентрализация власти: опыт развивающихся стран// Государство и право. 1992. 5. С. 105 - 112.

⁶⁵ См.: Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: СПАРК, 2001.; Штатина М. А. Местное управление в зарубежных странах (Великобритания, США, Франция, страны Латинской Америки). – М., 1994.

⁶⁶ См.: Дания. Система местного самоуправления Дании// журнал «Муниципальное право» № 4 (28), 2004; См.: Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001.

⁶⁷ См.: Политический механизм городского управления (на материалах США): Научно-аналитический обзор. М., ИНИОН РАН, 2004.

сложившиеся исторически или по воле и желанию жителей и власти субъекта федерации.

§ 3. Структура органов местного самоуправления

Местное самоуправление включает в себя, как правило, два элемента — выборный орган (выборное муниципальное собрание, которое может называться по-разному — совет, ассамблея) и исполнительный орган. Исполнительный орган может быть единоличным и коллегиальным. Если это единоличный орган, то, скажем, это *мэр (Франция)* или *бургомистр (ФРГ)*. Пример коллегиального органа — магистрат в некоторых землях *ФРГ* или джунта в *Италии*⁶⁸.

Исполнительный орган необходим, поскольку это постоянно действующая структура, а выборное собрание собирается периодически, для решения каких-то важных принципиальных вопросов. Представительные выборные органы местного самоуправления могут иметь самые разные названия, например, совет графства (*США и Великобритания*)⁶⁹, это может быть муниципальный совет, коммунальный совет, генеральный совет. Довольно часто применяется термин "муниципалитет". Этот термин может означать и территорию, и орган (как когда-то у нас было с сельским советом).

Представительные органы местного самоуправления обычно избираются гражданами прямым голосованием, чаще всего — по мажоритарной системе: голосование проводится индивидуально за конкретных лиц — депутатов местных органов. Избираются отдельные члены будущего муниципалитета по избирательным округам. Округа бывают одномандатные, иногда — многомандатные. Срок полномочий таких избираемых органов различен: от 1 года до 6 лет. При продолжительном сроке деятельности представительные органы местного самоуправления могут частично обновляться, т. е.

⁶⁸ См.: Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. — М.: СПАРК, 2001.

⁶⁹ См.: Органы власти штатов и местные органы управления в США. — М., 1990; Штатина М. А. Местное управление в зарубежных странах (Великобритания, США, Франция, страны Латинской Америки). — М., 1994.

проводится ротация. Во **Франции**, например, генеральные советы обновляются каждые три года наполовину.⁷⁰

Представительные органы местного самоуправления, как правило, однопалатные, хотя в некоторых случаях бывают двухпалатные, как в парламентах. Например, муниципальное собрание **Нью-Йорка** состоит из двух палат. Форма работы этих выборных органов такая же, как у парламента — сессии. Сессии проводятся 1—2 раза в месяц. Иногда — 1 раз в неделю.⁷¹ Чем выше уровень представительных органов местного самоуправления, тем они реже собираются. Например, совет графства в **Англии** и **Уэльсе** собирается 1 раз в квартал (4 раза в год),⁷² а генеральный совет — представительное собрание департамента **Франции** — собирается всего 2 раза в год (1 раз в полугодие). Этим представительным органом на сессии принимаются решения в пределах той компетенции, которая отведена законом⁷³.

Главным вопросом местных представительных органов является принятие местного бюджета и распределение денег в рамках этого бюджета. Принимаются также акты по поводу решения различных местных проблем. Исполнение этих актов возлагается на исполнительный орган — либо на коллегиальный, либо на единоличный. Единоличный орган, или должностное лицо (мэр, бургомистр, алькальд) как правило, выборное. Оно может избираться непосредственно гражданами (одновременно с представительным органом), в некоторых странах мэры формально назначаются главой государства по предложению представительного местного органа (**Бельгия**,⁷⁴ **Голландия**⁷⁵). Функции мэра или бургомистра бывают очень разными: в

⁷⁰ См.: Общие сведения об административном праве Франции (Российско-Французская серия информационных и учебных материалов 9) М.: Издательство Посольство Франции в Москве, 1995.

⁷¹ См.: Данилов С.Ю. Местное самоуправление // США: Э.П.И. 1992. №6. С. 66 - 69.

⁷² См.: Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. – М.: Прогресс, 1984; Григорьев С. Местное управление в Великобритании // Вопросы экономики. – 1991. – № 5. – С. 52–62.

⁷³ См.: Структура и функции местных коллективов во Франции. М., 1993; Штатина М. А. Местное управление в зарубежных странах (Великобритания, США, Франция, страны Латинской Америки). – М., 1994.

⁷⁴ См.: Конституция Бельгии. – Екатеринбург: Издательство Уральской ГЮА, 1998.; Конституции европейских государств. – Ереван: Издательство «Мхитар Гош».1998.

⁷⁵ См.: Данкерс Д.С.М. Муниципальная бюджетная система в Нидерландах // Государство и право. 1993, 1. С.92.

одних странах это единоличный исполнительно-распорядительный представитель власти, в других — это председатель коллегии, которую представляют избранные депутаты местного органа власти. В некоторых странах он выполняет лишь представительские функции, а совет нанимает профессионального менеджера, управляющего, который реально управляет и руководит местными делами. Мэр или бургомистр в этом случае лишь приветствует делегации, присутствует на различных собраниях и т. д.

Такая система встречается в *США* и называется "совет — управляющий". Управляющий — это профессиональный чиновник, нанимаемый советом, с ним заключается контракт, и он работает в качестве менеджера-управляющего. Он ведет оперативные дела, координирует финансы, деятельность различных муниципальных служб. Если он справляется со своими обязанностями, то контракт продлевается, если нет — совет ищет другого, более подходящего управляющего.⁷⁶ Кроме *США* такой вариант применяется еще в земле *Северный Рейн-Вестфалия* в *ФРГ*.⁷⁷

Нужно отметить, что муниципальные органы — собрания, советы и т. д. — могут создавать постоянные или временные комиссии, которые образуются по отраслевому признаку: комиссии по делам просвещения, культуры, охране окружающей среды и т. д. В некоторых случаях такие комиссии выполняют какие-то отдельные поручения местного избираемого органа. В ряде стран эти комиссии обладают не только совещательными и консультативными полномочиями, но и распорядительными правами.

Органы местного самоуправления принимают нормативные акты. Естественно, они принимают их в пределах своей компетенции. В некоторых странах акты, принятые местными органами, можно оспорить в судебном порядке. Иногда это обычный суд, а иногда — специальная административная юстиция (в тех странах, где есть система административных судов).

⁷⁶ См.: Органы власти штатов и местные органы управления в США. — М., 1990.

⁷⁷ См.: Гизевиус Вольфганг. Политика местного самоуправления в ФРГ/ Пер. с нем. Б. Воронов. — Бонн: Фонд Фридриха Эберта, — 1995.

§ 4. Полномочия органов муниципального управления и социальная безопасность

Объем полномочий и способ предоставления прав муниципальным органам в различных странах весьма различен. В некоторых странах (*Франция*) законодательство очень подробно регламентирует компетенцию местных выборных органов и следит за тем, чтобы они не превышали свои полномочия (в противном случае государство вмешивается в их работу).⁷⁸ Компетенция — это только тот круг прав, который прямо указан в законе. В некоторых других странах (*ФРГ*) определенный круг вопросов перечислен в законе, но в ряде случаев вышестоящая власть допускает выход за рамки этих полномочий, и так называемые остаточные полномочия могут использоваться местными органами самоуправления.⁷⁹

Компетенцию органов самоуправления можно условно разделить на первоначальную и вторичную. Первоначальная — это та, которую можно назвать местными делами: чистота улиц, правильность застройки, система школьного образования, органы здравоохранения, парки, скверы, забота о бездомных, престарелых и т. д.

Вторичная компетенция — это то, что местные органы выполняют, чаще всего, как бы по поручению вышестоящих органов: учет избирателей, призывников, мероприятия оборонного характера, т. е. то, что прямо не относится к местным делам и в чем больше заинтересована центральная власть. Объем компетенции местных органов зарубежных стран постоянно и постепенно увеличивается, в том числе в таких важных сферах, как просвещение, дорожное строительство, коммунальное хозяйство и т. д. Права местных органов в унитарных государствах закрепляются законами и актами правительства, в федеративных государствах — субъектами федерации. В отдельных случаях органы местного самоуправления могут обращаться в законодательные органы с просьбами, петициями об издании законов или

⁷⁸ См.: Структура и функции местных коллективов во Франции / Российско-Французская серия. Информационные и учебные материалы № 14. — М.: Французская организация технического сотрудничества, — 2003.

⁷⁹ См.: Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии // Государство и право. 1995. №4. С. 107.

других актов, которые предоставили бы им дополнительные права. Некоторые дополнительные права могут быть предоставлены без издания новых законов, на уровне подзаконных актов.

Основными методами муниципальной деятельности являются непосредственное регулирование и управление. Регулирующая деятельность — это выдача лицензий на право торговли, содержание различных предприятий бытового характера, кинотеатров, театров и т. д., разрешение на занятие промыслами, установление правил торговли, застройки, выделение земельных участков под строительство, установление правил поведения в общественных местах, дача разрешений или наложение запретов на проведение уличных шествий, митингов, демонстраций. Это надзор в сфере охраны общественного порядка, противопожарной безопасности, санитарный надзор и т. д. В некоторых странах муниципалитеты имеют собственную муниципальную полицию (*США, Канада, Франция*)⁸⁰.

Нормотворческая деятельность местных органов, как правило, ограничена, и часто для издания какого-то акта требуется его утверждение вышестоящим органом либо представителем правительства.

Управленческой деятельностью можно назвать руководство предприятиями, которые составляют муниципальную собственность. Обычно это предприятия коммунального транспорта, коммунального хозяйства, бытового обслуживания. Муниципалитетам может принадлежать определенный жилищный фонд, школы, библиотеки, парки, дома престарелых. Предприятия могут быть достаточно своеобразными, например, по изготовлению дорожных знаков, т. е. для обслуживания городского хозяйства.

В ряде стран муниципалитеты занимаются здравоохранением, руководят больницами, поликлиниками, выплачивают пособия по безработице, по

⁸⁰ См.: Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. М., 1991.; Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. – М.: МАЭП, 1999; Осавелюк А. М. Канада: местное управление и самоуправление / Отв. ред. Маклакова В. В. – М.: ИНИОН РАН, 1995; Остром Вистент. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? / Пер. с англ. Егорова С. А. Отв. ред. и предисл. Оболенского А. В. – М.: Арена, 1993.

бедности. Иногда имеют доли или акции в промышленных предприятиях и, естественно, участвуют в управлении этими предприятиями.

Для лучшего понимания компетенции муниципальных органов их полномочия классифицируются на определенные группы.

1. Полномочия в сфере финансово-экономической деятельности. Это принятие местного бюджета, а также участие в экономических и социальных проектах путем выпуска акций либо покупки акций. Финансово-экономическая сфера является самой важной. Сюда же входит сбор различных денежных средств, их аккумуляция. Без денег никакой работы не бывает, поэтому все остальные полномочия зависят от полномочий в данной области.

2. Полномочия в области охраны общественного порядка. Как мы уже заметили, в ведении местных органов и их исполнительных комитетов часто находятся местные полицейские силы, которые занимаются патрульной и охранной службой. Руководитель местных исполнительных органов зачастую наделяется функциями главы полиции. Например, во *Франции* префект — не просто главное должностное лицо общего административного плана, это еще и главный полицейский. Руководители местных исполнительных органов могут возглавлять предварительное дознание, следствие, розыск, задержание преступников. В ряде случаев они не обладают полицейскими функциями, а нанимают полицейских служащих для соответствующей работы.⁸¹

3. Полномочия муниципальных органов в области коммунального обслуживания, благоустройства и охраны окружающей среды. Сюда относят развитие транспорта, дорожное регулирование, местное дорожное строительство, санитарное состояние городов. Это слежение за тем, как соблюдается законодательство по охране природы, борьба с загрязнением воды, воздуха. Вопросы водоснабжения, освещения, канализации, уборки мусора и т. д. очень волнуют граждан, поскольку рост городов, создание

⁸¹ См.: Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. – М.: МАЭП, 1999.

крупных мегаполисов, в которых живут сотни тысяч, миллионы людей, не всегда делают возможным обеспечить им нормальное и здоровое существование. Поэтому данная сфера — это главная задача местных властей, решение которой ждут от них люди.

4. Полномочия в социальной сфере. Здесь называют, прежде всего, область помощи неимущим, престарелым, инвалидам: бесплатные столовые, медицинская помощь для бездомных, дома престарелых, дома для лиц, нуждающихся в специальном уходе. Кроме того, в ряде стран муниципальные органы занимаются строительством дешевого жилья, которое потом продают на льготных условиях их нанимателям. Социальная сфера — это муниципальные больницы и родильные дома, муниципальные библиотеки, детские сады и спортивные площадки. Иногда сюда же включают и сферу образования, но чаще всего полномочия в сфере народного образования выделяются в отдельную, пятую группу, потому что во всех странах мира существует государственная система народного образования и есть государственные школы. Всеми вопросами, связанными с образованием, ведают местные органы. Они заботятся о постройке школ, об их ремонте, о зарплате учителям школ, решают вопросы программного обеспечения и т. д.

Эти направления деятельности являются первичными и самыми важными для местных муниципальных органов зарубежных стран.

Чтобы реализовать полномочия, нужны деньги. Откуда же берутся деньги у местных органов власти, что является источниками доходов? При рассмотрении этой проблемы, прежде всего, называют налоги. Существуют местные, или муниципальные, налоги. В их числе:

- а) муниципальный подоходный налог;
- б) налог со стоимости земли;
- в) налог с доходов компаний;
- г) налог с собственности (налог, который платят домовладельцы, владельцы хозяйственных сооружений и земельных участков).

В ряде стран есть налог с продаж, когда с каждой покупки определенный процент взимается в пользу налога в казну городского бюджета.

Основной же источник доходов — это государственные субсидии, т. е. выплаты из общегосударственного бюджета. Субсидии бывают трех видов:

а) общие субсидии (не целевые, а выплачиваемые регулярно);

б) целевые субсидии, которые также регулярно выплачиваются, но на конкретные цели (на образование, культуру и т. д.);

в) специальные дотации для отдельных муниципалитетов, городов и т. д.

Третья группа источников доходов — выдача разрешений на торговлю, зрелищные мероприятия, строительство и т. д. Каждое разрешение следует оплачивать, поэтому это тоже источник пополнения местного бюджета.

Кроме того, есть четвертая группа — потребительские платежи. Это платежи за воду, вывоз и уничтожение мусора и т. п. В некоторых случаях местные органы берут займы, хотя займы предоставляются редко и под проценты. В них есть один недостаток: займы необходимо возвращать.

§ 5. Правоотношения местных органов с центральной властью и обеспечение социальной безопасности

Центральная власть, естественно, стремится контролировать местные власти, т. е. следить, чтобы они не выходили за рамки, отведенные им законом, хотя им и предоставлено самоуправление. В унитарных государствах за местными органами (муниципалитетами) чаще всего наблюдают специальные представители центральной власти. Например, в *Великобритании* курированием муниципальных органов ведает специальное Министерство жилищного хозяйства и местного управления⁸², во *Франции* и *Италии* этим занимается Министерство внутренних дел⁸³, а в *Японии* есть специальное Министерство по делам местной автономии (применительно к их конституционной терминологии)⁸⁴.

Определенные надзорные функции выполняют и другие центральные ведомства, прежде всего — Министерство финансов, которое следит за расходованием денег и выполнением бюджета.

В федеративных государствах надзором подобного рода занимаются административные органы субъектов федерации. Такие органы есть в структуре исполнительной власти отдельных штатов *США*⁸⁵. В *ФРГ* этим занимается правительство земель⁸⁶. Центральная власть имеет следующие рычаги и формы влияния на муниципальные органы:

- во-первых, прямое регулирование деятельности этих органов путем принятия законов и подзаконных актов;
- во-вторых, контроль за работой муниципальных органов.
- в-третьих, использование финансовой зависимости муниципалитетов от центральной власти, поскольку все они получают определенные субсидии.

⁸² См.: Баранчиков В. А. Муниципальные органы Великобритании. – М., 1990.

⁸³ См.: Герасимов А. П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции / Ред. Мякишева В. М. – М.: Академия МВД РФ, 1992.; Местные органы власти и предпринимательство в Италии: Сборник обзоров. М.: ИНИОН, 1994.

⁸⁴ См.: Сенаторов А. Японская модель местного самоуправления // Знакомьтесь – Япония. – 1996. – № 12. – С. 19–31; № 13. – С. 29–43.

⁸⁵ См.: Органы власти штатов и местные органы управления в США. – М., 1990.

⁸⁶ См.: Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М., 1991.

В ряде случаев акты органов местного самоуправления могут вступать в силу после утверждения, одобрения или предварительного решения правительственных органов. В *Англии*, например, министры утверждают акты муниципалитетов, которые содержат общеобязательные нормы или акты о местных налогах, о получении займов, сделки с муниципальным имуществом и т. д.⁸⁷. Следовательно, самые важные моменты, требующие денежных расходов, утверждаются центральной властью.

Во *Франции* утверждению подлежат решения муниципалитетов по вопросам бюджета, получения займов и распоряжения муниципальным имуществом⁸⁸. В *Японии* утверждению подлежат решения в области налогов и т. д.⁸⁹.

Утверждают такие решения министры или руководители ведомств, которые надзирают за деятельностью местных органов. Правительство также имеет право давать рекомендательные советы, которые на практике являются фактически обязательными.

Зависимость местных органов от правительства обеспечивается системой денежных субсидий и дотаций, поскольку в ряде стран субсидии и дотации составляют от 1/3 до 1/2 всех муниципальных доходов. В *США*, например, дотация составляет примерно 1/4 муниципальных доходов⁹⁰, а в *Англии* сумма дотации обычно больше, чем сумма поступлений от всех налогов⁹¹.

В случае конфликта или неподчинения местных органов центральной власти центральная власть может применять санкции, вплоть до роспуска местного органа самоуправления — муниципалитета. В некоторых случаях возможна принудительная отставка служащих или муниципальных советников. Иногда применяются такие меры, как передача полномочий "непослушного" муниципалитета правительственному представителю

⁸⁷ См.: Баранчиков В. А. Муниципальные органы Великобритании. – М., 1990.

⁸⁸ См.: Местная государственная служба во Франции. Организация и общий статус. М.: Посольство Франции в Москве, 1993. Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1989.

⁸⁹ См.: Росин В. Японские регионы: смена парадигмы развития? // Знакомьтесь – Япония. 1994. № 4. С. 2–16.

⁹⁰ См.: Органы власти штатов и местные органы управления в США. – М., 1990.

⁹¹ См.: Баранчиков В. А. Муниципальные органы Великобритании. – М., 1990.

(чиновнику), отстранение мэра или других служащих от должности, наложение взыскания, отмена актов муниципальных органов. Самая страшная и реальная мера — отмена субсидий. Таким образом, существует денежная узда, которой местные органы держат в подчинении. Возможность роспуска местных органов предусмотрена в законодательстве *Франции*,⁹² *Италии*⁹³ и *Японии*.⁹⁴ Кроме административного возможен и судебный надзор. Например, в *Англии* центральная власть может обращаться в суд в случае недовольства действиями местных органов. Судьи разных уровней могут рассматривать претензии власти или частных лиц к местным органам. Такие дела принимают к рассмотрению суды графств и более вышестоящие суды.⁹⁵ Наиболее жесткий надзор за органами местного самоуправления в тех странах, где в составе муниципальных органов есть (или при них, или параллельно с ними) правительственные агенты или чиновники — префекты или губернаторы. Во *Франции*, например, префекты могут отстранять избранных мэров от должности сроком на 1 месяц. Префект ведает департаментом полиции, контролирует местную муниципальную полицию и т. д. Это очень важное властное лицо, которое контролирует местные власти⁹⁶.

В *Италии* акты, принимаемые областными советами, публикуются только после визы правительственного комиссара. Должность правительственного комиссара предусмотрена конституцией⁹⁷.

Местные исполнительные органы

Основную повседневную работу в любой административной единице выполняют исполнительные органы, которые ежедневно и ежечасно

⁹² См.: Местная государственная служба во Франции. Организация и общий статус. М.: Посольство Франции в Москве, 1993. Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1989.

⁹³ См.: Местные органы власти и предпринимательство в Италии: Сборник обзоров. М.: ИНИОН, 1994.

⁹⁴ См.: Сенаторов А. Японский опыт местного самоуправления // Проблемы Дальнего Востока. 1995. № 4. С. 35–45.

⁹⁵ См.: Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1994.

⁹⁶ См.: Местная государственная служба во Франции. Организация и общий статус. М.: Посольство Франции в Москве, 1993. Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1989.

⁹⁷ См.: См.: Местные органы власти и предпринимательство в Италии: Сборник обзоров. М.: ИНИОН, 1994; Васильева Т. А. Правовое положение областей с обычным статусом в Итальянской Республике // Советское государство и право. 1983. № 5.

управляют местными делами. Называют три основные разновидности образования местных исполнительных органов.

1. Система, при которой избранное гражданами представительное собрание (муниципальное собрание) само избирает должностных лиц, образующих исполнительный орган. Это, например, система выборов мэра во **Франции**. Мэр — единоличный исполнительный орган в виде одного избранного служащего⁹⁸. Может быть избран коллегиальный орган, как магистрат в ряде земель **ФРГ**⁹⁹. Деятельность таких исполнительных органов в разных странах различна. Например, в **Великобритании** советы городов избирают мэров (в крупных городах они называются лорд-мэры), советы графств выбирают председателей на 1 год. Важное место в руководстве занимают специальные комитеты, в работе которых главную роль играют назначаемые постоянные клерки¹⁰⁰.

2. Суть этой системы — раздельное избрание муниципального собрания и исполнительного органа. Наиболее характерна для **Японии**, где губернаторы префектур, мэры городов и старосты деревень избираются населением¹⁰¹. В той или иной степени этот вариант применяется в некоторых штатах **США**¹⁰² и в некоторых землях **ФРГ**¹⁰³.

При избираемом мэре или бургомистре падает роль представительного коллегиального органа. В **Японии**, к примеру, по инициативе губернатора, мэра или старосты может быть проведен досрочный роспуск соответствующего представительного органа¹⁰⁴.

3. Неизбираемые органы. Они бывают двух видов:

⁹⁸ См.: Местная государственная служба во Франции. Организация и общий статус. М.: Посольство Франции в Москве, 1993; Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1989.

⁹⁹ См.: Гизевиус Вольфганг. Политика местного самоуправления в ФРГ/ Пер. с нем. Б. Воронов. — Бонн: Фонд Фридриха Эберта, — 1995; Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М., 1991.

¹⁰⁰ См.: Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное самоуправление. — М., 1984.

¹⁰¹ См.: Сенаторов А. Японская модель местного самоуправления // Знакомьтесь — Япония. 1996. № 12. С. 19–31; № 13. — С. 29–43.

¹⁰² См.: Органы власти штатов и местные органы управления в США. — М., 1990.

¹⁰³ См.: Гизевиус Вольфганг. Политика местного самоуправления в ФРГ/ Пер. с нем. Б. Воронов. — Бонн: Фонд Фридриха Эберта, — 1995; Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М., 1991.

¹⁰⁴ См.: Сенаторов А. Японский опыт местного самоуправления // Проблемы Дальнего Востока. № 4. 1995. С. 35.

а) функцию исполнительного органа выполняет представитель центральной власти. Таким примером является положение префектов и субпрефектов во *Франции*. Префект во французском департаменте — очень важная фигура, фактически возглавляющая исполнительную власть в административной единице. Такой префект практически независим от избираемого органа. Он возглавляет все административные службы¹⁰⁵. Такая система встречается также в ряде *стран Азии, Африки и Латинской Америки*¹⁰⁶;

б) функции исполнительного органа могут быть возложены на специально приглашаемого управленца — менеджера. Такая система распространена в *США*, мы уже о ней упоминали, она носит название "совет-управляющий".¹⁰⁷ Вопросы большой важности выносятся на местный референдум, особенно в тех случаях, когда местные власти опасаются принимать решение без опоры на населения.

¹⁰⁵ См.: Ардан Ф. Франция: государственная система. — М., 1994.

¹⁰⁶ См.: Алжирская Народная Демократическая Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1983.; Сюкияйнен Л. Р. Государственный строй. Судебная система // Арабская Республика Египет. Справочник. — М., 1990; Конституция Федеративной Республики Бразилия // Право и жизнь. 1998. № 16.; Мексиканские Соединённые Штаты: Конституция и законодательные акты. М., 1986.; Хачим Ф. И. Конституционное право стран Ближнего Востока (Иран, Египет, Израиль, ОАЭ, Ирак). — М.: Изд-во РУДН, 2001.

¹⁰⁷ См.: Органы власти штатов и местные органы управления в США. — М., 1990.

ГЛАВА II. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Республика Албания	
Континент:	Европа
Национальное название:	Republika e Shqiperise
Столица:	Тирана
Площадь:	28700 кв. км.
Население:	В Албании составляет около 3,3 млн. человек, главным образом здесь проживают: албанцы (геги на севере и тоски на юге) - 96%, греки 3% (около 50 тыс.), 20 тыс. македонцев, 8 тыс. черногорцев и некоторое количество представителей других наций - сербы, болгары, цыгане и др.
Политический строй:	Политическая ситуация в стране достаточно сложная, Албания вовлечена в конфликт в Косово, на территории страны достаточно большое количество самостоятельных вооруженных формирований и достаточно сложная экономическая ситуация.
Глава государства:	Глава государства - президент. Глава правительства - премьер-министр. Высший законодательный орган - парламент (однопалатное Народное собрание).
Языки:	Албанский, тоскский диалект албанского, греческий.
Основная религия:	Ислам, мусульмане - 70%, православные (греческая православная церковь) - 20%, католики - 10%.
Форма правления:	Республика



*Албания*¹⁰⁸

После более чем 400-летнего турецкого правления Албания в 1912 г. добилась своей независимости. Спустя восемь лет была провозглашена республика и избран президент. В 1928 г. он был объявлен королем, который под именем короля Зога правил страной до 1939 г., когда страна перешла под контроль стран Оси. В 1944 г. создается временное правительство, и спустя месяц контроль над страной переходит к Национальному освободительному фронту. Выборы 1945 г. привели к власти Коммунистическую партию,

¹⁰⁸ См.: Краткая история Албании. - С. 305. Мартынова М. Ю. Балканский кризис: народы и политика. - М., 1998. С. 275; О проблемах албанцев в Македонии. См.: Смирнова Н. Д. Албанский вопрос: в чем его суть // Этнополитические конфликты в посткоммунистическом мире. - М., 1996. - Ч. 1; См.: Смирнова Н. Д. Последняя резервация Европы // Новое время. - 1996. - №37. - С. 34-35.

возглавляемую Энвером Ходжа. Вскоре происходит смещение короля, и 11 января 1946 г. объявляется о создании Народной Республики Албания. В соответствии с принятой в декабре 1976 г. новой Конституцией провозглашается Народная Социалистическая Республика¹⁰⁹.

Основными органами управления страны являются:

- Народное собрание (ассамблея) - однопалатный орган, включающий 250 членов, собирающихся на сессии два раза в год;

- президиум Народного собрания. Он состоит из 15 членов, избираемых Собранием, и осуществляет управление страной в период между сессиями Собрания. Председатель президиума является главой государства. Этот пост в основном носит представительский характер;

- Совет Министров - высший распорядительный и исполнительный орган. Его члены также избираются Народным собранием. Главой правительства является Председатель Совета Министров.

С правительственными структурами тесно увязана, а фактически доминирует в них правящая партия - Албанская партия труда. На проводимых каждые пять лет съездах партия избирает Центральный комитет, который в свою очередь избирает Политбюро. В действительности вся полнота власти в государстве сосредоточена в руках Первого секретаря ЦК партии. В течение 44 лет, вплоть до своей смерти, последовавшей в 1985 г., у власти находился Э. Ходжа. Его преемник - Р. Алия - также сосредоточил в своих руках посты Первого секретаря ЦК АПТ и Председателя Президиума Народного собрания¹¹⁰.

После окончания второй мировой войны в целях сохранения чистоты исповедуемой идеологии Албания прервала связи с Югославией, затем с СССР и Китаем и начала проводить свой собственный курс. Это в конечном итоге привело к полной изоляции страны от внешнего мира¹¹¹.

¹⁰⁹ См.: Восточная Европа в документах российских архивов. 1944-1953. - Новосибирск, 1997. - Т. 1: 1944-1948. - С. 476-477.

¹¹⁰ См.: Смирнова Н. Д. Албанская партия труда (страницы истории) // Бюллетень научной информации ИВИ РАН. - 1974. - № 9. - С. 120-121.

¹¹¹ См.: Сенкевич И. Г. Албания в период Восточного кризиса. - М., 1965.

Уровень урбанизации Албании, составляющий 34% , является самым низким в Европе. В административном отношении страна разделена на 26 районов (*rrethi*). Районы подразделяются на местности (локалитеты), каждая из которых объединяет несколько сельских общин (укрупненных деревень) - территориально-экономических формирований, в пределах которых образуются сельскохозяйственные кооперативы, а также города. Последних насчитывается более 60. Города в свою очередь разделены на кварталы. Города и сельские общины - основные административно-территориальные единицы и наряду с районами являются элементами унитарной системы государственной власти. В каждой из таких единиц имеется местный народный Совет, который отвечает - в соответствии с Конституцией - за экономические и культурные вопросы, а также за то, чтобы административные органы выполняли возложенные на них задачи.¹¹² В целом в обязанности Совета входит поддержание общественного порядка, исполнение законов и формирование местного бюджета. Конституцией, кроме того, предусмотрено проведение Советами регулярных встреч с избирателями и информирование жителей о своей текущей деятельности.¹¹³

¹¹² См.: Закон республики Албания «Об организации и функционировании местного самоуправления» № 86 52, принят 31.07.2000 Ассамблеей Республики Албания, введен в действие Указом Президента Республики Албания № 2729, от 08.07.2000. www.municipalkg.narod.ru/interlaw/alblaw.htm.

¹¹³ См.: Закон республики Албания «Об организации и функционировании местного самоуправления». № 86 52, принят 31.07.2000 Ассамблеей Республики Албания, введен в действие Указом Президента Республики Албания № 2729, от 08.07.2000. Глава 3. Права местного самоуправления. Статья 8. Права местного самоуправления. 1. Каждое сообщество, муниципалитет и регион обладают следующими правами:

1. Право управления:

- а) принятие всех необходимых мер для исполнения своих функций и реализации полномочий;
- б) на основе Конституции Республики Албания, законов и нормативных актов, и для выполнения своих функций и реализации полномочий, вправе издавать директивы, приказы и распоряжения, которые будут обязательными к исполнению всеми лицами (юридическими и физическими) под их юрисдикцией;
- в) органы местного самоуправления вправе создавать административные структуры для выполнения своих функций и реализации полномочий, в соответствии с действующим законодательством;
- г) они вправе создавать хозяйствующие объекты и другие учреждения под своей юрисдикцией;
- д) каждый орган местного самоуправления имеет право создавать комитеты, правления, комиссии по мере необходимости для исполнения особых конкретных функций;
- е) каждый орган местного самоуправления имеет право создавать административные территориальные подразделения под собственной юрисдикцией для выполнения функций управления, в соответствии с порядком, утвержденным в законодательстве.

2. Имущественные права:

- а) местные органы самоуправления могут реализовать свои имущественные права, в том числе право приобретения, продажи или сдачи в аренду своего недвижимого и движимого имущества, а также использовать свое имущество и реализовывать иные права в соответствии с порядком, утвержденным в законодательстве;

Кандидаты в депутаты выдвигаются Демократическим фронтом Албании - массовой организацией, руководящую роль в которой занимает *Албанская партия труда* (АПТ). При этом называется один кандидат в каждый избирательный округ. Депутаты - в основном это члены партии - избираются на три года. Сессии Совета созываются нерегулярно и на короткое время. Ответственность за текущие дела возлагается на исполнительный комитет, избираемый Советом из своего состава. В свою очередь исполком создает комиссии и другие органы, которые выполняют разнообразные общественные задачи.

Взаимоотношения между органами государственной власти основаны на концепции двойного подчинения, в силу чего Советы, исполнительные комитеты и другие административные органы и официальные лица одного уровня оказываются подчиненными и друг другу, и их партнерам на следующем, более высоком административном уровне. Среди полномочий, находящихся в распоряжении вышестоящего органа, имеется, например, право роспуска нижестоящего органа власти (Совета). Однако, что более

б) местные органы самоуправления могут пользоваться своим правом для приобретения недвижимого или движимого имущества в интересах общества в соответствии с порядком, утвержденным в специальном законе;

в) имущественные права реализуются соответствующим советом и не могут быть делегированы иному органу или лицу.

3. Право финансовой автономии:

а) местные органы самоуправления могут получать доходы и производить расходы в связи с исполнением своих функций;

б) единицы местного самоуправления имеют право устанавливать налоги и пошлины в соответствии с действующим законодательством и в интересах местного сообщества;

в) местные органы самоуправления имеют право принимать и исполнять собственный бюджет.

4. Право экономического развития:

а) местные органы самоуправления имеют право реализовать любые инициативы в целях экономического развития в интересах своих сограждан при условии, что такого рода деятельность не противоречит фундаментальному направлению экономической политики государства;

б) основная часть доходов от экономической деятельности местного самоуправления будет использоваться для поддержания исполнения государственных функций;

в) экономическая деятельность органов местного самоуправления регулируется законодательством в отношении экономической деятельности.

5. Право сотрудничества:

а) Для выполнения конкретных функций от имени и в интересах местных жителей, два или более местных органа самоуправления могут реализовать любые полномочия, переданные им по закону, путем реализации совместных соглашений или контрактов, делегирования конкретных полномочий и/или ответственности от одного органа самоуправления второму, или путем заключения контрактов с третьими сторонами;

б) Местные органы самоуправления могут сотрудничать с подобными местными органами управления других стран, и представлены в международных организациях органов местного управления, в соответствии с соответствующим действующим законодательством;

с) Местные органы самоуправления имеют право организовывать ассоциации в соответствии с законодательством об организации ассоциаций. www.municipalkg.narod.ru/interlaw/alblaw.htm.

важно, исполнение властных функций контролируется партийными структурами.

Австрийская Республика	
Континент:	Европа
Национальное название:	Republik Österreich
Столица:	Вена
Площадь:	83800 кв. км.
Население:	около 8,14 млн. человек, где в основном проживают австрийцы (98%), хорваты, словенцы, венгры и др.



Краткая историческая справка:	1955г.– подписание в Вене Государственного договора о восстановлении независимой и демократической Австрии (участники подписания – США, Англия, Франция, СССР и Австрия). Вывод из страны войск союзников. Провозглашение постоянного нейтралитета Австрии. 1996г.– Австрия становится членом Европейского Союза
Географическое положение:	Центральная Европа. На севере граничит с Чехией, на северо-востоке - со Словакией, на востоке - с Венгрией, на юге - со Словенией, Италией и Швейцарией, на западе - с Лихтенштейном, Швейцарией и Германией.
Политический строй:	Демократия
Глава государства:	Президент
Языки:	Немецкий (государственный), около 2% населения говорят на других языках, в основном на хорватском, словенском (Каринтия), чешском, турецком, венгерской (Бунгерланд).
Основная религия:	католики - 84%, лютеране и другие протестанты - 6%, мусульмане - 2%, атеисты - 8%.
Форма правления:	Республика

Австрия

История Австрии уходит в глубину веков и насчитывает множество значительных исторических событий¹¹⁴. Ее столица - Вена - входила в Священную Римскую империю, была столицей Австро-Венгерской монархии. Последняя прекратила свое существование после первой мировой войны. Венгрия и Чехия окончательно разорвали свои исторические связи после второй мировой войны. Современная Австрия - нейтральное европейское государство - восстановила свой суверенитет в 1955 г., когда

¹¹⁴ См.: www.austria.ru.

завершилось десятилетнее пребывание в стране союзных оккупационных войск.

Конституция, принятая в 1920 г. и затем несколько раз измененная, создает условия для осуществления федеральной формы управления. В соответствии с Конституцией обязанности и ответственность разделены между центральным правительством и девятью федеральными землями (*Länder*), одной из которых является Вена.

Правительственные органы на федеральном уровне формируются из двухпалатного парламента, состоящего из Национального совета, избираемого на прямых выборах, и Федерального совета, избираемого Ассамблеями земель. Президент страны избирается прямым голосованием. Федеральный канцлер и другие члены Кабинета, назначаемые президентом, приступают к исполнению своих обязанностей, получив доверие Национального собрания.

Внутри земель формируются округа (*Bezirke*), в функции которых входит обеспечение управления на земельном уровне и выполнение федеральных задач. Основа системы управления - 2300 общин (*Ortgemeinden*). Вена как столица страны имеет специальный статус, являясь одновременно и общиной, и округом, и землей. Бургомистр Вены одновременно выполняет и обязанности губернатора¹¹⁵.

Общины (Ortgemeinden)

В целях создания сильных общин в стране было проведено слияние небольших административных единиц с численностью населения менее 1000 человек. К настоящему времени этот процесс завершился. Наряду с сильными сторонами выявились и его недостатки, в силу чего встал вопрос о децентрализации системы управления.

Австрийская община представляет собой правовую единицу соответствующей земли. На нее возлагается ответственность за выполнение тех задач, которые делегированы ей землей и центральным правительством.

¹¹⁵ См.: Австрийская республика: Конституция и законодательные акты. М., 1985.

Кроме того, община должна выполнять и те функции, которые входят в круг ее полномочий на местном уровне. За исключением 15 общин и Вены, обладающих специальным статусом, оговоренным в соответствующем правовом документе, остальные общины формально равноправны и имеют одинаковую структуру управления.

Каждая община формирует свой Совет, члены которого избираются путем прямого и тайного голосования на основе пропорционального представительства на период от 4 до 6 лет. При этом все участвующие в выборах партии получают места в Совете. В состав Совета избирается, с учетом общей численности населения, от 9 до 45 депутатов. Общины, имеющие специально оговоренный статус, избирают в состав Совета от 29 до 61 депутата. Венский Совет насчитывает 100 депутатов¹¹⁶.

В полномочия Совета входят все вопросы, затрагивающие текущую деятельность на местах. Остальные структуры местной власти подчиняются ему в решении этих вопросов. Хотя разграничение функций между органами муниципального управления (Совет, правление, комитеты Совета) имеет в различных землях свои особенности, часть функций универсальна для всех уровней структуры местной власти. Это относится к муниципальному хозяйству, финансам, содержанию и обслуживанию дорог местного значения, мостов и средних школ, к пожарной охране и полиции, найму ряда категорий муниципальных служащих. В исключительных случаях местные власти могут обратиться к центральным с просьбой взять на себя выполнение какой-либо функции, входящей в их компетенцию, например, такой, как содержание полиции¹¹⁷. Это предполагает принятие местными властями соответствующего постановления, регулирующего деятельность местной полиции. Передача же полномочий осуществляется на основании указа губернатора земли или земельной администрации.

¹¹⁶ См.: Австрийская республика: Конституция и законодательные акты. М., 1985.

¹¹⁷ См.: Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. – М.: МАЭП, 1999.

Советом избираются бургомистр (*Burgermeister*) - обычно из числа членов Совета - и один-три его заместителя. Они вместе с другими официальными лицами, избираемыми из числа членов Совета и известных, пользующихся авторитетом общественных деятелей, составляют Правление (*Gemeindevorstand*). В некоторых землях численность этого органа ограничена: она не должна превышать одну третью или одну четвертую часть общей численности членов Совета. В других случаях - это относится к 15 общинам, имеющим специальный статус, в последнем оговорены верхний и нижний пределы численности Правления. Правление работает в течение того же срока, что и избранные члены Совета. Исключение составляет только Тироль, где Правление работает 3 года, тогда как Совет избирается на 6 лет¹¹⁸.

Правление - это, прежде всего, исполнительный орган. Сфера его деятельности может иметь свои особенности в той или иной земле. В целом же задача правления - обеспечивать выполнение решений Совета, наблюдать за формированием и поддержанием различных структур общественной деятельности, направлять действия местной полиции, курировать работу общественных институтов и нести прямую ответственность за распределение общественных фондов. В некоторых общинах каждый член Правления возглавляет один из отделов органа управления. Во всей своей деятельности правление подотчетно общинному Совету. Бургомистр совмещает функции председателя Совета и правления. Обычно он обладает правом налагать вето на решения Совета, после чего вопрос выносится на повторное обсуждение и голосование. Эта процедура может привести к смещению бургомистра. В некоторых землях он может подать апелляцию к вышестоящему должностному лицу. В большинстве случаев это - окружной губернатор.

К обязанностям бургомистра относится также наблюдение за соответствием функций и текущей деятельности, переданных в ведение

¹¹⁸ См.: Австрийская республика: Конституция и законодательные акты. М., 1985.

общины федеральными и земельными органами, существующим нормам и решениям вышестоящих властей.

Федеральные власти делегируют землям целый ряд функций, в том числе запись актов гражданского состояния, подготовку и проведение выборов и переписей населения, регистрацию иностранных граждан, содействие проведению мероприятий по социальной защите населения, предоставление различной информации центральным органам власти. Эти функции вследствие текущих изменений в политических, экономических и социальных условиях могут изменяться.

Австрийские общины формируют свой бюджет за счет местных источников и отчислений от федеральных и земельных налогов. Собственные источники доходов - это налоги на предпринимательскую деятельность, недвижимое имущество, заработную плату, напитки, индустрию развлечений, а также штрафы, пошлины на лицензирование и прочие поступления в местный фонд. Отчисления в местный бюджет регулируются соответствующим актом о порядке финансирования, который определяет размеры отчислений по всем трем уровням из общей суммы доходов. Последняя формируется за счет налогов на доход, заработную плату, оборотный капитал, торговый оборот, алкогольные напитки, нефть и нефтепродукты, передачу прав на недвижимость, а также за счет рентных платежей на земельную собственность. Города, в которых расположены предприятия игорного бизнеса, получают в свой бюджет часть от получаемой прибыли, кроме того, централизованно им выделяются средства на развитие туристского бизнеса. Общины, где имеются специальные предприятия или виды промышленности, отвечающие общенациональным интересам, получают соответствующие целевые субсидии. Такие субсидии могут предоставляться также общинам, которые испытывают финансовые трудности, нуждаются в средствах для сбалансирования своего бюджета или преодоления последствий каких-либо стихийных бедствий.

В рамках установленной компетенции общины могут свободно распоряжаться своими средствами. Однако согласно Конституции любое решение, которое затрагивает интересы более чем одной общины, до его вступления в силу должно получить одобрение вышестоящего органа власти. Кроме того, общины должны следовать определенным правилам, распоряжаясь своим бюджетом и ведя расчеты по операциям. Финансовые документы любой общины с численностью населения свыше 20000 жителей ежегодно должны представляться земельному правительству и налоговому управлению. В свою очередь управление ежегодно проводит ревизию финансовой деятельности наиболее крупных общин, а также институтов и организаций, за деятельность которых общины несут прямую или косвенную ответственность. Осуществляют они и выборочную проверку небольших общин¹¹⁹.

В некоторых землях контроль за деятельностью местных органов управления осуществляется через референдумы о положении дел в общине, которые проводятся по требованию определенной группы избирателей. Однако результаты такого референдума не являются обязательными для общинных властей.

Деятельность депутатов Совета подконтрольна земельному и федеральному правительству, которое внимательно следит за тем, чтобы они не превышали своих полномочий и не нарушали законы вышестоящих правительственных инстанций. Кроме того, за деятельностью общин наблюдают различные центральные министерства - в тех сферах деятельности, которые входят в их компетенцию.

Округа (Bezirke)

Между общиной и землей существует отделение земельной администрации, которое называется округом и не имеет своего правового определения. Исключением здесь являются 15 общин со специальным статусом, одновременно являющиеся и округом, и общиной, а также Вена.

¹¹⁹ См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

Главное должностное лицо в округе - губернатор, который назначается правительством земли и выступает в качестве руководителя исполнительной власти. Основная его обязанность - наблюдение за выполнением тех функций, которые переданы общинам земель или федеральным правительством. На него возлагаются также обязанности исполнения поручений земельного или федерального правительства. Во всех случаях он несет ответственность только перед назначившим его органом власти. Исключением из этого правила являются те вопросы, которые относятся только к полномочиям земель. Что касается вопросов, находящихся в ведении федерального правительства, то здесь руководитель исполнительной власти округа отвечает за свои действия перед различными правительственными федеральными учреждениями (наряду с земельным губернатором).

Город Вена состоит из 23 районов. В соответствии с положениями принятого в 1979 г. ордонанса районный управляющий разделяет ответственность с городскими властями в вопросах финансирования, поддержания порядка на улицах, уборки отходов и мусора, содержания культурных и исторических памятников, фонтанов, часов и каналов¹²⁰. Кроме того, городские власти обязаны консультироваться с районным управляющим по любому вопросу, который оказывает непосредственное воздействие на настоящее и будущее района. К ним относятся строительство транспортных развязок, развитие общественного транспорта, определение порядка и времени работы предприятий сферы торговли, планирования городского строительства, меры по защите окружающей среды. В решении этих вопросов управляющие являются полномочными представителями интересов района.

В каждом районе Вены избирается Совет, перед которым ставятся определенные задачи, как, например, развитие культурных, спортивных и образовательных программ, разработка рекомендаций по улучшению

¹²⁰ См.: Австрийская республика: Конституция и законодательные акты. М., 1985.

инфраструктуры и упорядочению движения транспорта, выдвижение предложений по решению социальных проблем во взаимосвязи с соседними районами, а также информирование граждан о планах и действиях городских властей.

Королевство Бельгия	
Континент:	Европа
Национальное название:	Koninkrijk van Belgie, Royaume de Belgique.
Столица:	Брюссель
Площадь:	30519 кв. км.
Население:	10,18 млн. человек, главным образом здесь проживают фламандцы 55%, валлоны 33% и др.



Краткая историческая справка:	Государство образовалось в результате отпадения от Нидерландского королевства южных провинций. 10 ноября 1830г.– провозглашена независимость королевства Бельгии. Вскоре было объявлено о его вечном нейтралитете. 1885г.– бельгийцы колонизировали обширную территорию в Африке – Конго. 1914–1918 гг.– в ходе I мировой войны Бельгия была оккупирована немецкими войсками. 1919г.– по Версальскому мирному договору Бельгия получила германские округа Эйпен и Мальмеди, а также территорию в Африке (Руанда-Урунди). 1940–1944гг.– оккупация страны немецкими войсками в ходе II мировой войны. 1945г.– страна освобождена войсками союзников (США, Англия, Франция). 1949г.– вступление Бельгии в НАТО. 1957г.– Бельгия – один из учредителей Общего рынка (ЕС). 1960г.– предоставление независимости Конго, а вскоре и Руанде–Урунди. 1967г.– перевод штаб-квартиры НАТО в Брюссель
Географическое положение:	расположена на северо-западе Европы. Граничит с Нидерландами – на северо-востоке, с Германией – на востоке, с Люксембургом – на юге, с Францией – на западе. На севере территория Бельгии омывается Северным морем Атлантического океана
Политический строй:	демократия
Глава государства:	Король Альберт II.
Языки:	Голландский Французский Немецкий
Основная религия:	Католицизм, верующих: 84% , протестанты, иудеи, мусульмане – 16 %.
Форма правления:	Конституционная монархия
Территориальная система:	Федерация
Примечание:	Федерация с 1989 года

Бельгия

В 1830 г., провозгласив свою самостоятельность и отделившись от Нидерландов, Бельгия обрела государственность. На этом завершился период

ее зависимости от различных европейских стран¹²¹. Бельгия - конституционная монархия, где действует двухпалатный парламент, а исполнительная власть и руководство Кабинетом находятся в руках премьер-министра¹²².

Под влиянием исторических и географических обстоятельств в стране сформировались две основные народности - фламандцы и французы (валлоны). Имеется также небольшое немецко-говорящее население, проживающее на востоке страны. Эта территория была передана Бельгии по окончании первой мировой войны.

Значительные различия в традициях и языке между двумя ведущими этническими группами, а также неравномерное экономическое развитие регионов привели к определенной напряженности в обществе. Стремясь сгладить существующие проблемы, центральные власти провели демаркацию регионов. Таким образом, конституционные поправки 1970 г. разделили страну на четыре лингвистические территории: франкофонскую, фламандскую, немецко-говорящую и двуязычный район Брюсселя - включающий в себя только 19 столичных муниципалитетов¹²³. В результате каждый из муниципалитетов закрепляется за соответствующим регионом и тем самым определяет основной язык в нем. Законодательно зафиксировано, что границы любого муниципалитета могут быть изменены лишь на основании специального парламентского акта, который принимается только квалифицированным большинством депутатов.

В 1970 г. в соответствии с еще одной конституционной поправкой страна была разделена на три административных региона: валлонский, фламандский и регион Брюсселя. Однако лишь в 1980 г. юридически была обеспечена демаркация и приняты законы, определившие структуру и функции этих регионов... Вопрос Брюсселя законодательно был урегулирован еще позднее. В 1980 г. в статью 3с Конституции, закрепившую

¹²¹ См.: Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. <http://slovari.yandex.ru/>; "Большая Российская энциклопедия" М. Т.1.2001.

¹²² См.: www.belgium.ru.

¹²³ См.: Конституция Бельгии. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1998.

наличие трех культурных общин - фламандской, французской и немецкой, - были внесены поправки¹²⁴. Было изъято слово "культурные" в сочетании с общиной и введено понятие "персонифицированные вопросы". По этим вопросам гражданам было предоставлено право вести обсуждение с властями проблем личного характера на их родном языке, даже если он, и не является официальным языком региона. К таким вопросам стали относить вопросы здравоохранения, попечительства, образования и помощь в личных делах. Тем самым граждане получили возможность определять принадлежность к той или иной общине независимо от места проживания.

Каждая община и каждый регион имеют свои собственные органы управления, наделенные определенной компетенцией и, если не считать Брюсселя, правом налогообложения. Фламандские община и регион объединены в одну правительственную структуру с единой администрацией. По-другому обстоит дело с французским и валлонским регионами.

Административная структура Бельгии включает в себя 9 провинций, которые в свою очередь разбиты на 43 округа (*arrondissement*), или кантоны, а также на 589 муниципалитетов (коммун)¹²⁵. С 1971 по 1977 г. в результате слияния число муниципалитетов было сокращено приблизительно на 25%. Однако до сих пор существуют муниципалитеты с численностью менее 2000 человек. Провинции и муниципалитеты имеют автономию, законодательные полномочия и свой собственный бюджет. Кроме того, муниципалитет в соответствии с выработанными в 1971 г. правилами обладает правом войти в состав объединения или федерации муниципалитетов - структуры, которая может решать от их имени конкретные проблемы, представляющие общий интерес. В настоящее время таким объединением является управление

¹²⁴ См.: Конституция Бельгии. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1998.

¹²⁵ В Бельгии параллельно существует двойная система административного деления:

Бельгия разделена на три округа, два из которых делятся на провинции: *Фламандский округ*: Провинция Антверпен; Провинция Лимбург; Провинция Восточная Фландрия; Провинция Западная Фландрия; Провинция Фламандский Брабант; *Валлонский округ*: Провинция Эно; Провинция Льеж; Провинция Люксембург; Провинция Намюр; Провинция Валлонский Брабант; *Брюссельский столичный округ*; Параллельно с этим, Бельгия делится на три языковых сообщества: Нидерландско язычное сообщество (Фламандский округ и Брюссельский столичный округ); Франкоязычное сообщество (Валлонский округ и Брюссельский столичный округ); Немецкоязычное сообщество (часть провинции Льеж). См.: ru.wikipedia.org.

большого Брюсселя, в которое входят город Брюссель и прилегающие 18 муниципалитетов.

На основании правительственного акта № 1922 муниципалитетам было дано право добровольно объединяться в межмуниципальные структуры для решения текущих задач в таких областях, как распределение газа, электроэнергии и воды, сбор и переработка отходов, земельная политика, жилищные вопросы и т.п. Межмуниципальные объединения, имея правовой статус, по сравнению с отдельными муниципалитетами обладают большей административной свободой и менее жестко контролируются центральными органами¹²⁶.

Муниципалитеты (Gemeenten, Communes)

Автономия бельгийских муниципалитетов (коммун) гарантируется Конституцией, а их организационные возможности и компетенции закреплены в Коммунальном законе 1836 г. и последующих законах.

Каждый муниципалитет имеет Совет, избираемый на всеобщих пропорциональных выборах на шестилетний период. В Совет входит от 7 - в маленьких до 55 депутатов - в больших муниципалитетах. Совет принимает решения по всем вопросам, касающимся местного уровня. Его решения могут носить как конкретный, так и общий характер. К первым относятся решения по вопросам муниципальных предприятий, выполнения общественных работ, принятия бюджета, финансовой отчетности, определения налогов, издания указов, касающихся всей сферы деятельности местных органов власти. Общий характер имеют решения, касающиеся выработки политики муниципалитета, одобрения решений, принимаемых мэром или правлением (президиумом), выражение своей позиции по любому вопросу, выносимому на рассмотрение Совета и т.п.¹²⁷

Муниципальный Совет, кроме того, является органом центрального правительства, на который возлагаются обязанности по решению вопросов управления, затрагивающих общенациональные интересы. Такие вопросы

¹²⁶ См.: Багиров Ф.А. Опыт местного самоуправления Бельгии. www.demaz.org.

¹²⁷ См.: Багиров Ф.А. Опыт местного самоуправления Бельгии. www.demaz.org.

устанавливаются законодательно либо возникают и решаются на муниципальном уровне. Важной частью указанной функции муниципалитета является формирование (назначение) в соответствии с принципом пропорционального представительства совета Центра по социальному обеспечению, ранее известного как Комиссия общественного содействия. Этот важный орган муниципальной системы управления несет ответственность за все виды социальных выплат наиболее нуждающимся слоям населения. Одновременно он осуществляет услуги в области социального обеспечения и создания системы муниципальных больниц, которые, за некоторыми исключениями, находятся в ведении местных властей.

Из числа своих членов Совет выбирает от 2 до 9 лиц, образующих вместе с мэром правление, и определяет те его полномочия, в рамках которых оно должно действовать. Правление обеспечивает повседневную деятельность местных органов власти, претворяет в жизнь решения Совета, наблюдает за поступлениями (доходами) в местный бюджет¹²⁸, управляет общественной собственностью, руководит муниципальными служащими, за исключением полиции, представляет муниципалитет в судебных органах¹²⁹ и несет ответственность за развитие муниципалитета в соответствии с практическими и экономическими планами, выработанными Советом¹³⁰. Правление, кроме того, ответственно за выполнение тех обязанностей, которые делегированы Совету центральным правительством или провинциальными властями, например за соблюдение закона о выборах. Хотя согласно существующей практике член правления заведует одним или

¹²⁸ См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

¹²⁹ В начале 1980-х гг. в системе бельгийских судебных учреждений появился Арбитражный суд. Он рассматривал жалобы на нарушения прав "нации и гражданина" и мог признавать недействительными - в силу противоречия Конституции и правам человека - законодательные акты или их отдельные положения, подзаконные акты, а также постановления местных органов самоуправления. В 1988 г. он был преобразован в Конституционный суд. В законе, определившем его компетенцию, подчеркивается, что он контролирует соблюдение конституционных прав и свобод не только отдельных граждан, но и национальных общин и меньшинств.

¹³⁰ См.: Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. - М.: МАЭП, 1999.

несколькими муниципальными отделами самостоятельно, решения по всем вопросам должны приниматься коллегиально.

Главным представителем исполнительной власти является назначаемый королем мэр. Его рекомендует из своего состава избранный муниципальный Совет. Совет также имеет право, если на то есть общее согласие, выдвинуть на пост мэра общественного деятеля, не входящего в Совет. Однако такая практика чрезвычайно редка. Выбор мэра фактически является политическим решением: мэр представляет сильнейшую партию или же партийную коалицию, сформированную на местном уровне. Мэр председательствует в Совете и правлении, отвечает за всю муниципальную почту, а также исполняет представительские функции. Основная его обязанность в качестве руководителя муниципалитета – следить за соблюдением законов и нормативных решений местного Совета (или правления). При назначении на должность мэру поручается от имени центрального правительства руководство и организация деятельности полиции и регистратуры. Он может получать и другие поручения, за исполнение которых отвечает перед центральными, региональными или местными властями¹³¹.

Осуществление повседневных муниципальных обязанностей может быть возложено на муниципального секретаря, назначение которого, отстранение от дел или же смещение должно получить одобрение вышестоящего органа власти.

Средства для осуществления своей деятельности бельгийские муниципалитеты получают в основном из центрального бюджета. Определенная их часть поступает из местных источников, прежде всего за счет дополнительного налога на собственность, личные доходы, и зарплату, а также за счет дорожных налогов¹³².

Несмотря на то, что местные власти обладают достаточно большой свободой действий в решении чисто муниципальных дел, вышестоящие власти ведут надзор за всеми действиями Советов, правлений и мэров в

¹³¹ См.: Багиров Ф.А. Опыт местного самоуправления Бельгии. www.demaz.org.

¹³² См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

целях поддержания законности осуществляемых ими мер (контроль за законностью) и соблюдения общих интересов (контроль за соответствием)¹³³. Такой надзор ведется в следующих четырех формах: общий надзор, приводящий к аннулированию принятых мер, "специальный" надзор, приводящий к одобрению принятых мер; принудительный надзор; апелляция.

Первый вид контрольных функций вышестоящих властей основан на том, что все административные решения и меры, входящие в компетенцию муниципалитетов, заложены в текст закона в общих формулировках, составляющих правовую базу для их дальнейшего толкования, и обычно не конкретизируются. Таким образом, в соответствии с Коммунальным законом при рассмотрении вопроса, относящегося к муниципалитету с населением свыше 20000 человек, действия Совета, правления или мэра могут быть приостановлены губернатором и аннулированы региональным правительством или губернатором, если превышены полномочия местных органов власти, нарушен закон или действия противоречат общим интересам страны¹³⁴.

Второй вид надзора называется "специальным" потому, что рассматриваемая проблема должна быть специально отражена в тексте закона или отнесена к какой-либо категории, например, требующей одобрения монарха. К другой категории таких вопросов относятся решения регионального правительства, по которым необходимо иметь предварительное одобрение провинциального правления. Закон 1984 г. значительно уменьшил количество вопросов, относящихся к сфере действия "специального" надзора¹³⁵. Ранее он охватывал финансовые вопросы, касающиеся годового бюджета и его исполнения, долгосрочной сдачи в

¹³³ См.: Robertson C. D. Introduction to the Belgian Legal System // Juridical Review. 1983. December. P. 224-256.

¹³⁴ См.: Багиров Ф.А. Опыт местного самоуправления Бельгии. www.demaz.org.

¹³⁵ Основные законы, связанные с деятельностью муниципалитетов, были приняты 22 декабря 1986, 24 сентября 1988 и 26 мая 1989 годов, однако первый закон, касающийся управления указанными структурами, вступил в силу еще 30 апреля 1836 года. Кроме того, по вопросам деятельности органов местного самоуправления были приняты следующие документы: "Закон о частной организации" (8 августа 1980 г.), "Закон о реформе головных организаций" (9 августа 1980 г.), "Специальный закон о Брюссельской организации" (12 января 1989 г.), "Специальный закон для сообщества, говорящего по-немецки" (31 декабря 1983 г.), "Специальный закон о финансировании сообществ и областей" (16 января 1983 г.). www.demaz.org.

аренду, займов, закладных, сбора с налогов, вступительных взносов, штрафов, передачи муниципальной собственности и иных операций с нею, принятия пожертвований и наследства и ряда вопросов планирования.

Третий вид надзора предполагает наличие у осуществляющих его органов подтвержденного законом специального права на предотвращение нанесения муниципальными органами ущерба вследствие их некомпетентности, неспособности исполнять свои обязанности или преднамеренных недобросовестных действий. Уполномоченные на такой надзор органы могут взять на себя функции соответствующих муниципальных властей в осуществлении местного управления. Прежде всего такой надзор относится к вопросам введения в бюджет статей, обязательных к исполнению, и установления специального налога для выплаты объявленного муниципального долга. В этом случае могут назначаться специально уполномоченные для сбора необходимой информации или подготовки соответствующих комментариев, для наблюдения за соблюдением общих законов и положений, а также указов и распоряжений местного Совета. Такая форма надзора за деятельностью местных властей встречается крайне редко.

Следующая контрольная функция реализуется в форме апелляции, которую может подать как отдельное лицо, так и административные власти, ответ в таком случае ограничивается фактом согласия или несогласия властей провинции с тем или иным решением, касающимся вопросов передачи собственности или увольнения муниципальных служащих.

Провинции (Provincies)

Как и в муниципалитетах, в бельгийских провинциях избирается Совет в соответствии с системой пропорционального представительства на период 4 года. В состав Совета входит от 50 до 90 членов. На регулярной ежегодной сессии или в ходе созываемых специальных сессий Совет принимает законодательные решения по всем вопросам, затрагивающим интересы провинции, которые не попадают в сферу полномочий других органов

власти. К таким вопросам относятся выработка ежегодного бюджета и подготовка доклада о его исполнении, создание и поддержание деятельности соответствующих общественных институтов, утверждение операций по займам и с недвижимой собственностью, определение отчислений и налогов на провинциальном уровне. Как составная часть государства Совет провинции уполномочен избирать сенаторов, выдвигать кандидатов на некоторые законодательные должности, высказывать свое мнение относительно действий ряда официальных органов власти, принимать решения по вопросам, относящимся к муниципальному управлению. Президент, по должности председательствующий в провинциальном органе власти, избирается из действующего состава Совета¹³⁶.

Поправки, внесенные в последнее время в закон о провинциях, привели к некоторым важным изменениям в функциях Совета провинции. Сокращен круг вопросов, по которым Советы взаимодействуют с муниципалитетами. Предоставлено право созыва внеочередной сессии Совета. Вплоть до 1983 г. такого права не было и провинциальный Совет созывался лишь дважды в год.

В период между сессиями Совета работу ведет правление в составе 6 человек, избранных на четыре года простым большинством по отдельному списку на каждое из мест. На практике такая система приводит к созданию коалиции партий большинства, вследствие чего оппозиция лишается возможности быть представленной в этом правлении.

Правление контролирует исполнение решений Совета и руководит его текущей деятельностью. Губернатор может опротестовать вопросы, вносимые Советом в повестку дня. Правление в случае конфликта различных точек зрения с согласия губернатора может обратиться к королю.

¹³⁶ См.: Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник. (Отв. ред. д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев). - "НОРМА", 2003 г.

Основная задача правления - управление собственностью и финансами провинции¹³⁷. Важной задачей является формирование бюджета и представление его на утверждение Совета. Кроме того, оно выполняет все функции Совета в период между его сессиями. Это положение, однако, не распространяется на вопросы, относящиеся к принятию бюджета и отчету об его исполнении, а также и вопросы назначения и выдвижения кандидатур на должности. На правление возложена также важная роль в осуществлении наблюдения за деятельностью муниципальных органов управления, особенно в той ее части, которая касается предварительного одобрения либо консультирования различных вопросов, предполагаемых к внесению на одобрение Совета провинции.

Председательствует в правлении назначаемый королем и обладающий правом голоса губернатор. В его функции как представителя центрального правительства входят надзор за исполнением государственных законов, общее наблюдение за исполнением национальных положений и ордонансов, за поддержанием общественного порядка, что включает право введения полицейских нормативных актов, а также предварительная оценка действий местных властей и наблюдение за выполнением решений Совета и его правления. Кроме того, губернатор осуществляет общий надзор за деятельностью в округах и муниципалитетах, входящих в состав провинции. В случае если губернатор признает решение провинциального Совета противоречащим общественным интересам, он приостанавливает его действие либо принимает в соответствии с законом другие шаги и передает рассмотрение этих вопросов королю для вынесения окончательного решения.

Контроль за провинциальными властями со стороны центральных властей совпадает в основном с надзором за муниципалитетами и преследует

¹³⁷ Высшим органом финансового контроля является Счетная палата, члены которой назначаются Палатой представителей. На Счетную палату возложена обязанность по рассмотрению и упорядочиванию счетов общего управления и всех тех, кто подотчетен государственному казначейству. Она следит за соблюдением бюджетной дисциплины, осуществляет общий контроль за операциями, связанными с установлением и взиманием налогов, утверждает счета различных государственных административных органов и обязана собирать с этой целью любые сведения и необходимые отчетные документы. Общий государственный финансовый отчет предоставляется Палате представителей с замечаниями Счетной палаты. www.demaz.org.

цель обеспечить соответствие их действий законам и общим интересам страны.

Республика Болгария	
Континент:	Европа
Национальное название:	Республика България
Столица:	София
Площадь:	109000 кв. км.
Население:	около 8,2 млн. человек, Этнические группы: болгары - 85,3%, турки - 8,5%, армяне, цыгане - 2,6, македонцы - 2,5, русские - 0,2.
Краткая историческая справка:	1990г. – формирование демократического правительства Болгарии. 1991г. – принятие новой конституции и изменение названия страны – Республика Болгария
Географическое положение:	на юго-востоке Европы, на севере Балканского полуострова. Граничит: с Румынией – на севере, с Югославией и Македонией – на западе, с Турцией и Грецией – на юге. На востоке омывается Черным морем
Политический строй:	Демократия
Глава государства:	Президент, Высшим исполнительным и распорядительным органом власти в стране является Совет Министров (Правительство).
Языки:	Болгарский (государственный), турецкий.
Основная религия:	болгарская православная церковь - 85%, ислам - 13%, католицизм, протестантизм, иудаизм.
Форма правления:	Республика



Болгария

В 1908 г. после многовекового турецкого ига страна обрела независимость. В Болгарии установилась монархическая форма правления¹³⁸. По итогам проведенного в 1946г. общенародного референдума была упразднена монархия и провозглашена республика. В основу принятой в следующем году Конституции была положена Конституция СССР. Народная Республика Болгария была провозглашена социалистическим государством. Основным органом власти стала однопалатная Национальная ассамблея, которая избирала Государственный совет, наделяемый исполнительными

¹³⁸1877—1878гг. Русско-турецкая война. Освобождение Болгарии от турецкого ига; 1878 г. Болгария де-факто становится независимым государством — автономным княжеством, вассалом Турции. Южные территории Болгарии — так называемая Восточная Румелия — преобразованы в автономную провинцию в составе Турции; 1879 г. Принц Александр Баттенберг становится первым великим князем Болгарии; 1885 г. Объединение Болгарии с Восточной Румелией; 1908 г. Болгария де-юре становится независимым государством — царством Болгария.

функциями в период между ее сессиями, и утверждала состав Совета Министров, подотчетный верховному органу власти. Ведущей политической силой являлась Болгарская коммунистическая партия, она же составляла основу Отечественного фронта, который представлял в любой из представительных органов власти список своих кандидатов. С 1945 по 1990 г. руководителем страны, Председателем Совета Министров и с 1971 г. председателем Государственного совета - в связи с учреждением новой Конституцией этого поста - являлся руководитель ЦК БКП Т. Живков¹³⁹.

События 1990 г. внесли значительные перемены в политическую жизнь Болгарии; были проведены новые выборы, сформировавшиеся на основе выдвижения альтернативных кандидатур. Изменилось положение правящей политической партии, которая стала называться Болгарская социалистическая партия. На пост президента страны был избран Ж. Желев¹⁴⁰.

Болгария представляет собой унитарное государство¹⁴¹, в котором помимо центральной существуют два уровня власти: округа - общим числом 27 и общины, число которых равно 300¹⁴². Количество общин было резко сокращено за счет их укрупнения в течение последнего десятилетия. До 1978

¹³⁹ В период правления Тодора Живкова с 1954 по 1989 год Болгария стала одной из самых процветающих стран Восточной Европы. Фермерам было позволено заниматься сельским хозяйством на небольших частных землях в то время, как прирост в промышленности привел к расцвету экономики. Упадок коммунизма в 1989 году оставил промышленность беззащитной, и путь к демократии осложнился. Переименованная коммунистическая партия (Болгарская Социалистическая Партия) стала контролировать направления новой демократической Болгарии, сократив при этом влияние президента на мировой арене.

¹⁴⁰ Неожиданно в июне 2001 года болгарская монархия вернулась к власти, когда бывший король Симеон II был выбран премьер-министром. Неконтролируемая инфляция, высокая безработица, недостатки в социальной защите привели к всеобщей неустойчивости. Но прогресс все-таки продолжается под правлением президента Георги Парванова, и государство очень хочет получить членство в НАТО и Европейском союзе.

¹⁴¹ **Болгария** - парламентская республика, единое государство с местным самоуправлением. В Республике Болгария недопустимо образование автономных территорий. Политическая жизнь Республики Болгария зиждется на принципах политического плюрализма. Ни одна политическая партия или идеология не может считаться или объявляться государственной. Недопустимо образование политических партий на этнической, расовой или религиозной основе, равно как и партий, преследующих целью насильственный захват государственной власти. Конституция страны принята в 1991 г. Болгария - парламентская республика, единое государство с местным самоуправлением. В Республике Болгария недопустимо образование автономных территорий. Политическая жизнь Республики Болгария зиждется на принципах политического плюрализма. Ни одна политическая партия или идеология не может считаться или объявляться государственной. Недопустимо образование политических партий на этнической, расовой или религиозной основе, равно как и партий, преследующих целью насильственный захват государственной власти. Конституция страны принята в 1991 г.

¹⁴² См.: Конституция Болгарии (Республики Болгарии) от 12 июля 1991 г. **Статья 2.** 1. Республика Болгария - унитарное государство с местным самоуправлением. В ней не допускаются автономные территориальные образования. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

г. их было 1394. В настоящее время две трети общин имеют своими центрами крупные или средние города, остальная треть - крупные поселки. Статус столицы страны - Софии - соответствует статусу округа. Как и другие города, она разделена на районы¹⁴³.

Общины и округа

Болгарские общины¹⁴⁴ и округа¹⁴⁵ представляют собой органы государственной власти на местах и в то же время - самоуправляемые структуры. У них единые структуры и полномочия, которые отличаются лишь в зависимости от размеров и уровня местных проблем. Действуют они на основе Государственного указа о местных народных Советах от 1951 г. и соответствующих поправок к нему. Это означает, что каждый местный орган власти имеет Совет¹⁴⁶. Депутаты избираются в одномандатных округах на два с половиной года. Несмотря на то, что в список вносится один кандидат, для избрания он должен получить большинство в 50% плюс один голос при условии участия в голосовании не менее половины избирателей¹⁴⁷.

В обязанности Совета входит решение всех вопросов местного значения социального, экономического и культурного характера в соответствии с законами страны. Он формирует бюджет и принимает план экономического развития в рамках государственных бюджета и плана экономического развития, а также наблюдает за их исполнением. Совет несет ответственность

¹⁴³ См.: Иностранное конституционное право / Под ред. В.В. Маклакова. – М.: Юрист, 1996.

¹⁴⁴ См.: Конституция Болгарии (Республики Болгарии) от 12 июля 1991 г. **Статья 135.** 1. Территория Республики Болгарии делится на общины и области. 3. Территориальное деление и правомочия столичной общины и общин других крупных городов определяются законом.

3. Законом могут быть созданы иные административно-территориальные единицы и органы самоуправления в них. **Статья 136.** 1. Община является основной административно-территориальной единицей, в которой осуществляется местное самоуправление. 2. Граждане участвуют в управлении общиной как через избранные ими органы местного самоуправления, так и непосредственно через референдум и общее собрание населения. 3. Границы общин определяются после опроса населения. 3. Община является юридическим лицом. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

¹⁴⁵ Округа: 27–

Благоевградский; Бургасский; Варненский; Великотырновский; Видинский; Врачанский; Габровский; Кырджалийский; Кюстендилский; Ловечский; Михайловградский; Пазарджикский; Перникский; Плевенский; Пловдивский; Разградский; Русенский; Силистренский; Сливенский; Смолянский; Софийский; Старозагорский; Толбухинский; Тырговиштский; Хасковский; Шуменский; Ямболский.

¹⁴⁶ Конституция Болгарии (Республики Болгарии) от 12 июля 1991 г. **Статья 138.** Орган местного самоуправления в общине - общинный совет, который избирается населением соответствующей общины сроком на четыре года, в порядке, определенном законом. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

¹⁴⁷ См.: Балабанова Х. Местное самоуправление и местная администрация: Административно-правовые проблемы. - Варна: Тедина, 1996.

за административное управление государственной собственностью и предприятиями, находящимися на его территории, за поддержание общественного порядка и соблюдение законов страны.

Народные Советы имеют право на осуществление своей деятельности в области управления, экономики, социальной политики, культуры, здравоохранения, общественных служб, социального обеспечения, планирования, жилищного строительства, транспорта, промышленности, сельского хозяйства, отдыха, туризма, охраны окружающей среды. В их обязанности входит также наблюдение за деятельностью различных институтов, предприятий и организаций, которые не находятся в прямом подчинении, но расположены на территории Советов. Эта деятельность предполагает получение отчетов о текущей работе и высказывание рекомендаций по улучшению их деятельности. Местные Советы обсуждают вопросы национальной значимости и готовят предложения по этим вопросам, направляемым в вышестоящие органы. Что касается вопросов, представляющих значимый интерес для избирателей, то Совет обязан информировать население об их содержании до принятия окончательного решения, а также отчитываться на встречах с избирателями о своей ежегодной деятельности в целом.

Сессия Совета проводится, как правило, 4 раза в год в округах и 6 раз в год - в общинах и городских районах. Сессия может быть созвана, кроме того, по требованию одной пятой членов Совета или по решению вышестоящих властей. Сессии открыты для избирателей. На каждой сессии Совет избирает президиум, в состав которого входят его председатель, секретарь и определенное число членов президиума¹⁴⁸.

Повседневная работа местного органа власти сосредоточена в руках исполкома. Его состав - председатель, один или несколько заместителей председателя, секретарь и члены исполкома, избранные из числа членов Совета. В округах состав президиума не превышает 13 человек, в Софии - 17,

¹⁴⁸ См.: Балабанова Х. Местное самоуправление и местная администрация: Административно-правовые проблемы. - Варна: Тедина, 1996.

в общинах с населением менее 10000 человек - 9, более 10000 человек - 11 человек¹⁴⁹. Число заместителей председателя исполкома в округах определяется Советом Министром страны, а численность общинных комитетов - окружным комитетом. Эти же органы определяют и изменение численностей нижестоящих исполнительных комитетов. Члены исполкома выполняют свои обязанности вплоть до избрания нового состава на соответствующей сессии Совета. Члены президиума не получают зарплаты за исполнение своих обязанностей, за исключением тех, кто находится на освобожденной работе. Вместе с тем неосвобожденные члены президиума могут получать определенную компенсацию за исполнение своих обязанностей.

В полномочия исполкома входят подготовка повестки дня и созыв сессии Совета, осуществление управленческих функций и других повседневных дел, входящих в компетенцию Совета и исполкома, прием на работу освобожденных работников, исполнение решений Совета, рассмотрение жалоб населения. Обычно члены президиума одновременно являются руководителями одного или нескольких отделов или других управленческих органов Совета. Кроме того, председатель, его заместитель и секретарь несут ответственность за выполнение задач, поставленных перед ними вышестоящими организациями.

Работа Совета ведется через постоянные комиссии, на которые возлагаются конкретные обязанности. Типы, численности и количество таких комиссий определяет Совет, который также избирает из своего состава или назначает извне их членов. В соответствии с Государственным указом о местных народных Советах одна треть членов постоянных комиссий должна состоять из рабочих, ученых, тружеников сельского хозяйства, известных общественных деятелей и т.п. Члены исполкома и административные служащие также могут быть включены в их состав.

¹⁴⁹ См.: Там же С.213.

Постоянные комиссии являются как законодательными, так и исполнительными органами Совета. Они осуществляют на практике решения Совета, исполкома и соответствующих вышестоящих органов. Они решают также вопросы устранения несоответствия в решениях различных инстанций, вносят предложения для рассмотрения на сессиях Совета и заседаниях исполкома, выдают рекомендации управленческим структурам, находящимся в подчинении Совета, при нарушении закона или решении местных органов власти. В соответствующих случаях постоянные комиссии выступают на сессии Совета с предложением аннулировать противоправные решения исполкома. В свою очередь исполком и Совет могут приостановить исполнение решений и распоряжений постоянных комиссий, которые нарушают предыдущие решения и распоряжения местных или вышестоящих органов власти.

Согласно доктрине двойного подчинения местные Советы, исполком и другие административные структуры на каждом уровне власти подчинены горизонтально - друг другу и вертикально - соответствующим вышестоящим структурам. Компетенции местного органа власти и его взаимоотношения с министерствами и другими представителями центральных властей, предприятиями, организациями и институтами центрального и двойного подчинения определяются Советом Министров¹⁵⁰. Ранее министерства через окружные исполкомы обладали правом выдачи указаний любому управленческому органу. Практическое же определение того, как может функционировать подобная структура, окончательно не сформулировано. Совет имеет право лишить законной силы решение как своего собственного или нижестоящего исполкома, так и вышестоящего, вплоть до Государственного совета.

¹⁵⁰ Конституция Болгарии (Республики Болгарии) от 12 июля 1991 г. **Статья 143.** 1. Управление в области осуществляется областным управляющим, которому помогает областная администрация. 2. Областной управляющий назначается Советом Министров. 3. Областной управляющий обеспечивает проведение государственной политики, отвечает за защиту национальных интересов, законности и общественного порядка и осуществляет административный контроль. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

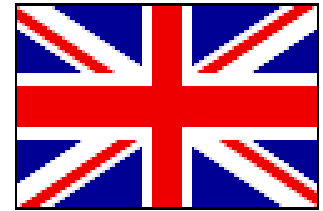
Подсоветы

Отдельные населенные пункты, их объединения с населением более 100 человек, равно как и географически отдаленные от центров местной власти поселения, могут иметь свои педсоветы, каждый из которых создается соответствующим общинным Советом. Если педсовет располагается в том же месте, что и общинный орган власти, исполком последнего может взять на себя функции подсовета. Подсовет состоит из управляющего, избираемого прямым голосованием на два с половиной года, его заместителей, секретаря, решение о назначении или смещении которого принимает общинный Совет, а также нескольких избираемых прямым голосованием членов¹⁵¹.

В обязанности подсовета входят обеспечение выполнения решений общинных исполкомов, содействие развитию местной инфраструктуры, поддержание состояния дорог и их техническое оборудование, обеспечение медицинского и санитарного обслуживания и общественной безопасности, а также предоставление местному населению различных социальных услуг. Он содействует также решению других задач, которые ставятся перед ним вышестоящими органами власти. В сфере компетенции педсоветов находятся принятие плана своей деятельности, а также решений, необходимых для его обеспечения. Как и Советы, педсоветы должны отчитываться в своей деятельности перед избирателями, по крайней мере, раз в год.

¹⁵¹ См.: Балабанова Х. Местное самоуправление и местная администрация: Административно-правовые проблемы. - Варна: Тедина, 1996.

Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии	
Континент:	Европа
Национальное название:	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
Столица:	Лондон
Площадь:	244111 кв. км.
Население:	около 58,4 млн. человек, Этнические группы: англичане - 81,5%, шотландцы - 9,6%, ирландцы - 2,4%, уэльсцы - 1,9%, ольстерцы - 1,8%, индийцы, пакистанцы, китайцы, арабы, африканцы.



Краткая историческая справка:	1921г. – независимость Ирландии (Англия сохранила за собой Ольстер). 1931г. – признание юридического равноправия доминионов с метрополией (Вестминстерский статут). Создание Британского Содружества наций. 1939 – 1945 гг. – Англия – один из основных участников II мировой войны. 1947г. – предоставление независимости Индии и Пакистану. 1949г. – Великобритания – член НАТО. 1973г. – вступление Великобритании в Европейский Союз. 1982г. – вооружённый конфликт с Аргентиной за Фолклендские острова. Острова остались за Англией
Географическое положение:	на северо-востоке Европы на Британских о-вах. Состоит из острова Великобритания, на котором находятся Англия, Шотландия и Уэльс, и Северной Ирландии, занимающей часть острова Ирландия. Омывается водами Атлантического океана на западе и севере, Северного моря – на востоке. На юге отделена от материка проливом Ла-Манш
Политический строй:	Демократия
Глава государства:	Монарх. Королева Елизавета II (у власти с 6 февраля 1952 года). Глава правительства - премьер-министр.
Языки:	Английский
Основная религия:	Протестанство, верующих: 90% англикане - 47%, католики - 16%, мусульмане - 2%, методисты, баптисты, иудеи, индуисты, сикхи.
Форма правления:	Парламентарная монархия

Великобритания

Великобритания - конституционная монархия и парламентская демократия. Глава государства - правящий монарх. Главой правительства - премьер-министром – становится лидер той политической партии, которая имеет большинство или может добиться большинства в палате общин. Суверенитет государственной власти определяется парламентом, состоящим

из палаты общин, избираемой гражданами страны, и наследственной палаты лордов. Премьер-министр формирует Кабинет из представленных в парламенте членов своей политической партии¹⁵². Данный орган является центром концентрации политической власти и выработки политики, на основании которой королева правит страной¹⁵³.

Соединенное Королевство состоит из четырех стран, каждая из которых сформировала свои традиции и стиль правления на местном уровне. Несмотря на то, что местные органы власти на протяжении многих веков были составной частью системы управления, концепция всеохватывающей системы избранных на местах советов, обеспечивающих необходимые услуги, впервые была включена в законодательство лишь в конце XIX в. В течение нынешнего века расширение системы местных властей в конечном итоге привело к созданию законов, которые вносили радикальные изменения в структуру местных правительств. Это - Закон об управлении Лондоном 1963 г., Закон о местном управлении, принятый соответственно в Северной Ирландии - в 1972г., в Шотландии - в 1973 г., в Англии, за исключением Большого Лондона, и Уэльсе - в 1974 г. и Земельный закон и Закон об

¹⁵² Исполнительная власть принадлежит кабинету министров во главе с премьер-министром. Члены кабинета министров - наиболее видные деятели правящей партии, то есть партии, получившей большинство на последних выборах. Партии, входящие в правительство и определяющих внутреннюю и внешнюю политику страны. Это консервативная и лейбористская партии. *Лейбористская партия* состоит в основном из рабочих (*labour* - труд). Основное положение программы лейбористов: "улучшение" капитализма, то есть трансформация капитализма в социализм путем реформ. Лейбористская партия Великобритании: идея создания "Социалистического Содружества Великобритании", национализация ряда отраслей промышленности. Основные задачи политики *партии консерваторов*: поддержка свободного предпринимательства, индивидуальной инициативы, борьба против "государственного бюрократизма". Консервативная партия представляет интересы аристократии, предпринимательства, землевладельцев. В последние годы в политической жизни страны возросла роль менее крупных партий - Либеральной, националистических партий Шотландии и Уэльса. Ведущие партии часто вынуждены искать у них поддержки в парламенте. См.: <http://www.parliament.uk/>.

¹⁵³ **Великобритания** - парламентская монархия. Конституции здесь нет, ее законодательство основывается на многовековых конституционных обычаях и прецедентах, то есть парламентарии смотрят, как когда-то был решен аналогичный случай (настолько отшлифованы за многие сотни лет парламентские законы и процедуры). Формально страной правит монарх (с 1952 года - Королева Елизавета II). Но фактически высший законодательный орган - парламент, который включает в себя королеву, палату общин и палату лордов (см. схему в приложении). Палата общин представляет собой общенациональное собрание, избирается раз в пять лет. Палата лордов - аристократы, принцы крови, наследные пэры... Палата лордов имеет право задержать законопроект (не финансовый) на год. Финансовые законопроекты превращаются в законы при прохождении палаты общин и подписании королевой. Обычно она не препятствует работе палаты лордов и вообще не вмешивается в государственные дела. Из этого можно сделать вывод, что королева для англичан - традиция, которой, как и многими другими, они дорожат и на которые считают нужным выделять огромные суммы из бюджета. См.: <http://www.parliament.uk/>.

управлении планированием 1980 г., действия которых распространяются на Англию и Уэльс¹⁵⁴.

В результате принятия законов 1974 и 1980 гг. была введена двухуровневая структура избираемых властей, имеющих многоцелевой характер в Англии и Уэльсе, а также в несколько иной форме действующая в Шотландии. В Северной Ирландии структура районного Совета строится на одном уровне. Англия разделена на Советы графств и районные Советы, образованные, в том числе в городских районах, и известные как Советы городов-графств. Другой уровень властей образуют сельские приходы Англии, которые практически не были затронуты реорганизацией системы местного управления. В Уэльсе структура властей на местах в основном повторяет английскую. В Шотландии на трех группах отдаленных островов действуют универсальные власти, а на остальной территории - окружные и региональные, в то время как в сельских местах Шотландии - коммунальные органы власти, во многом напоминающие английские приходы.¹⁵⁵

Последняя по времени реорганизация местных "властей" относится к парламентской сессии 1984-1985 гг. В результате этой реорганизации был упразднен Совет большого Лондона и шесть Советов графств больших городов, а именно: Большой Манчестер, Мерсесайд, Южный Йоркшир, Тайн и Уэр, Западный Мидленд и Западный Йоркшир. Соответствующий билль с поправкой вступил в силу 1 апреля 1986 г.¹⁵⁶.

Англия

*Графства*¹⁵⁷

¹⁵⁴ См.: Григорьев С.Э. Местное самоуправление в Великобритании. М., 1990.

¹⁵⁵ См.: Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. – М.: Прогресс, 1994.

¹⁵⁶ См.: Клемин Н.М. Местные органы власти в структуре Великобритании. М., 1993.

¹⁵⁷ В Англии существует три типа местного самоуправления: уникальный Большой Лондон (Greater London), шесть так называемых муниципальных графских округов (Metropolitan County Areas) и немunicipальные графства (Non-Metropolitan Counties). Большой Лондон состоит из тридцати двух муниципальных единиц и еще одной - the City of London, при этом каждый из муниципалитетов отвечает за свою территорию. Органы местного управления организуют практически все, связанное с благоустройством территорий и поддержания порядка, но им не подчиняется полиция Лондона и общественный транспорт. На данный момент система Большого Лондона претерпевает изменения - предполагается выбрать единое муниципальное правительство Лондона, которое будет решать вопросы, касающиеся всего города и координировать работу муниципалитетов. Таким образом, решится проблема деления власти между комитетами различных районов, интересы которых часто пересекаются. Выборы в правительство Лондона прошли в мае 2000 года и затем будут проходить каждые четыре года. Муниципальных графских округов

Англия разделена на 39 графств. Городские районы не входят в их состав, а являются самостоятельными административными единицами и разделены на округа.

Советы графств исполняют функции двух видов - обязательные и разрешительные. В соответствии с законом, возложенным на них Парламентским актом, они подразделяются на три группы¹⁵⁸.

Первая группа функций касается вопросов, затрагивающих интересы большей части или всей территории графства и направленных на обеспечение деятельности Совета по стратегическому планированию (разработке структурных планов, планов развития, составляющих основу для подготовки местных планов и определенных типов предложений по развитию управляемых территорий). Сюда же входят работа по управлению системой дорожного движения, общественного транспорта и содержанию шоссейных дорог ; служба пожарной охраны и полиция (для руководства этой службой в Совете графства создается специальная комиссия (иногда совместная комиссия двух графств) по делам полиции, в состав которой входят представители городского управления и члены Совета); деятельность по защите интересов покупателя и служба переработки отходов.

Ко второй группе функций относится деятельность, которая охватывает незначительную территорию графства, однако требует к себе существенного внимания с тем, чтобы в полной мере обеспечить эффективное использование специализированных учреждений на подконтрольной территории. Имеются в виду начальные и средние школы, специальные школы для умственно отсталых детей и инвалидов, различные формы специального образования, за исключением университетского. Функции органов образования на территориях, не относящихся к городским, берут на себя Советы графств. Они управляют также деятельностью библиотек, кроме частных, и выступают как органы социального обеспечения. В сферу

всего шесть: Tyne and Wear, West Midlands, Merseyside, Greater Manchester, West Yorkshire и South Yorkshire, которые разбиты на 36 муниципальных округов. См.: <http://www.parliament.uk/>.

¹⁵⁸ См.: Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран). М., 1991.

социальных услуг включены продолжительный уход за детьми, семьями и пожилыми людьми, обслуживание домов для престарелых, организация дневных, социальных и других клубов по категориям населения, центры общественного питания, профессиональной подготовки, а также дошкольное воспитание детей. На Советах лежит также ответственность за заботу о детях, лишенных нормальных домашних условий или попавших в беду.

Третья группа охватывает услуги, предоставляемые исключительно на местном уровне, и часть услуг общего характера. Такие услуги относятся к компетенции и графства, и района. Это, например, организация музеев, картинных галерей, зон отдыха и т.п.

Вопросы здравоохранения, снабжения газом, электроэнергией и водой, система канализации находятся в ведении представителей общегосударственного органа, специально создаваемого центральным правительством.

Основным органом власти в графстве является Совет. Его структура не определена законом и не зависит от размеров и численности населения территории, хотя в практических целях избирательные округа поддерживают в том вопросе соотношение между численностью избирателей и членов Совета. Как правило, состав Совета варьируется от 60 до 100 человек, которые избираются на основе всеобщего избирательного права в одномандатных округах простым большинством на четырехлетний период¹⁵⁹. Работа в Совете строится на добровольной основе и не оплачивается, хотя за участие в работе сессий и выполнение других задач, вытекающих из обязанностей депутата, выплачиваются компенсации. Ряд членов руководства Совета, например избираемый ежегодно председатель, может получать жалованье.

¹⁵⁹ См.: Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1994.

Районы

Нижний уровень органов местного управления в Англии строится по районному принципу и включает 364 районных Совета, из которых 36 приходится на городские районы и 32 на город-графство Лондон¹⁶⁰.

Функции, возложенные на районы в соответствии с Парламентским актом, могут иметь обязательный или рекомендательный характер. К ним относятся местное планирование, выдача разрешений на реализацию планов развития и осуществление других, связанных с этим контрольных функций, содержание дорог местного значения, предоставление услуг по паркингу автомашин (иногда сюда входят и другие вопросы, связанные с деятельностью местной системы транспортного обслуживания), вопросы жилищного обеспечения (такие, как снос трущоб, создание системы жилья в подчинении Совета, обновление городского жилищного хозяйства, размещение бездомных), сбор отходов, а также решение совместно с Советом графства вопросов деятельности музеев, картинных галерей, парков, игровых площадок, бассейнов и других мест для отдыха и занятий спортом. В городских районах Советы городов-графств отвечают также за систему школьного образования, сеть публичных библиотек и социальное обеспечение.

Районные Советы решают вопросы обеспечения всего комплекса услуг на управляемой ими территории. Они состоят из избранных депутатов, число которых колеблется от 50 до 80 человек в городских районах, равно 60 в Лондоне и изменяется от 30 до 60 человек на других территориях. Из состава Совета избирается его председатель, на которого возлагаются представительские функции. Районные Советы на основании Королевской хартии могут обращаться с просьбой о предоставлении статуса "графства" и соответственно звания мэра его председателю. Такой статус вводится на основании письменного патента, в котором оговаривается право на звание "лорд-мэр" председателя городского Совета или же без такового. Присвоение

¹⁶⁰ См.: Вороненко А.В. Местное управление и самоуправление в крупных городах зарубежных стран. М., 1990.

статуса "графство" носит в основном церемониальный характер, так как ничего не меняет ни в полномочиях, ни в структуре местных органов власти.¹⁶¹

Для проведения выборов территория района подразделяется на участки (wards). В городских районах в период между общими выборами проводится переизбрание одной трети Совета по подокругам. Сельские районы могут выбирать, проводить ли общие или частичные (третичные) выборы.

Сельские приходы

В Англии насчитывается более 10000 сельских приходов, которые имеют давнюю историю существования.¹⁶² В последние годы в результате реорганизации системы местного управления круг решаемых ими вопросов расширился. Теперь он охватывает такие задачи, как развитие промышленных работ и художественного творчества, обслуживание общинных залов, обеспечение услуг для отдыха и спорта, освещение пешеходных зон, развитие туризма, содержание кладбищ и крематориев. При содействии Совета графства сельские приходы строят стоянки для местного автобусного парка и личного автотранспорта, тротуары и пешеходные дорожки. Кроме того, они обладают правом высказывать замечания по планам развития подотчетной им территории. Как и Советы графств и районов, приходские Советы имеют право брать в кредит определенные суммы на общие нужды территории, которые потом списываются со счетов прихода в районном Совете. Функции приходского Совета могут выполняться и районным Советом. Исключение составляют вопросы, касающиеся выделения земельных участков.

Лондон

Местные органы управления в Лондоне и прилегающих районах всегда формировались иначе, чем в других районах Англии. Большой Лондон состоит из 32 графств (городских территорий) и Лондонского Сити,

¹⁶¹См.: Беннет Р. Дж. Пути децентрализации государственного управления (Великобритания)// Проблемы теории и практики управления. 1992. 1. С. 4 - 8.

¹⁶² См.: Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании. М., 1990.

население которых составляет около 7 млн. человек¹⁶³. Советы графств - основная единица местного органа власти. Сити является корпорацией. Общий совет - основной орган управления Сити, который в этой центральной части города осуществляет нормальную деятельность как Совет графства, а также исполняет ряд исторически сложившихся традиционных обязанностей. С отменой Совета Большого Лондона, исполнявшего обязанности, которые при управлении и контроле такой большой территории требуют унифицированных действий, ряд этих функций был возложен на совместные правления, в то время как другие вошли в обязанности Советов графств. Окончательное распределение обязанностей находится в стадии доработки. Исключением в этой реорганизации остается сфера образования, которая по-прежнему будет относиться к компетенции Лондонского Совета образования, объединяющего 12 внутренних городских территорий и избираемого прямым голосованием.

Уэльс

*Графства, округа, общины*¹⁶⁴

В Уэльсе система местных органов власти в основном строится по двухуровневому принципу и имеет много сходных черт с английской. Страна разделена на 8 графств и 37 округов.¹⁶⁵ Низовой уровень власти - община, которая во многом, в том числе и по функциям, сходна с английским приходом. Система выделения средств на ведение дел в Уэльсе практически не отличается от английской. Однако «а окружные Советы в Уэльсе возлагаются обязанности по решению проблем уборки и переработки отходов и организации стоянок для транспорта. На некоторые окружные Советы временно возлагаются обязанности по содержанию публичных библиотек. Основными органами власти в районах и графствах являются

¹⁶³ См.: Роберт Лич; Джэни Перси-Смит «Местное самоуправление в Великобритании» (Leach R., Percy-Smith J. Local Governance in Britain. Palgrave Macmillan, 2000). Дайджест был опубликован в журнале «Public Administration», № 4 (80) за 2002 г., P. 831-833 (Pierre J. Local Governance in Britain // Public Administration. 2002. Vol. 80. No. 4. P.831-833).

¹⁶⁴ В Уэльсе 22 совета одноуровневой системы местного самоуправления управляют всеми местными делами, кроме пожарных служб, которыми заведуют три пожарных управления Уэльса. Кроме того, на территории Уэльса работают около 750 общественных советов, по сути своей сходных с приходскими.

¹⁶⁵ См.: Григорьев С. Местное управление в Великобритании // Вопросы экономики. 1991. № 5. С. 52-62.

Советы, которые в том, что касается состава и периода деятельности, полностью повторяют английскую систему.

Шотландия

*Округа, районы*¹⁶⁶

Шотландия разделена на 9 округов и 53 района, в которых действуют на двух уровнях местные органы власти. На Шетландских, Гебридских и Оркнейских островах, в силу их изолированности от главной части страны, действуют многоцелевые одноуровневые местные органы власти.¹⁶⁷ Сфер деятельности районных властей в основном направлена на удовлетворение насущных интересов местных общин. Что касается более отдаленных районов, то существует определенная гибкость в установлении территории, на которую распространяется деятельность местных органов власти. При этом имеется в виду наиболее полно обеспечить запросы местного населения на предоставляемые услуги.

Распределение функций между окружными и районными властями в Шотландии во многом идентично их распределению между сельскими графствами и районными Советами Англии. Окружные советы отвечают за планирование всех основных видов деятельности, обеспечение сопутствующие программ, таких, как индустриальное развитие, транспорт, также, в отличие от Англии, за снабжение водой, канализацию и очистные сооружения. В их обязанности, кроме того, входят управление школьной системой, деятельность социальной сфере, защита береговой линии, соблюдению стандарта мер и весов, наблюдение за качеством продукте и соответствием фирменных марок продаваемым товарам.

Районные Советы несут ответственность за порядок застройки жилыми зданиями, хотя определенные права регулирования строительства, ведущегося районами другими учреждениями, сохраняют за собой окружные Советы. Районы решают вопросы местного планирования, контроля за

¹⁶⁶ В Шотландии работает одноуровневая система из 32 муниципалитетов, которые отвечают за все, включая пожарные службы и транспорт. Также там существуют общественные советы, представляющие интересы местных жителей в вышестоящих организациях. См.: <http://www.parliament.uk/>.

¹⁶⁷ См.: Григорьев С. Местное управление в Великобритании // Вопросы экономики. 1991. № 5. С. 52–62.

строительством и развитием системы библиотек. Исключением в этом случае являются Хайлэнд, Бордерс Дамфайрс, Гэлловэй, где эти функции выполняют окружные власти.¹⁶⁸ Районы отвечают главным образом за качеством продуктов питания, здоровое состояние окружающей среды, в том числе за сбор отходов, следят за чистотой воды, содержанием мест захоронения и крематориев, а также занимаются регулированием порядка в области развлечений игорного бизнеса. Районные Советы, кроме того, совместно с окружными властями осуществляют функции по обеспечению деятельности музеев, картинных галерей, общественных центров, парков, зон отдыха и т.п.

Вследствие удаленности Шетландских, Гебридских Оркнейских островов окружные власти передали, на основании соответствующих решений, почти все свои функции местным властям. Поэтому они в большей мере задействованы в управлении службами полиции и пожарной безопасности. Что касается вопросов образования и социальных услуг, то здесь они опираются на поддержку центральных властей.

Шотландия, включая прилегающие острова, разделена на избирательные округа, а районы - на участки. От каждого округа и участка избирается один член Совета на период в четыре года; выборы проводятся последовательно, сначала в округе, а затем, через два года - в районе.

Общины

Существует одна особенность, которая отличает местное управление в Шотландии от местного управления в Англии и Уэльсе. Имеются в виду уставные положения о создании Советов общин, там, где в этом есть необходимость, на основании решений (статутов), выработанных в каждом районе и на островах. Советы общин, хотя и созданы на основе статутов, не являются третьим уровнем власти и лишь в некоторых моментах отличаются от обычных приходских Советов Англии и общинных Советов Уэльса. Поскольку в статутах не определена сфера обязанностей Советов общин,

¹⁶⁸ См.: Харвей Д., Худ К. Британское государство. М., 1999. С.253.

последние не имеют права на собственные источники финансирования деятельности, однако могут получать целевые дотации под конкретные проекты. Основные назначения Совета общин - сбор и обобщение информации, выражение мнения общины, которую он представляет, перед местными и другими общественными властями на данной территории по проблемам, входящим в сферу его компетенции, а также осуществление таких действий, которые отвечают интересам всей общины.

Северная Ирландия

Структура местного управления в Северной Ирландии реорганизована в октябре 1973 г., когда в 26 районах существовавшие местные органы власти были заменены одноуровневыми управленческими структурами. В связи со специфическими условиями, в которых было принято это решение, ответственность за предоставление почти всех услуг, ранее обеспечиваемых местными властями, была передана учреждениям центральных органов власти, которые и отвечают за реализацию услуг либо через своих представителей на местах, либо через территориальные правления, подотчетные центру¹⁶⁹.

Районные Советы несут прямую ответственность за деятельность местных организаций здравоохранения, предприятия развлечений и отдыха, похоронные службы, кладбища и крематории, рынки и аббатства, а также за уборку и санитарную безопасность, защиту потребителей, регулирование строительства и газоснабжение.

Функции, имеющие отношение к образованию и библиотекам, здравоохранению, жилищному хозяйству, пожарным и мелиоративным службам, спортивной деятельности, исполняются правлениями местных органов власти и других местных органов управления. Большинство членов правлений утверждается учреждениями центрального правительства. В состав правлений входит также ряд советников, назначаемых районными властями. Пять территориальных правлений, охватывающих всю Северную

¹⁶⁹ См.: Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1994.

Ирландию, отвечают за местное управление образованием, библиотечной службой и молодежными программами. Совместно с районными Советами они участвуют в создании условий для отдыха и проведения социальных, физических и культурных мероприятий. Здравоохранение и социальные услуги, включая больницы, общее медицинское обеспечение, персональные социальные услуги находятся в ведении местных правлений, действующих от имени центральных органов власти. Исполнительное бюро Северной Ирландии по вопросам жилищ отвечает за строительство и содержание жилья, финансирование содержания жилого фонда и управление всеми домами, находящимися в общественной собственности, а также занимается вопросами совершенствования системы ссуд и дотаций, предназначенных для оказания гражданам помощи в приобретении собственного жилья. Оно имеет свои отделения в каждом районном Совете.

Планирование, строительство и содержание дорог, системы водоснабжения и очистных сооружений выполняются находящимися на территории местной административно-территориальной единицы отделениями Департамента окружающей среды Северной Ирландии, работающего в тесном взаимодействии с соответствующим районным Советом и его аппаратом. Существующая система налогообложения формируется двумя элементами. Первый элемент - это единая для всей Северной Ирландии ставка налога на уровне округов, определяемая Департаментом финансов. Второй - процент отчислений, устанавливаемый каждым районным Советом самостоятельно.

Общие принципы и внутреннее строение местных органов власти

Местные власти в значительной степени свободны в определении своего внутреннего строения. Сложившаяся практика местного управления в Великобритании требует, чтобы принципиальные вопросы политики на управляемой Советом территории решались на его сессиях, в то время как конкретное управление различными службами входило в обязанности комитетов, состоящих из членов Совета и аппарата, наделенного

исполнительными функциями, и осуществлялось ими. Система комитетов используется на всех уровнях местных властей. Это дает возможность членам Совета, которые обычно участвуют в их деятельности на добровольной основе или по совместительству, специализироваться на одном или нескольких вопросах. Как правило, комитет на две трети состоит из членов Совета, оставшаяся треть формируется из кооптируемых в него экспертов. Исключение составляют финансовый комитет, полностью состоящий из членов Совета, и комитет по делам полиции, который должен включать в себя представителей магистрата (*justice of peace*).

В основе системы местного управления лежит так называемая структура "корпоративного управления", строящаяся на взаимозависимости избранных членов Совета и оплачиваемого персонала, формируемого из специалистов. Благодаря такой структуре члены Совета и служащие (специалисты) высших рангов имеют представление обо всей деятельности властей, а не только о состоянии дел на отдельном вверенном им участке.

Типовая организация местного управления предполагает наличие сильных комитетов по делам полиции и финансов, состоящих исключительно из членов Совета, и группы управления, включающей старших чиновников. Руководит этой группой председатель исполнительной власти, не ведущий работу ни в каком из департаментов (отделов), в обязанности которого входит координация управления и деятельность в качестве главного советника по вопросам политики местного органа власти.

Советы обычно не ограничены в решении о составе своего аппарата ни в количественном, ни в персональном отношении. Однако чтобы не допустить использования служебного положения в личных целях, действует правило, согласно которому на освобожденную работу не может быть взят ни один из членов избранного Совета. Условия работы и размер оплаты устанавливаются комитетом по кадрам и обычно соответствуют основным положениям общенационального Совета по вопросам найма на работу, в который входят представители нанимателей, назначаемые ассоциациями

местных властей, и представители наемных рабочих и служащих, назначаемые профсоюзами и другими профессиональными организациями.

Финансирование

Источниками покрытия текущих расходов местных властей в Англии и Уэльсе являются:

1. Правительственные дотации (покрывают около 40% расходов)¹⁷⁰. Наиболее значительная среди них так называемая "вспомогательная дотация по уровню налогов". Она представляется в виде целевого взноса, устанавливаемого в соответствии с финансовыми возможностями каждого местного органа власти и предполагаемыми (согласно предварительной оценке) расходами. Порядок расходования этих средств каждый год оговаривается на переговорах между центральным правительством и ассоциациями местных властей. В дополнение к указанной дотации предоставляются целевые субсидии на строительство жилья, содержание полиции, транспорт и капитальные затраты, например на очистку и восстановление выведенных из оборота земель¹⁷¹.

2. Местные "отчисления" (покрывают около 30% расходов)¹⁷², которые выплачиваются теми, кто занимает не находящиеся в сельскохозяйственном обороте земли и строения. Размер выплат зависит от оценочной стоимости собственности и уровня процентного отчисления, установленного местными властями. Ответственность за сбор отчислений и других видов налогов лежит на местных Советах, Совете города-графства Лондон и Корпорации Сити. Расходы Советов графств, общин и приходов покрываются за счет отчислений на деятельность районного Совета, которые включаются в общий процент отчислений.

¹⁷⁰ См.: Черник И.Д. Финансовая основа на законодательной основе: О правовом регулировании финансовых отношений в деятельности органов власти зарубежных стран // Местная власть: Всероссийский журнал местного самоуправления. 1995. Кн.1. Вып.2.

¹⁷¹ См.: Григорьев С.Э. Местное самоуправление в Великобритании. М., 1990.

¹⁷² См.: Черник И.Д. Финансовая основа на законодательной основе: О правовом регулировании финансовых отношений в деятельности органов власти зарубежных стран // Местная власть: Всероссийский журнал местного самоуправления. 1995. Кн.1. Вып.2.

3. Другие доходы (покрывают около 30% расходов), такие, как рента за жилье, оплата услуг и квартир, предоставляемых местными органами власти.

Основные расходы, до 70%, производятся на содержание служащих - главным образом школ и системы образования, а также сферы социального обеспечения, полиции, дорожных и транспортных служб, на освещение улиц, обеспечение деятельности мест отдыха, в том числе парков и плавательных бассейнов. Каждый местный Совет самостоятельно отвечает за состояние своих финансов, хотя в некоторых случаях Советы объединяют усилия в предоставлении тех услуг, которые экономически невыгодны для отдельного Совета¹⁷³.

Приблизительно пятая часть расходов местного органа власти покрывается за счет различных займов, осуществление которых обсуждается и определяется центральными властями совместно с ассоциацией местных органов власти. Местные власти могут выпускать различные ценные бумаги, брать под общественные работы, финансируемые казначейством долгосрочные кредиты в Бюро по займам, а также использовать заложенную собственность¹⁷⁴.

Контроль

Контроль над финансовой деятельностью Совета обычно ведет специально создаваемый финансовый комитет, функции которого сводятся к наблюдению за осуществляемыми расходами с точки зрения их соответствия финансовой политике Совета. Создание такого комитета не носит обязательного характера, однако его отсутствие не снимает с Совета обязанности по должному ведению своих финансовых дел. Как правило, контроль ведется путем проверки отчетности, осуществляемой финансовой или другой соответствующей комиссией, и, если в этом есть необходимость, внесения изменений в проект расходов, составляемый ежегодно

¹⁷³ См.: См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

¹⁷⁴ Королевская государственная канцелярия. См.: www.hmsso.gov.uk.

исполнительными органами Совета на основе неформальных консультаций с финансовым комитетом и предоставляемый через соответствующие комитеты на рассмотрение Совета. В обязанности Совета входит также утверждение общего бюджета и установление нормы местных налогов для его обеспечения.

Все местные органы власти ведут самостоятельную ревизионную работу по исполнению статей бюджета. Расходы, кроме того, попадают под ревизию вышестоящих органов, проводимую Национальной ревизионной комиссией, которая определяет также целесообразность расходов, т.е. выгодность сделки "value for money". Правами ревизии обладают и общественные инспектора, что дает возможность гражданам поставить перед контрольными службами вопросы о содержании счетов по любой позиции бюджета и затем обратиться в суд с протестом по любому решению Совета в части, касающейся его финансовой и другой деятельности.

Кроме того, местные власти в обязательном порядке готовят годовой финансовый отчет, который затем публикуется, если центральное правительство потребует информацию о годовом обороте. Эти меры предполагают соответствующее освещение статей доходов и расходов бюджета, предоставление информации об общем уровне поступлений от местных налогов, обеспечивают дополнительную защиту от злоупотреблений в финансовых делах. На основании этих данных ведется общегосударственная статистика финансового положения в местных органах власти. В целях реорганизации системы финансирования местных органов власти правительство подготовило в январе 1986 г. так называемую зеленую книгу, озаглавленную "Выплаты в местные органы власти". Реорганизация преследует следующие цели: замену домашнего налога общинным, что фактически означает отчисления с каждого взрослого жителя; введение фиксированного по всей стране уровня выплат, начисляемых на коммерческие и промышленные предприятия, а также существенные изменения в системе контроля за дотациями и капитальными расходами.

В соответствии с законодательством, устанавливающим функции местных органов власти, министерства обладают широкими полномочиями в издании различных распоряжений, указаний и т.п., направленных на то, чтобы предоставляемые населению услуги отвечали принятым стандартам¹⁷⁵. Кроме того, при разработке и утверждении структурного плана, программы инвестиций и других важных статей бюджета, обеспечивающих работу местного органа власти и направленных на получение субсидий на капитальные затраты, требуется предварительное согласие заинтересованных министерств. Выполнение местными властями обязанностей по предоставлению услуг населению инспектируют вышестоящие органы и специальные комиссии. Кроме того, местные органы обязаны предоставлять соответствующую информацию об этой стороне их деятельности. В случае нарушения местным Советом выполнения обязанностей, предусмотренных положением о местном органе власти, центральное правительство может либо взять их исполнение на себя, назначив при этом своего комиссара (представителя), либо передать полномочия на управление данной территорией другому Совету. На практике подобная процедура применяется чрезвычайно редко в исключительных случаях.

¹⁷⁵ Королевская государственная канцелярия. См.: www.hms0.gov.uk.

Венгерская Республика	
Континент:	Европа
Национальное название:	Magyar Köztársaság
Столица:	Будапешт
Площадь:	93000 кв. км.
Население:	около 10,6 млн. человек, причем плотность населения довольно высока, 110 человек на 1 км ² . Главным образом здесь проживают венгры (89,9%), цыгане (4%), немцы (2,6%), сербы (2%), словаки, румыны и другие.
Краткая историческая справка:	1989г. – отстранение коммунистов от власти и провозглашение Венгерской Республики
Географическое положение:	Страна расположена в Центральной Европе. Граничит: со Словакией – на севере, с Украиной и Румынией – на востоке, с Югославией – на юге, с Хорватией, Словенией и Австрией – на западе. Выхода к морю не имеет
Политический строй:	Демократия
Глава государства:	Президент
Языки:	Венгерский (государственный), многие венгры знают один из иностранных языков - английский, немецкий, русский.
Основная религия:	Католицизм. Верующих: католики - 67,5%, протестанты (в основном лютеране и кальвинисты) - 25%, иудеи.
Форма правления:	Парламентская республика



Венгрия

Венгерские племена осели в Средней Европе в конце IX в. нашей эры. Постепенное формирование у них феодального строя и государственной структуры было прервано в начале XVI в. нападением Османской империи, которая захватила территории, населенные венграми. В XVIII в. страна стала частью Габсбургской империи. В ходе революции 1848 -1849 гг. Венгрия вела борьбу против австрийского господства за отмену феодального строя и завоевание независимости. Хотя с помощью вооруженной силы иностранные государства подавили эту революцию, экономическое и социальное развитие, а также решение вопросов взаимоотношений с австрийской династией не было остановлено. Это нашло свое выражение в "компромиссе" 1867 г., когда

была создана Австро–Венгерская монархия, что на деле означало предоставление Венгрии лишь относительной независимости.

После первой мировой войны монархия прекратила свое существование. Социальное недовольство существующим порядком привело сначала к гражданской демократической, а затем к социалистической революции. После поражения Венгерской советской республики в 1919 г. страна номинально стала монархией, в которой, однако, не было короля и всю государственную власть осуществлял губернатор (регент).

В 1945 г. Венгрия была провозглашена республикой. По конституции¹⁷⁶ 1949 г. страна стала называться Венгерской Народной Республикой. В 1989 г.

¹⁷⁶ В 1222 г. была принята 1-я «Конституция» - «Золотая булла», которая закрепила привилегии баронов и поместных дворян. Они могли не согласиться с мнением короля, из их представителей должно было ежегодно собираться собрание. До 1526 г. Венгрия существует под властью Османской империи (с 1686 г. - в империи Габсбургов). В 1840 г. произошла «бескровная революция», которая установила определенную самостоятельность для Венгрии (на правах автономного образования, где главой исполнительной власти был австрийский император, а законодательной – венгерский парламент). Эпоха дуализма – 1867-1912 гг. В 1867 г. было заключено австро-венгерское соглашение. Франц Иосиф был коронован как король Венгрии, но Венгрия приобрела территориальную целостность и независимость. Она была уравнена с Австрией. Хорваты получили самоуправление в рамках Венгрии, а Трансвааль стала частью Венгрии. Общими были министры иностранных дел, обороны и финансов. Каждая из стран-учредительниц выделила свои делегации, которые проводили заседания общего представительного органа. Конституции Венгрии, по существу, складывались из соглашений, договоров, обычаев. В результате Первой Мировой войны в Венгрии произошла революция Бела Кун (коммунисты с левыми социалистами) 22.05.1919 г. практически бескровно захватил власть. Он провел национализацию, создал ЧК, Красную армию, советы. 23.06.1919 г. на Всевенгерском Собрании была принята Конституция Венгерской федеративной социалистической республики. Провозглашена диктатура пролетарского Правительства – Совнаркома. 04.06.1920 г. заключен Пумановский договор. Принят закон о временном осуществлении верховной власти и восстановлении конституционного строя. Восстановлен институт монархии, отменены все акты советской власти, Габсбурги закрепили, что королевскую власть в Венгрии осуществляет регент, избранный Национальным собранием. Регентом избран Хорти (25 лет). 04.11.1945 г. проводятся выборы представительного органа. Победу одержала партия мелких «сельхозяев». В 1946 г. парламент принимает закон о государственной форме Венгрии. Упраздняется монархия и провозглашается республика. Органами власти являются: Национальное Собрание, Президент и Правительство. В 1947 г. коммунисты арестовывают всех членов буржуазных партий, смещают премьер-министра. 18.08.1949 г. была принята новая Конституция Венгрии. Она полностью соответствовала сталинской Конституции 1936 г. (только за некоторыми исключениями). Провозглашалось 3 уклада хозяйства: социалистический, частного капитала, мелкотоварный. Социалистическое государство существовало в Венгрии до 1989 г. За этот период в Конституцию Венгрии было внесено около 20 изменений и дополнений. В 1989 г. коммунистическая партия утрачивает власть. По результатам прошедших выборов к власти в Венгрии приходит

1990 г. в системе политической власти произошли изменения: правящая Венгерская социалистическая рабочая партия отказалась от монополии на власть, была введена многопартийная система, изменено название республики. Преобразования еще не завершились, тем не менее, структура основных органов государственной власти уже претерпела существенные изменения.

Высшим органом власти является Государственное собрание - парламент республики¹⁷⁷. Собрание избирает президента республики и назначает главу правительства - премьер-министра. Совет Министров осуществляет как исполнительные функции, так и обязанности правительства¹⁷⁸.

Территория Венгрии разбита на 19 областей. В стране 108 городов, из которых шесть, в том числе Будапешт - столица страны - имеют статус области. Города в свою очередь могут делиться на районы; так, в Будапеште - 22 района. В настоящее время насчитывается 1077 сельских советов, 700 из них имеют статус так называемых объединенных Советов, деятельность которых распространяется на 2281 деревню, в то время как остальные осуществляют свою деятельность в отдельных деревнях.

Местные территориальные органы управления строятся на двух уровнях¹⁷⁹. Советы работают в деревнях, городах и районах столицы, самой

коалиция, возглавляемая Венгерским демократическим форумом. Венгрия становится унитарным государством (хотя об этом прямо не говорится в Конституции).

¹⁷⁷ Срок полномочий депутатов Государственного Собрания – 4 года. Всего 286 депутатов. 176 депутатов избирается по мажоритарной системе (с возможностью проведения 2-ого раунда – проходит тот, у которого не менее 15 % голосов избирателей); 152 – по пропорциональной системе; 58 – по общенациональному округу, и места распределяются между участвующими партиями в соответствии с полученными ими голосами. Парламент – однопалатный. Законы принимаются Государственным Собранием, простым большинством от присутствующих депутатов. В ряде случаев Конституция устанавливает необходимость квалифицированного большинства голосов (2/3) – по вопросам, в ней указанным.

¹⁷⁸ Президент избирается парламентским большинством в 2/3 голосов. Если Президент не был избран в 1 туре, не менее 50 депутатов должны внести такое предложение, в 3-й тур выходят 2 кандидата, получившие наибольшее количество голосов. В случае войны или национального бедствия Президент может создавать Национальный Совет обороны, к которому переходят права Государственного Собрания. Он представляет кандидатуру премьер-министра, хотя, по обычаю, им становится лидер партии, победившей на выборах. Министры назначаются Президентом по предложению премьер-министра.

¹⁷⁹ Местные органы власти в Венгрии предоставляют более широкий круг услуг, чем местные власти в большинстве государств — членов СЕ. Конкурентный характер их функций определен в ст. 8 Закона от 1990 г. Из этих функций следующие считаются обязательными: обеспечение чистой питьевой водой; начальное школьное образование; основные виды медицинских и социальных услуг; освещение улиц; содержание местных дорог и кладбищ.

столице и областях. В зависимости от статуса деревни Советы в деревнях подразделяются на деревенский Совет, Совет крупной деревни и Совет крупной деревни с правами города. Областные Советы осуществляют контрольные функции над местными органами власти, входящими в состав области. В Будапеште городской Совет является вышестоящими по отношению к районным.

Области, города, деревни

Все административно-территориальные единицы на территории страны являлись составной частью государственной структуры управления. Их существование определялось положениями Конституции.

Каждый Совет был представительным самоуправляющимся органом. В городах и деревнях члены Совета избирались в ходе прямых выборов местными гражданами. Такая же процедура была характерна для районов Будапешта. Эти Советы избирали из своего состава представителей в вышестоящие органы, в областной Совет или горсовет в Будапеште. Советы, формировавшиеся в так называемых объединенных деревнях, имели консультативный статус и лишь в некоторых сферах деятельности могли принимать самостоятельные решения.

В соответствии с законом о выборах 1983 г. количество членов в местных Советах не являлось строго установленным. Все члены Совета избирались на пятилетний период. Кандидаты выдвигались политическими партиями и общественными организациями. Совет проводил свои сессии как минимум 4 раза в год. Его компетенция определяется решением таких вопросов, как распоряжение местными финансами, предполагающее среднесрочное планирование и составление бюджета, определение необходимых для обеспечения деятельности территории доходов от налогообложения и займов, принятие и содействие осуществлению планов и программ развития, одобрение и наблюдение за ходом общего плана развития территории, обеспечение функционирования системы здравоохранения, поддержание благосостояния населения, удовлетворение

его потребностей в сфере услуг и культуры, а также деятельность по поддержанию порядка и обеспечению безопасности населения на территории Совета.

В силу того, что по своей природе Советы представляли собой органы самоуправления, они обладали правом самостоятельно решать вопросы, относящиеся к формированию органов местной администрации и организации их работы, и избирать из своего состава председателя и его заместителя (или заместителей).

Совет назначал руководителей созданных им комиссий и комитетов, сфера деятельности которых определялась исполкомом. Упомянутые руководители отвечали за подготовку согласованных решений, организацию управления и наблюдение за повседневной деятельностью находящихся под их руководством комитетов и комиссий, а также осуществление контроля за законностью деятельности исполнительных органов власти. Их руководство, помимо отделов исполкома, распространялось на предприятия местного значения и органы Совета, занимающиеся рассмотрением писем и обращений населения. Задача этих органов - оперативно содействовать устранению недостатков и принимать в случае необходимости соответствующие санкции. Управленческие органы подчинялись исполкому и Совету. Направление деятельности со стороны вышестоящих органов осуществлялось через нижестоящие исполкомы (это подразумевало, что руководящие решения доводились до Советов нижестоящего уровня через соответствующие исполкомы). Что касается отделов и других управленческих структур, то в Венгрии они не образовывали иерархической структуры, что было характерно для ряда других восточноевропейских стран. Общее руководство Советами осуществлялось в основном через парламент и Совет Министров.

Финансовые средства местных органов власти формировались за счет собственных источников поступлений, правительственных субсидий

(разделяемые доходы) и государственных дотаций¹⁸⁰. Собственными источниками являлись налоги на граждан¹⁸¹, рента на землю, арендная плата за места отдыха и культурных мероприятий и другие установленные на местном уровне поступления¹⁸². Доходы от налогообложения промышленных предприятий и кооперативов (в том числе сельскохозяйственных) формировали так называемый "разделяемый доход", т.е. доход, который делился между центральным и местным бюджетом¹⁸³.

До проведения преобразований областной Совет мог облагать отчислениями местные Советы и перераспределять поступающие доходы между местными административными формированиями в пределах своей области. Субсидии из центра на определенные нужды, такие, как жилищное строительство, строительство больниц, школ и т.п., составляли далеко не самую большую часть местного бюджета. Каждый совет обязан был разрабатывать пятилетний финансовый план и ежегодно формировать и принимать бюджет¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Дотации государства составляют половину дохода органов власти в Венгрии. Они делятся на дотации общего назначения, распределяемые по всей стране по нормативным критериям, и дотации на специальные цели (или дотации специального назначения), которые выплачиваются на осуществление специального проекта или деятельности каждому местному органу власти. Дотация общего назначения является главной из дотаций государства, составляющей 43% дохода местных властей, а дотации специального назначения составляют лишь 7% местного дохода.

¹⁸¹ Доход местных органов власти можно разделить на прямые источники дохода (собственные ресурсы) и доход, общий с государственными властями (делимые налоги). Местные налоги составляют пока 7% всего дохода местных органов власти, но могут значительно возрасти в течение следующих нескольких лет. Местное налогообложение состоит из следующих четырех основных налогов: земельный налог; налог на строения; коммунальный налог (альтернативный двум вышеуказанным налогам); налог на туризм; налоги на предприятия (налог с оборота).

¹⁸² Важным источником местных доходов является плата за услуги, продажу лицензий на строительство и доход от хозяйственной деятельности предприятий, ранее принадлежавших местному совету. В будущем источником дохода станет налог на новое местное имущество. Создание такого имущества — очень трудная задача для местных властей, ибо они не имеют права владеть предприятиями, приносящими прибыль, и должны ограничить свою деятельность предприятиями бытового обслуживания, но этого на практике нет. В любом случае возможности местных властей приобретать предприятия ограничены вследствие экономического кризиса.

¹⁸³ Другой основной источник местных доходов, помимо дотаций государства, — это налоги, делимые между местными и центральной властью (делимые налоги определяются в ст. 83 Закона от 1990 г.). В Законе установлено два вида делимых налогов: "определенная часть личного подоходного налога" и "другие делимые налоги", которые могут "переводиться парламентом отдельным актом". На практике единственным делимым налогом является личный подоходный налог, который составляет 13% дохода местных властей.

¹⁸⁴ Острая проблема — это муниципальное жилищное строительство, которое "парализует" местные власти. Квартплаты, а также различные сборы и тарифы за общественные услуги устанавливаются центральным правительством на таком уровне, что это вынуждает местные власти предоставлять их по сильно дотируемым ценам.

Расходы Советов проходили по двум основным статьям: текущие расходы (расходы на культуру, образование, здравоохранение, социальное обеспечение, развитие инфраструктуры, содержание управленческого аппарата) и капитальные затраты. В период подготовки очередного пятилетнего плана на 1986 - 1990 гг. имелись намерения после вступления в силу нового закона о финансировании местных органов власти устранить эти различия. Упомянутый закон предполагал также повысить эффективность деятельности местных органов власти и ослабить вертикальную подчиненность местных органов управления областным.

В ноябре 1989 г. венгерское правительство обсудило и приняло за основу новую концепцию закона о местных органах власти, который вообрал в себя множество из существовавших идей реорганизации местного управления и развил их, предоставив тем самым значительную самостоятельность местным органам власти в принятии решений, касающихся подконтрольной им территории при условии, что она не наносит ущерба общегосударственным интересам. Согласно закона многоступенчатая система управления должна быть заменена системой самоуправления населенных пунктов¹⁸⁵. В соответствии с главой IX Конституции Венгерской Республики "О местном самоуправлении"¹⁸⁶ право административного самоуправления предоставляется селам, городам, столице и ее районам¹⁸⁷. Самоуправление осуществляется через избираемые гражданами

¹⁸⁵ Реформирование системы самоуправления в Венгрии также осуществлялось в течение 90-х годов и проходило в два этапа. Первый этап начался с принятия в 1990 году парламентского закона «О местном самоуправлении», который создал правовую основу для осуществления процесса демократизации и реформы политической системы. Эта система начала действовать с принятия и реализации в том же году закона «О местных выборах».

¹⁸⁶ См.: Конституция Венгрии (Венгерской Республики) от 18 августа 1949 г. **Глава IX. Органы местного самоуправления.** 41. 1) Территория Венгерской Республики состоит из столицы, областей, городов и сел. 2) Столица делится на районы. В городах могут быть образованы районы. 42. Избиратели села, города, столицы и ее районов, а также области обладают правом местного самоуправления. Местное самоуправление - самостоятельное, демократическое решение местных общественных дел, касающихся сообществ избирателей, осуществление местной административной власти в интересах населения. 43. 1) Основные права местных самоуправлений одинаковы. Обязанности местных самоуправлений могут отличаться. 2) Права и обязанности местных самоуправлений определяет закон. Правомерное осуществление компетенции самоуправления связано с судебной защитой: с ходатайством о правовой защите местное самоуправление может обращаться в Конституционный суд. См.: www.constitution.garant.ru.

¹⁸⁷ См.: Жученко А. А. Особенности содержания Конституции Венгрии // Конституционное и муниципальное право. - 2003. - N 2. - С. 43-47.

представительные органы или путем проведения местного референдума. Численность этих органов, с учетом требования эффективности и обеспечения условий демократического принятия решений, определена в пределах от 9 до 67 членов в зависимости от численности населения. Для баллотирования депутату требуются рекомендации от 1 до 5% населения, участвующего в выборах. Сами выборы проводятся на основе всеобщего и равного избирательного права путем прямого и тайного голосования.

Местные органы избираются на четырехлетний период. Органы самоуправления реализуют право собственника коммунального имущества, в рамках закона устанавливают налоги. Они обладают также правом самостоятельно вступать в сотрудничество, в частности организовывать международные объединения для решения стоящих перед ними задач. Возглавляет местные органы самоуправления мэр.

Органы местного самоуправления самостоятельны, имеют равные права независимо от численности представляемого населения. Принятые ими в пределах своей компетенции решения местного значения являются окончательными, другие органы власти могут их аннулировать только в случае нарушения законов республики.

Предполагается проведение децентрализации ряда административных объединений, укрупнение которых было произведено в соответствии с решениями, принятым» прежним правительством. Население этих поселков (и приравненных к ним) получит право избирать орган местного самоуправления и мэра, формировать собственный бюджет» за счет которого предполагается вести всю самостоятельную деятельность. Те небольшие населенные пункты, которые не в состоянии создать собственный аппарат, могут содержать совместно с другими органами власти общий аппарат местного управления.

Три основополагающих принципа функционирования системы органов местного самоуправления - это самостоятельность, демократия в осуществлении власти и судебной защита прав органов самоуправления.

Согласно новому закону в населенных пунктах, где проживает менее 10000 человек, избиратели по спискам кандидатов избирают депутатов в местные органы власти, также мэра. Там, где численность населения превышает 10 000 человек, органы местного самоуправления наполовину будут комплектоваться из депутатов, избираемых индивидуально, а наполовину согласно партийным спискам. В этих населенных пунктах мэр будет избираться депутатами местного органа самоуправления. Баллотироваться будут лишь те кандидаты в депутаты, которые смогут собрать в период с 27 августа по 12 сентября подписи не менее 1 % избирателей своего избирательного округа. Претендующие на пост мэра обязаны получить поддержку не менее 3% избирателей. Партии только в том случае могут выставлять свои списки на выборы, если их кандидаты представлены не менее чем в одной четверти избирательных округов того или иного населенного пункта.

Закон гарантирует права национальных и этнических меньшинств, в частности предусматривается составление так называемого списка меньшинств, кандидатам из которого мандаты будут предоставлены с определенными льготами. Для их получения достаточно набрать простое большинство голосов. Выборы необходимо повторить в том случае, если в них приняло участие менее 40% избирателей или ни один из кандидатов не смог набрать 25% голосов¹⁸⁸.

¹⁸⁸ См.: Жученко А. А. Особенности содержания Конституции Венгрии // Конституционное и муниципальное право. - 2003. - N 2. - С. 45.

Греческая Республика	
Континент:	Европа
Национальное название:	Elliniki Dhimokratia
Столица:	Афины
Площадь:	131990 кв. км.
Население:	около 8,74 млн. человек, где в основном проживают - греки. Этнические группы: греки - 98%, турки - 1%, албанцы, армяне, валахи.
Краткая историческая справка:	1973г.– Греция провозглашена республикой. 1974г.– возвращение страны к демократическому правлению
Географическое положение:	Страна расположена на Юго-востоке Европы. Занимает южную часть Балканского полуострова и прилегающие острова (свыше 100). Граничит: с Албанией, Македонией и Болгарией – на севере, с Турцией – на северо-востоке. Омывается водами Эгейского моря – на востоке, Средиземного – на юге, Ионического – на западе
Политический строй:	Демократия
Глава государства:	Президент
Языки:	Греческий (государственный), который подразделяется на демотике (разговорный) и катаревуса (формальный); причем государственным согласно закону 1976 года является демотике; английский, французский.
Основная религия:	Греческая православная церковь - 98%, католики, протестанты, иудеи, мусульмане.
Форма правления:	Республика



Греция

Модель государственного управления, которой народы следуют и сегодня, родилась во времена античной Греции. Концепция, согласно которой граждане обладают правом управления своими собственными делами, в том числе путем денежных отчислений и участием в военной службе в интересах общин, привело к признанию объединения граждан - демоса - в качестве верховной единицы, что и положило начало термину демократия, т.е. управление народа¹⁸⁹.

Города–государства Эллады были разбиты на мелкие административные единицы, известные под названием "демес", или, в нашем современном

¹⁸⁹ См.: Фененко Ю.В. Краткий курс социологии в схемах. М.; Издательство ООО «ПКЦ Альтекс», 2005.

понятии, как муниципалитет. Такие города древней Греции, как Агина, Калимнос, Кос, Афины, Милет и некоторые другие, также были разделены на муниципалитеты. Они продолжали оставаться самоуправляемыми во времена и римского владычества, и византийского правления, и подчинения страны франкам, и турецкого ига. В более поздние времена местные власти, так называемые общины, имели важное административное значение и сотрудничали между собой в вопросах сельского хозяйства, промышленности и торговли (так, например, Амфелахия в Фессалии являлась центром 22 деревень, такую же роль играла и Мадемохория в Халкидики, а Гидра и Псара были важными морскими и деловыми центрами). Эти общины сохраняли свою автономию и во времена турецкого господства. 5-я Революция 1821 г. проложила путь к завоеванию Грецией в 1830 г. независимости¹⁹⁰. В XX в. периоды войн и бурных событий перемежались годами стабильного развития, что имело своей кульминацией установление в Греции режима черных полковников, правление которых продолжалось с 1967 по 1974 г.¹⁹¹ Проведенный после падения хунты референдум восстановил демократию и упразднил институт королевской

¹⁹⁰ 1821-1829 гг. – Национально-освободительная революция против турецкого ига. Русско-турецкая война (1828-1829 гг.). Разгром Россией Османской империи. Подписание Адрианопольского мирного договора. 1827 г.– Избрание Иоанниса Каподистрии президентом Греческой республики. *(Уроженец острова Корфу Иоаннис Каподистрия с юных лет бредил идеей освобождения Греции. После освобождения Ионических островов русскими матросами и создания Ионической Республики Каподистрия работал статс-секретарем иностранных дел. Когда власть над Ионическими островами перешла к французам, он уехал в Россию. В 1805 году Иоаннис Каподистрия возглавил Министерство иностранных дел России. Восемь лет служил он Александру I, работая в Петербурге, Австрии и других странах. Каподистрия был активным участником борьбы за освобождение Греции).* 1830 г.– Лондонская конференция. Россия, Англия и Франция объявили Грецию независимым государством. 1832 г.– Провозглашение первым королем Греции Оттона I Баварского. 1924-1935 гг.– Провозглашение Греции республикой. 1935 г.– Реставрация монархии во главе с королем Георгом II. 1936-1941 гг.– Генерал Метаксас устанавливает военную диктатуру. 1946-1949 г.г.– Гражданская война. 1947-1967 гг.– Реставрация монархии. До 1964 г. король - Павел I, после - его сын Константин II. См.: <http://www.greek.ru/ru/culture/history/>.

¹⁹¹ 1967-1974 гг.– В результате военного переворота к власти приходит хунта "Черных полковников". Король эмигрирует из страны. 1974 г.– С целью свержения демократически избранного правительства Кипра, правящая военная хунта Греции 15 июля совершила на острове государственный переворот. 20 июля Турция, в нарушение международных принципов поведения, высадил на острове контингент вооруженных сил - якобы для восстановления конституционного порядка. Это событие привело к падению хунты в Греции, но северная часть Кипра остается оккупированной по настоящее время. 1974-1975 гг.– Под руководством вернувшегося из эмиграции бывшего премьер-министра Константиноса Караманлиса происходит консолидация демократических сил и принимается новая конституция. Легализуется коммунистическая партия. В дальнейшем Караманлис избирался на пятилетний срок Президентом в 1980 г. и в 1990 г. См.: <http://www.greek.ru/ru/culture/history/>.

власти. В соответствии с принятой 23 декабря 1974 г.¹⁹² Конституцией Греция провозглашалась республикой, где президент избирается однопалатным парламентом, обладающим всей полнотой законодательной власти. Президент назначает премьер-министра. Обычно это лидер партии, обладающей абсолютным большинством в парламенте¹⁹³.

Административно страна разделена на номы¹⁹⁴, демесы (муниципалитеты) и ксонотисы (общины). Номы сформировались в период становления нового Греческого государства, десять из них были созданы в соответствии с королевским указом № 3 от 15 апреля 1933 г.¹⁹⁵ Они представляют собой децентрализованные структуры государственного управления и устанавливались по мере освобождения территорий и присоединения их к остальной части страны. В настоящее время насчитывается 52 нома. Номы в свою очередь подразделяются на епархии (провинции) - определенные географические территории, на которых

¹⁹² В частности, в XX в. были приняты четыре конституции Греции, в т.ч. и ныне действующая, вступившая в силу 11 июня 1975 г. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

¹⁹³ См.: Конституция Греции (Греческой Республики) от 11 июня 1975 г. Раздел II. Президент Республики. Глава первая. Избрание Президента. **Статья 30.** Президент Республики является регулятором государственного строя. Он избирается Парламентом на пятилетний срок согласно правилам, определенным в статьях 32 и 33. Пост Президента несовместим с каким бы то ни было иным постом, должностью или видом деятельности. Президентский срок отсчитывается с момента принятия Президентом присяги. В случае войны срок полномочий Президента продлевается до ее окончания. Переизбрание одного и того же лица разрешается только один раз. **Статья 31.** Президентом Республики может быть избран греческий гражданин, пребывающий в этом гражданстве не менее пяти лет, имеющий отца - греческого гражданина, достигший сорокалетнего возраста и обладающий правом избирать. **Статья 32.** 1. Избрание Парламентом Президента Республики осуществляется путем открытого голосования на специальном заседании, созываемом председателем Парламента не позднее чем за месяц до истечения срока полномочий действующего Президента Республики, согласно правилам, определяемым Уставом Парламента. 3. Президентом Республики избирается кандидат, набравший большинство в две трети голосов общего числа депутатов Парламента. В случае, если это большинство голосов не будет собрано, голосование повторяется через пять дней. Если же и во втором туре голосования никому не удастся собрать указанное большинство голосов, голосование повторяется вновь через пять дней, и Президентом Республики избирается кандидат, набравший большинство в три пятых голосов общего числа депутатов Парламента. 4. В случае если и в третьем голосовании упомянутое квалифицированное большинство голосов не достигнуто, Парламент в десятидневный срок после этого распускается и объявляются выборы нового Парламента. Избранный на новых выборах Парламент, собравшись незамедлительно, открытым голосованием избирает Президента Республики большинством в три пятых голосов общего числа депутатов Парламента. **Статья 37.** Президент Республики назначает Премьер-министра, а по его предложению назначает и увольняет остальных членов Правительства и заместителей министров. Премьер-министром назначается лидер партии, располагающий абсолютным большинством мест в Парламенте. Если ни одна из партий не располагает абсолютным большинством мест в Парламенте, Президент Республики поручает лидеру партии, обладающей относительным большинством мест, изучить возможность формирования Правительства, пользующегося доверием Парламента. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г; См.: <http://constitution.garant.ru>.

¹⁹⁴ Каждый ном управляется номархом, избираемым, как все органы местного самоуправления, раз в четыре года. Номы делятся на епархии, епархии - на димы, а димы на общины (деревни в сельской местности, или районы в городах). Исключение составляет Агиос-Орос - автономная территория на святой горе Афон.

¹⁹⁵ См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. - М., 1992.

государство выполняет свои функции, следуя принципу децентрализации. Каждая епархия выступает также в качестве избирательного округа по выборам в Совет нома. В некоторых случаях, в частности на островах Кос, Калимнос, Карпатос и Лемнос, епархии могут играть роль административной единицы. По своему должностному положению руководитель епархии подчинен председателю нома.

Основные единицы административного деления страны, являющиеся в то же время единицами местного управления, - муниципалитеты, всего их 276, и общины, которых насчитывается 5760. Чтобы преодолеть такую раздробленность, в 1984 г. (закон № 1416) были предложены пути укрупнения местных органов власти и создания "объединений в целях развития". Более поздний закон (№ 1622), принятый в 1986 г., ввел специальное региональное деление внутри нома; в пределах каждого региона предлагается осуществить слияние местных органов власти.

Район города Афины управляется на основании специального закона (решение Совета № 1147 от 1972 г.), в соответствии с которым ном Аттика разделен на 4 района¹⁹⁶.

Местные власти (Demes and Koinotites)

Местные власти - городские и сельские (в Греции между ними не существует юридического различия) - действуют на основании принятой 11 июня 1975 г. Конституции. Следует отметить, что основы этого института были заложены в законах, принятых 27 декабря 1833 г., 10 февраля 1912 г., в решении Совета № 2888 от 1 июля 1954 г., в президентском указе № 9338/31 декабря 1975 г., законе № 1065 от 21 июля 1980 г. и законах № 1416/84 и 1622/86, имеющих отношение соответственно к муниципальному и общинному сводам¹⁹⁷.

К муниципалитетам относятся главные города в номах и города с населением более 10000 жителей. Другие, менее населенные города в силу ряда обстоятельств, таких, как историческая или географическая значимость

¹⁹⁶ См.: Там же.

¹⁹⁷ См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. - М., 1992.

и т.п., также могут быть признаны муниципалитетами. К общинам относятся деревни с населением более 1000 жителей, имеющие свою школу и бюджет. Крупные деревни в силу исторических и географических традиций также могут быть приравнены к общинам¹⁹⁸.

В целом муниципалитеты и общины имеют неограниченные полномочия в вопросах местного значения при условии, что их решение не вступает в противоречие с Конституцией или другими законодательными актами страны. К сфере деятельности местных органов власти, на которую распространяются столь широкие полномочия, относятся такие вопросы как снабжение водой и мелиоративные работы, содержание дорог, площадей и мостов, общественные парки, леса, зоны отдыха и красивые природные ландшафты, рынки, спортивные сооружения, молодежные центры и детские сады уборка отходов и поддержание чистоты в общественных местах, кладбища, городской транспорт, стоянки автомашин, обрабатываемые земли. Муниципалитеты и общины могут расширить данный круг обязанностей, включив в него решение проблем общего характера, затрагивающих местный социальные, культурные и экономические интересы. Так, они могут принимать участие в решении вопросов о прием туристов, предоставлении по более низким ценам жилья мест для отдыха, обеспечивать здравоохранение и медицинское обслуживание, культурные услуги, проведение ирригационных работ и рекультивации земель, участвовать удалении подземных вод, создании промышленных и коммерческих фирм, разработке городских планов, восстановлении исторических зданий, подготовке планов региональной развития и тому подобных мероприятиях. Закон № 1416/8 предусматривает возможность передачи компетенции норов к нижестоящим властям и заключения специальных контрактов на осуществление планирования развития меж муниципалитетами и

¹⁹⁸См.: Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: Учебное пособие. - М.: Ростов, 1999.

институтами или государственными организациями, занимающимися этой проблематикой¹⁹⁹.

На муниципалитеты и общины возлагаются также соподчиненные или совместные полномочия по общему управлению соответствующих территорий: разработка общих правил поведения, формирование пожарных бригад, регулирование издательской деятельности и др. Вопросы, которые относятся к компетенции местных властей, такие, например, как создание стандартов для строительства общественных зданий, часто рассматривает также правительство.

Каждый муниципалитет и община избирает свой Совет тайным голосованием на основе всеобщего избирательного права. Во всех муниципалитетах и общинах с населением свыше 5000 человек победившим считается тот список кандидатов, за который отдано абсолютное большинство голосов. В остальных общинах, для того чтобы победить, достаточно набрать относительное большинство голосов. Число членов Совета колеблется от 11 до 41 в муниципалитетах и от 7 до 11 в общинах. Все они избираются на четыре года. Мэром в муниципалитете или председателем в общине становится обычно лидер тех кандидатов, чей список победил на выборах²⁰⁰.

В целом в обязанности Совета входит составление собственного бюджета и отчета о его исполнении, руководство теми институтами и учреждениями, которые находятся в подчинении Совета, выработка политики в пределах сферы компетенции, принятие решений о ставках налогов, размерах отчислений, выплат, сборов, получение займов, принятие решений по проектам местного строительства, учреждение и управление общественными предприятиями и участие в их деятельности (на основании закона № 1461/84)²⁰¹. Совет подготавливает мэру по его просьбе рекомендации относительно всех вопросов, затрагивающих интересы

¹⁹⁹ См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. – М., 1992.

²⁰⁰ См.: Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: Учебное пособие. - М.: Ростов, 1999.

²⁰¹ См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. – М., 1992.

избирательного округа. В муниципалитетах Совет избирает своего председателя, тогда как в общинах эта функция возлагается на избранного лидера, возглавляющего победивший на выборах список.

Главное исполнительное лицо в муниципалитете - мэр. Он представляет интересы муниципалитета перед судом и другими официальными властями, а также отвечает за выполнение решений Совета и президиума - комитета при мэре. Мэр, кроме того, руководит службами муниципалитета и его аппаратом.

Глава исполнительной власти в общине - председатель ее Совета. Он выполняет решения Совета, представляет интересы общины перед судом и другими официальными властями, является руководителем коммунальных служб и аппарата исполнительной власти.

Мэр (или председатель) выполняет также и те обязанности, круг которых определен специальными положениями Свода законов о муниципальной и общинной власти и другими законодательными актами. Существуют два типа таких обязанностей. Прежде всего, это административные обязанности, которые возлагаются на него как на официальное государственное лицо, по изданию постановлений и обращений префекта, а также исполнению актов гражданского состояния. Ко второму типу относятся обязанности, которые он выполняет как представитель муниципальных (общинных) властей.

В муниципалитетах с населением свыше 10000 жителей существует так называемый комитет при мэре, численностью от 3 до 6 человек, назначаемых в него мэром. Его функции, часть которых имеет вспомогательный, а другая - обязательный характер, касаются, в частности, подготовки проекта бюджета, проверки состояния исполнения годового бюджета до его вынесения на рассмотрение Совета, выработки решений о распределении местных фондов и других вопросов. Мэру в исполнении его функций помогает аппарат служащих, отбор которых осуществляется, как правило, на конкурсной основе. В крупных городах предусмотрено назначение управляющего, т.е. ответственного секретаря, который так же, как и его заместитель, если такая

должность существует, работает на контрактной основе. В соответствии с положениями закона № 1270/82 крупные города могут, кроме того, избирать окружные Советы, а остальные города - общинные Советы. Эти Советы, однако, имеют консультативный статус, ограниченный рассмотрением местных вопросов²⁰².

В компетенции местных органов власти находится установление размеров выплат и сбор налогов, а также других средств в целях обеспечения своего функционирования и решения поставленных перед ними задач.

Исключительное право местных властей взимать налоги распространяется на игорные дома, пастбища и выгоны для скота, снабжение питьевой водой, пользование системой мер и весов, похоронные услуги, стоянки для автомашин, лицензии на продажу бензина, незавершенное строительство недвижимого имущества, пиво, рекламу, лицензии на строительство, квартиронанимателей и клиентов гостиниц, доходы от выполненных работ, расширение городских границ, изменения в городских планах, пользование освещением и тротуарами, снабжение водой и ирригационные работы, использование земли и услуг, уборка отходов. В основном сбор налогов проводится центральным правительством от имени местных властей, за исключением крупных муниципалитетов, в каждом из которых имеется свой финансовый отдел.

В ряде случаев установленные местными властями налоги взимаются в дополнение к тем, которые относятся к центральным фондам. Отчисления от собранной суммы в местный бюджет определяются Министерством внутренних дел пропорционально численности населения территории. Такие совмещенные налоги взимаются за снабжение водой, наследование собственности, дарения, пожертвования и т.п., передачу недвижимой собственности, пиво, импорт товаров, местные предприятия, в которых есть долевое участие местных муниципальных властей, очистку вод, продажу сельскохозяйственной продукции, недвижимость, автотранспортные

²⁰² См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. – М., 1992.

средства (до 15% поступлений указанных налогов идет в бюджет местных органов власти)²⁰³.

Кроме того, местные органы власти получают от центрального правительства два вида дотаций: на текущее ведение дел и на капитальное строительство. Средства на текущее ведение дел формируются за счет процентов с баланса средств, вносимых ежегодно местными властями на счет, обеспечивающий займы и финансирование, и распределяются на основе формулы, которая учитывает численность населения, финансовое положение дел, специфические местные условия. Субсидии на капитальное строительство выделяются под программу общественного инвестирования через Фонды номов. Дотации предоставляются также различными министерствами и Фондом нома на основании специального решения его правления.

Наконец, местные власти могут получить ссуду от государства, любой государственной или частной организации, юридического лица или иностранной кредитной организации, хотя, следует отметить, до сих пор такая возможность в практике греческих местных органов власти не использовалась.

Главными статьями расходов являются выплаты заработной платы, пенсий, компенсаций и отчислений на социальное обеспечение муниципальных служащих, водоснабжение, освещение улиц и их уборку, транспортное обслуживание, ремонт и содержание оборудования, находящегося в муниципальной собственности, инвестиционные мероприятия, выплаты процентов и амортизации.

Центральное правительство осуществляет обширный контроль за деятельностью муниципалитетов. Все решения местных органов власти должны быть представлены в вышестоящий орган власти - ном - для проверки их законности, а в некоторых случаях - для контроля за расходами. К последним относятся решения, касающиеся расходов, за которые местные

²⁰³ См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

органы власти несут ответственность, либо таких действий, которые могут привести к лишению местных органов власти их собственности, также сделок, сопряженных со значительным риском или недопустимых по тем или иным причинам, таких, например, как сдача в аренду на срок до 30 лет, сделки, не объявленные заранее, распродажи, контракты, на которые не были сделаны приглашения на конкурс, и залладные. Одобрение принятых решений в любой из названных областей дается префектом в течение 30 дней с момента его поступления. По истечении этого срока оно получает автоматическое одобрение.

В случае муниципалитета с численностью более 50000 человек правила процедуры и инструкции, принимаемые местными властями, должны быть одобрены префектом нома (правительственный указ № 331 от 3 сентября 1983г.)²⁰⁴. В осуществлении контроля за законностью любому из аннулированных решений должно быть дано объяснение в течение 20 дней с момента его поступления в вышестоящий орган власти. Этот же порядок распространяется на апелляцию избирателя из данного округа (или любой из сторон), интересы которого затрагиваются решениями местных властей. Согласно процедуре подачи апелляции в зависимости от степени ее важности она может быть рассмотрена префектом, Государственным советом или соответствующим министерством.

Особое внимание уделяется финансовым вопросам. Все доходы и расходы местных органов власти анализируются специальным юридическим органом, ревизионной комиссией, которая может потребовать выплаты по обязательным статьям или же отмены незаконных статей расходов²⁰⁵.

Многие из услуг, которые должны предоставляться на уровне муниципалитетов и общин, фактически осуществляются центральными властями, так как местные органы власти в силу своей финансовой слабости и малочисленности не в состоянии их выполнять собственными местными силами. Это касается проведения работ по строительству предприятий

²⁰⁴ См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. – М., 1992.

²⁰⁵ См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

общественного пользования, системы водоснабжения, местных электро- и тепло станций, системы канализации, дорог, мостов. Муниципалитетам и общинам, однако, предоставляется определенная техническая и финансовая помощь, главным образом через отделы инженерно-технического содействия, имеющиеся в каждом номе.

Номы (Notoi)

Как уже говорилось ранее, при создании в 1830 г. нового государства в Греции были образованы номы, обеспечивающие административную власть центрального правительства на местах. Возглавляет ном назначаемый правительством префект, который выступает в качестве координатора всех центральных программ, рекомендованных местным органам власти для выполнения. Префект опирается на помощь Совета нома, одна часть членом которого избиралась, а другая - назначалась. В состав Совета вводились на двухлетний период с последующей заменой один-два представителя от каждой епархии, входящей в ном. Закон № 1622, принятый в 1986 г., ввел выборность всех членом Совета, которые из своего состава избирают председателя. Пока еще такие выборы не проводились. Этот же закон определял широкие полномочия префекта нома:²⁰⁶

- разработка и внесение изменений в программу инвестиционной политики нома;
- одобрение программы Фонда нома, а также Фонда развития лесов и сельского хозяйства, Фонда портового хозяйства, программ других общественных структур, действующих в номе;
- внесение предложений о включении работ, осуществляемых другими предпринимательскими организациями - государственными или частными - и проектов Сельскохозяйственного банка, выполняемых на территории нома в общегосударственные или региональные программы;
- одобрение проекта, годового бюджета Фонда нома, а также внесение в него изменений и дополнений;

²⁰⁶ См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. – М., 1992.

- изучение вопросов, относящихся к децентрализации управления и усилению полномочий местных органов власти в номе;

- изучение работы общественных служб, управление организациями, относящимися к компетенции нома, а также выработка предложений по улучшению их деятельности;

- изучение и предоставление заключения по вопросам развития, социального обеспечения, культуры и др.;

- предоставление критических замечаний к предложениям центрального правительства и других финансирующих органов о выделении субсидий и дотаций муниципалитетам и общинам.

В 1986 г. в соответствии с законом № 1622 были введены новые административные единицы - области, функции которых сводятся к планированию социального и экономического развития. Генеральный секретарь области назначается центральным правительством. В своей деятельности он опирается на помощь областного совета, состоящего из назначенных и избранных членов²⁰⁷.

²⁰⁷ См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. – М., 1992.

Королевство Дания	
Континент:	Европа
Национальное название:	Konneriget Danmark
Столица:	Копенгаген
Площадь:	43000 кв. км.
Население:	5,2 млн. человек, главным образом здесь проживают около 98% датчане, около 50 тыс., 20 тыс. шведов, 10 тыс. норвежцев. Также в Дании проживают небольшие турецкие, сомалийские, эфиопские и пакистанские общины.



Краткая историческая справка:	<p>К середине X в. Дания, представлявшая собою ряд мелких племенных королевств, объединилась в одно государство.</p> <p>960г.– принятие христианства (король Харальд I).</p> <p>1018–1035гг.– при короле Кнуде I Дания подчинила себе на некоторое время земли Англии и Норвегии.</p> <p>1219г.– завоевание южного побережья Балтики и Северной Эстонии.</p> <p>1367 – 1370 гг.– война Дании с Ганзой завершилась неудачно для датчан.</p> <p>Потеря исключительного влияния в Балтийском море.</p> <p>1397г.– Кальмарская уния Дании, Швеции и Норвегии об объединении в одно государство под скипетром датских королей.</p> <p>1460г.– присоединение к Дании немецких территорий Шлезвига и Гольштейна.</p> <p>1523г.– Швеция вышла из состава датского государства.</p> <p>1660г.– многочисленные войны со Швецией закончились потерей Данией южной части Швеции (Сконе) и части Норвегии.</p> <p>1814г.– расторжение датско-норвежской унии. За Данией остались Исландия, Фареры и Гренландия.</p> <p>1864г.– датско-прусская война и потеря Шлезвига и Гольштейна.</p> <p>1914 – 1918 гг.– Дания сохраняла нейтралитет в I мировой войне.</p> <p>1940г.– страна оккупирована немецко-фашистскими войсками.</p> <p>1945г.– освобождение территории Дании английской армией.</p> <p>1949г.– вступление страны в НАТО.</p> <p>1951г.– договор о совместной обороне с США и строительство американских военных баз в Гренландии.</p> <p>1972г.– Дания – член Европейского Сообщества. На престол вступила королева Маргрете.</p>
Географическое положение:	<p>На северо-западе Европы, самая южная скандинавская страна. Единственная сухопутная граница - на юге с землей Шлезвиг-Гольштейн, Германия. На севере омывается водами пролива Сгагеррак, на востоке - пролива Каттегат, на юге - Балтийского моря, на западе - Северного моря. Дания расположена на Ютландском полуострове, а также на большом количестве островов Балтийского и Северного морей, крупнейшие из которых Зеландия, Фюн, Лоланд, Фальстер, Ворнхольм. Дании также принадлежат Гренландия и Фарерские острова, имеющие право самоуправления.</p>
Глава государства:	<p>Королева Маргрете II (у власти с 14 января 1972 года).</p> <p>Глава правительства - премьер-министр.</p>
Языки:	Датский
Основная религия:	Лютеране-евангелисты - 90%.
Форма правления:	Конституционная монархия с 1849.

Дания

Дания - одна из самых маленьких и густонаселенных стран Европы. В силу своего географического положения имеет исторические связи со Скандинавией на севере и континентальной Европой на юге. Начиная с XIV в. Дания, Норвегия и Швеция входили в состав единого королевства. Это продолжалось до тех пор, пока сначала Швеция, а затем и Норвегия, в 1814 г., не стали независимыми государствами²⁰⁸. Дания является конституционной монархией²⁰⁹ с однопалатным парламентом, который формирует правительство и назначает премьер-министра²¹⁰. Это современное развитое государство, в котором три четверти населения проживает в городских районах, а около трети всего населения живет в столице страны - Копенгагене - и его пригородах.

Основа датской политической системы была заложена Конституцией 1849 г.²¹¹ Среди прочего Конституция гарантировала определенную

²⁰⁸ Дания относится к числу древнейших государств Западной Европы. Оно было создано племенами данов, первоначально обитавшими на юге Скандинавского полуострова и заселившими в V-VI вв. Датский архипелаг и Ютландию. С VIII в. начинаются походы датских викингов, долгое время державших в страхе Западную Европу и берега Северной Африки. В начале XI в. в состав датского государства входили восточная часть Англии и Норвегия, в XII-XIII вв. - земли поморских славян и северная Эстония. Однако удержать завоеванные территории Дания не смогла, а с начала XIV в. в результате междоусобных войн окончательно утратила большую часть прежних владений. Перелом наступает только в 1397 г., когда была заключена Кальмарская уния, объединившая под властью датских королей Данию, Швецию (с Финляндией) и Норвегию (с Исландией). Кальмарская уния оказалась непрочной. От подчинения Дании Швеция освободилась в 1523 г. (при Густаве I Ваде), а в 1813-1814 гг. и Норвегия, которая (без Исландии) после поражения Дании в шведско-датской войне 1813-1814 гг. перешла к Швеции.

²⁰⁹ Конституция Королевства Дания от 5 июня 1953 г. **Часть I. п.2.** Формой правления государства является конституционная монархия. Королевская власть наследуется представителями королевской династии мужского и женского пола в соответствии с положениями Закона о престолонаследии от 27 марта 1953 года. **п.3.** Законодательная власть осуществляется совместно Королем и Фолькетингом. Исполнительная власть осуществляется Королем. Судебная власть осуществляется органами правосудия. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

²¹⁰ Конституция Королевства Дания от 5 июня 1953 г. **Часть III. п.14.** Король назначает и отправляет в отставку Премьер-министра и других министров. Он решает вопросы об общем числе министров и распределении функций правления между ними. См.: сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

²¹¹ Первая Конституция Дании 1849 г. была принята на волне революционного движения. Она ограничила полномочия Короля и осуществила ряд демократических нововведений в избирательном праве и местном самоуправлении. Впервые в стране был сформирован парламент, состоящий из двух палат - Фолькетинга и Ландстинга. Первая палата избиралась в ходе прямых выборов избирателями, мужчинами доброй репутации, достигшими 31 года. Депутатами Фолькетинга могли стать избиратели старше 25 лет. Вторая палата - Ландстинг формировалась в ходе косвенных выборов - избирательной коллегией из числа состоятельных подданных Дании в возрасте не менее 40 лет. В 1855 г. вступила в силу новая Конституция, основной задачей которой было закрепление особого статуса герцогств Шлезвиг и Гольштейн, которые, однако, вскоре были утрачены в результате войны с Пруссией. Следующая Конституция 1863 г. закрепила смену королевской династии Ольденбургов династией Глюксбургов. Через три года, в 1866 г., была принята новая Конституция, восстановившая основные положения Конституции 1849 г. Вместе с тем ряд демократических завоеваний в ней был утрачен. В частности, были введены более высокие имущественные цензы по выборам в Ландстинг, что обеспечило господствующее положение крупных земельных

независимость местным органам власти, которые в то время действовали в рамках церковных приходов. Позднее система местных органов власти распространилась на округа и затем на городские муниципалитеты. К 1950 г. появилась потребность в повышении степени униформизма в системе организации и управления местными властями. В течение определенного времени велось изучение системы органов власти, что в конечном итоге привело к целой серии реформ, проведенных в конце 60-х гг., в основе которых лежали три вывода: необходимо создать эффективные, самостоятельные в финансовом отношении местные структуры; город необходимо подчинить единому органу власти; слияние муниципалитетов должно происходить при полном учете готовности местных структур к этому процессу²¹².

С принятием 1 апреля 1970 г. Закона о реформе местного управления количество округов было снижено с 24 до 14, а количество муниципалитетов - с 1388 до 275. Каждый муниципалитет в настоящее время входит в состав какого-то округа, каждый округ объединяет от 5 до 32 муниципалитетов²¹³.

Проведенная реформа не затронула город и округ Копенгаген и муниципалитет Фредериксберг, которые имеют специальный статус. Управление ими осуществляется в соответствии с Законом о Большом

собственников в этой палате парламента. Следующая Конституция вступила в силу в 1915 г. Она подвела итоги многолетней борьбы за демократизацию политического устройства Дании. В стране было введено всеобщее избирательное право (до 1915 г. избирательного права были лишены женщины и наемные работники). Выборы в Фолькетинг стали проводиться на основе пропорционального представительства. Была осуществлена реформа судебной системы, расширен перечень демократических прав и свобод. Ныне действующая Конституция Дании вступила в силу 5 июня 1953 г. Ее текст разработан Конституционным комитетом, который был сформирован вскоре после окончания Второй мировой войны. Новая Конституция упразднила верхнюю палату парламента - Ландстинг и ввела такие конституционные новеллы, как наследование престола по женской линии, политическая ответственность правительства, референдум, омбудсман, автономия Гренландии и Фарерских островов. Конституция 1953 г. состоит из 11 частей, включающих 89 разделов. См.: сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

²¹² Датская комиссия по закону о местном самоуправлении начала свою работу в 1958 году с рассмотрения существующих законоположений о местном самоуправлении. Но вскоре комиссия стала также анализировать структуру местного самоуправления (25 округов и 1388 муниципалитетов) для того, чтобы оценить, в какой степени миграция (из сельской местности в город) и изменения общей структуры датского общества, особенно экономическое и промышленное развитие, сделали существующую структуру устаревшей и непригодной. См.: Как организовать систему местного самоуправления. Датский, скандинавский и европейский опыт// журнал «Муниципальное право» № 4 (28), 2004. С.87-96.

²¹³ До реформы 1970 года Дания была разделена на 1300 сельских муниципалитетов, 88 городов и 25 округов. Округа включали ("охватывали") сельские муниципалитеты и контролировали их, в то время как города функционировали более независимо и под контролем министерства внутренних дел. См.: Дания. Система местного самоуправления Дании// журнал «Муниципальное право» № 4 (28), 2004. С.87-96.

Копенгагене и Законом о региональном планировании в районе Большого Копенгагена.

Муниципалитеты, округа

Одновременно с введением в силу закона о реформе местного управления был принят новый закон о местных органах власти (закон № 223 от 31 мая 1968 г. и последующие поправки). Таким образом, были установлены упрощенные систематизированные и усовершенствованные правила, определяющие устройство и деятельность местных властей и их органов, устранены различия между городскими и сельскими органами и разработан целый ряд специальных рекомендаций для муниципалитетов и округов.

Важным аспектом этой реформы было перераспределение задач, стоящих перед центральными, региональными и местными органами власти, на основании принципа, согласно которому ответственность каждого уровня власти должна быть ограничена конкретной сферой деятельности. Было определено, что к местной компетенции относится решение общих задач, отвечающих потребностям муниципалитета, к компетенции округов - решения, которые затрагивают более широкий географический район.

Задачи, стоящие перед местными органами власти, подразделяются на обязательные и рекомендательные. В число обязательных задач входит решение вопросов социального характера, таких, как оказание помощи незамужним матерям и инвалидам, организация работы круглосуточных детских садов, распределение пособия по безработице, выдаваемого центральным правительством. Округа и муниципалитеты для выполнения стоящих перед ними задач опираются на соответствующие институты.

В обязанности местного управления входит организация школьного образования; при этом муниципальные органы отвечают за начальное образование, округа - за неполное среднее и совместно они отвечают за обеспечение среднего образования.

Что касается здравоохранения, то все больницы находятся в ведении округов, которые оплачивают работу практикующих врачей. Муниципалитеты же отвечают за повседневное медицинское обеспечение (поликлиники), зубоврачебную помощь детям и уход за больными на дому.

Строительством дорог и поддержанием их эксплуатационного состояния занимаются местные органы власти всех уровней. Распределение обязанностей определяется такой категорией, как важность дороги. Местные власти несут также ответственность за состояние окружающей среды, планирование развития своего избирательного округа, переработку отходов, очистку сточных вод и водоснабжение. Обязанность по поддержанию качества питьевой воды лежит на центральном правительстве. В ведении муниципалитетов и округов, кроме того, находится вопрос предотвращения роста безработицы, особенно среди молодежи и тех слоев населения, которые в течение длительного времени не могут найти работу.

Местные органы власти решают также задачи, не носящие обязательного характера, такие, как развитие и содержание культурных и спортивных сооружений, развитие сети местного транспортного обслуживания, создание общественных (муниципальных) предприятий и наблюдение за состоянием экономического развития своего района.

На основе всеобщего избирательного права и пропорционального представительства в каждом муниципалитете и округе избирается Совет с полномочиями на четыре года. Совет самостоятельно определяет свой состав, который, однако, ограничен пределами: от 5 до 25 человек для муниципалитетов и от 13 до 31 для округов и городов Оденсе, Архус и Аальборг²¹⁴.

Совет из своего состава избирает мэра и одного или двух его заместителей на весь период полномочий. Мэр исполняет двойные обязанности - председателя Совета и руководителя местного

²¹⁴ См.: Холгер Пиндт. Межмуниципальная кооперация в Дании// Библиотека приложений к журналу "Городское управление" Межмуниципальная кооперация. Сборник материалов. Составитель Ю. Кириллов. www.rels.obninsk.com.

исполнительного органа власти. В силу своей должности мэр, кроме того, является председателем финансового комитета. Это наиболее важный комитет в системе местных органов власти, так как он несет ответственность за составление финансовых отчетов, порядок расходования средств и всю систему финансового управления в избирательном округе.

Кроме финансового, Советы создают другие комитеты, необходимые для текущей работы. Их состав и сфера деятельности определяются местным законодательством. Эти комитеты от имени Совета принимают решения по всем текущим проблемам, а также готовят наиболее важные вопросы для обсуждения и принятия на Совете. Кроме того, Совет может создать комитет для рассмотрения какого-либо специального вопроса.

Местные органы власти играют важную роль во всей системе общественной экономики. Право установления размера налогообложения на доходы и в меньшей степени на собственность обеспечивает основные поступления в местный бюджет, который включает в себя отчисления и процентный доход (от средств местного органа власти, находящихся в банке). Однако около 50% средств местного бюджета формируется за счет субсидий, в том числе целевых субсидий центрального правительства, выделяемых, прежде всего, для реализации программ социального развития²¹⁵.

Социальное обеспечение граждан до 1987 г. осуществлялось через муниципалитеты или округа, при этом часть средств субсидировалась целевым назначением центральным правительством.²¹⁶

Датский парламент - Фолькетинг - принял закон, внесший изменения в систему финансирования ряда социальных услуг и направленный на дальнейшее совершенствование системы местного управления. В соответствии с положениями нового закона социальное обеспечение по-прежнему остается задачей местных властей, вместе с тем отменена система целевых субсидий и введена практика общей субсидии местным органам

²¹⁵ См.: Система местного самоуправления Дании// журнал «Муниципальное право» № 4 (28), 2004. С.90.

²¹⁶ См.: Хансен Б. Местное управление в Дании. – С-Пб., 1991.

власти. Это изменение финансового законодательства, касающееся замены целевых субсидий в размере 11 млн. датских крон общей субсидией, явилось после реформы 1970 г. самым решительным новшеством в финансировании местных органов власти²¹⁷.

Среди важных положений этой реформы такие: детские сады и местная система общественного медицинского обеспечения должны полностью финансироваться за счет местных средств; социальное обеспечение пожилых людей в возрасте до 67 лет осуществляется совместно средствами муниципалитета и округа, дома престарелых (для лиц старше 67 лет) финансируются из местных средств²¹⁸.

Муниципалитеты и округа положительно восприняли названные изменения, так как отказ от специального финансирования и переход к общей системе субсидий соответствовал концепции местного самоуправления и важности тесного взаимодействия между процессом принятия решений и экономической ответственностью за них. Переход местных властей на новую систему финансирования их деятельности проходил постепенно по мере введения реформы в действие на местах.

Что касается закона 1970 г., то он предусматривал установление двух типов общих субсидий:

1. Субсидии, направленные на уравнивание в доходах с налогов на основании общей точки отсчета, что предполагает компенсации муниципалитетам в потере в доходах при наличии в их распоряжении меньшей налоговой базы, чем установленная средняя по стране (при уровне компенсации в 50% в 1986 г.). Финансирование этой разницы производилось частично за счет муниципалитетов с поступлениями от доходов выше среднего уровня и частично за счет субсидий центрального правительства.

2. Целевые субсидии, определение размеров которых основывается на таком критерии, как соотношение в покрытии потребностей за счет местных

²¹⁷ См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

²¹⁸ См.: Кристофферсен Х. Социальная политика в Дании. // Проблемы теории и практики управления. - 1997. № 4.

источников и требуемых расходов. В формуле, на основе которой проводились расчеты, общая численность и возрастной состав населения, структура заработной платы, особенности жилищных условий, протяженность дорог и общая площадь территории избирательного округа. Однако процесс совершенствования системы финансирования продолжается и на очереди изменение системы общих субсидий.

Реформа 1970 г. предусматривает также схему помощи для решения специфических проблем небольших муниципалитетов. Имеются в виду, прежде всего малые острова. Распределение соответствующих средств осуществляется Министерством внутренних дел при наличии просьбы о выделении субсидии²¹⁹.

Наблюдение за деятельностью местных органов власти в округах, а также городах Копенгаген и Фрэдериксберг возложено на Министерство внутренних дел, тогда как подобная деятельность в отношении муниципалитетов выполняется в каждом округе специальной комиссией. Комиссию возглавляет окружной губернатор, выступающий совместно с четырьмя ее членами, избираемыми окружным Советом из своего состава как представители центральных органов на местах. Министр внутренних дел может вмешиваться в дела комиссии лишь при наличии жалобы со стороны отдельных ее членов или муниципального Совета.

Любой Совет действует в соответствии с принятыми и одобренными министром внутренних дел процедурными правилами. Эти правила лишь в исключительных случаях могут отличаться от тех примерных правил, которые рассылает министерство. Хотя такие случаи исключительно редки, вышестоящие власти имеют право, если Совет действует противозаконно, применить санкции, которые предусматривают отмену принятого Советом решения, наложение штрафов и даже привлечение членов Совета к административной ответственности. Вышестоящий орган имеет также право проверять финансовую деятельность нижестоящих органов власти, а именно

²¹⁹ См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

деятельность, касающуюся займов, гарантий приобретения и продажи собственности. В компетенции вышестоящей власти входит, кроме того, одобрение сов местных действий местных органов власти в решении каких либо вопросов. Государственный контроль осуществляется в отношении тех функций местных органов власти, которые подлежат обязательному исполнению. Это, прежде всего, долгосрочное планирование развития социального обеспечения, территории, содержание общественного транспорта гаваней и дорог, защита природы и охрана окружающее среды, использование природных ресурсов. Предусмотренные законом действия по выполнению обязательных функции недостаточны, поэтому особую важность приобретает планирование в указанных областях деятельности. Оно позволяет постоянно держать центральное правительство в курс событий о местных проблемах и потребностях для их преодоления. Кроме того, правительство принимает обязательные к исполнению распоряжения, а также распространяет примерные подзаконные акты и другие документы.

Республика Ирландия		 
Континент:	Европа	
Национальное название:	Poblacht Na h'Éireann	
Столица:	Дублин	
Площадь:	70283 кв. км.	
Население:	более 3.5 млн. человек. Этнический состав - кельты и небольшое количество англосаксов	
Краткая историческая справка:	18 апреля 1949г.– страна стала независимой республикой	
Географическое положение:	Страна расположена на северо-западе Европы, на острове Ирландия. На севере граничит с Северной Ирландией, входящей в состав Великобритании. Омывается водами Атлантического океана	
Политический строй:	Демократия	
Глава государства:	Президент	
Языки:	ирландский (гэльский - возрождаемый язык коренных жителей страны, на котором все еще общается меньшинство), английский (оба языка государственные).	
Основная религия:	католики - 93%, протестанты - 4%.	
Форма правления:	Парламентская республика	

Ирландия

В состав Ирландской Республики входит 26 из 32 графств Ирландии – острова, расположенного к западу от Великобритании. Эти графства после подписания в 1921 г. англо-ирландского договора образовали "Ирландское свободное государство"²²⁰, ставшее в значительной степени независимым от

²²⁰ Английская колонизация Ирландии, началась в XVI в., когда английский король Генрих VIII объявил себя королем Ирландии еще в 1541 г. В 1601 г. армия королевы Елизаветы победила ирландцев в битве при Кинсейле, что означало реальное установление английского владычества. К концу XVIII в. ирландскому парламенту была дарована своего рода самостоятельность. Ирландия рассматривалась как отдельное королевство, но вся администрация назначалась английской Короной. С 1801 г. ирландский парламент был лишен самостоятельности и ирландские члены парламента стали заседать в Вестминстере, где всегда составляли лишь незначительное меньшинство. Сплочением национального единства стало создание в начале XX в. новой политической партии - *Шинн фейн* ("Мы сами"), которая придала ирландскому национальному движению более организованный характер. Оно приняло такие масштабы, что в 1914 г. британский Парламент был вынужден принять Закон о гомруле, т.е. о самоуправлении Ирландии. В декабре 1921 г. был подписан англо-ирландский договор, по которому 26 графств на территории острова Ирландия образовали свободное Ирландское государство со статусом доминиона.

британского правления. В 1937 г. была принята Конституция страны²²¹. Тем не менее, Ирландия продолжала оставаться в составе Британского содружества вплоть до 1949 г., когда была образована Ирландская Республика. Остальные 6 графств остались в составе Великобритании и известны как Северная Ирландия.

До 1922 г. обе части Ирландии - Северная и Южная - имели общую систему местного управления, повторявшую во многом британскую, 32 графства были образованы в период между XII и XVI вв. для выполнения правовых и военных функций. Их формирование сопровождалось развитием в графствах управленческих структур, деятельность которых была направлена на строительство дорог, мостов, больниц и тюрем. Города получали муниципальный статус в соответствии с королевскими указами, которые предоставляли их гражданам право создавать свои законные объединения - так называемые корпорации. Корпорации, реализуя, свои интересы через гражданских официальных лиц (мэров, байлифов, клерков и т.п.) и Советы, управляли делами городов-графств (borough) и обеспечивали деятельность основных служб - полиции, уборки улиц, водоснабжения и др.

Современные формы местного управления стали складываться в XIX в. в связи с развитием институтов представительства граждан. Законом о муниципальных корпорациях (Ирландия) 1940 г. в целях проведения реформы в городах- графствах были введены избираемые Советы - городские и сельские, которым была вменена обязанность заботиться о бедных и обеспечивать медицинское обслуживание населения. Заключительный этап демократизации правительств в графствах был осуществлен после принятия в 1898 г. Закона о местном управлении (Ирландия). Советы графств и городов-графств приняли управление из рук старых органов власти - непредставительных больших жюри. Когда страна в 1922 г. завоевала независимость, новое, правительство продолжило преобразования в местном; управлении и значительно сократило количество мелких местных органов

²²¹ Конституция Ирландии (Ирландской Республики) от 29 декабря 1937 г. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

власти. Для назначения на посты в высшие эшелоны местных органов власти было создано новое центральное ведомство. В результате предпринятых действий в настоящее время в Ирландии существует унифицированный аппарат местных органов власти. В период с 1329 по 1942 г. полномочия местных органов власти в городах и графствах были распространены на все структуры местного управления, а именно на 5 городов-графств и 27 графств (в одном из графств имеются два графских совета)²²².

Графства, города-графства, (городские районы, города)

Основными единицами местного управления в ирландской структуре являются 27 Советов графств²²³ и 5 Советов; городов-графств (имеются в виду города Корк, Дублину Голуэй, Лимерик и Уотерфорд). Это верхний уровень системы местного управления. Нижний уровень включает в себя 83 органа власти малых городов (не имеющих статуса графства), 49 городских районных Советов и 28 правлений; 26 комиссариатов, осуществляющих руководство городами. За исключением последней структуры, все остальные обладают полномочиями принимать решения и осуществлять широким спектр услуг на местном уровне²²⁴.

Первая фаза значительной реорганизации местного управления в Дублине и прилегающих пригородах была проведена в 1985 г. и состояла во введении трех новых избирательных округов вместо Дублинского совета графства и города-графства Дан-Лэре. Следующий этап предполагал создание трех новых административных территориальных единиц графств, которые будут соответствовать этим округам, и проведение выборов в Советы графств. Кроме того, были намечены шаги переходного периода, которые скоординируют действия существующего Дублинского городского совета и новых Советов графств в рамках Большого Дублина.

²²² См.: Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Ответственный редактор Мамут Л.С.; РАН, Институт государства и права. – М.: Наука, 1995.

²²³ В советы графств входят от 20 до 28 членов, в советы городских корпораций - от 15 до 52. Городские и иные советы обычно состоят не более чем из 12 членов. См.: Крылов Б.С., Конституция Ирландии (Ирландской Республики) от 29 декабря 1937 г. Вводная статья. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

²²⁴ См.: Местное самоуправление в зарубежных странах: (Информационный Обзор) // Губернский информационный бюллетень – 1995. – №2. – С. 34–81.

Ирландская конституция 1937 г. как и более ранняя конституция 1922 г. не содержала положений, предусматривавших деятельность местных властей²²⁵. В общинах также были определены функции местных властей. Поэтому местные власти строят свою деятельность и определяют права, задачи и обязанности на основе парламентских указов, распоряжений, издаваемых в соответствии с полномочиями парламента, и подзаконных актов, разрабатываемых самими местными органами власти, которые не во всех случаях требуют одобрения центральных властей. Структура, организация деятельности и полномочия правящих местных органов власти - пяти городов-графств и крупнейших городов, не имеющих статуса графств, - муниципальных корпораций - основываются на законах, обладающих местным действием. В других районах правовой основой для деятельности местных органов власти служит ряд законов общего содержания, действие которых распространяется на все уровни местной власти.

Полномочия местных властей, установленные в соответствии с законом, весьма разнообразны и обширны. Среди наиболее важных определяющих полномочия графств и городов-графств такие, как: обеспечение правильного и планомерного развития подчиненных территорий; сохранение культурных памятников (в рамках городского планирования); защита окружающей среды; обеспечение водоснабжением, очистными сооружениями, освещением мест общественного пользования, уборка отходов; сооружение дорог, строительство жилья, создание общественных библиотек, содержание пожарной охраны, обеспечение мер гражданской обороны.

На местные органы власти возлагаются некоторые обязанности по развитию системы школьного обучения и туризма. Путем издания регламентирующих распоряжений и системы лицензирования местные власти регулируют различную деятельность в своем графстве. В редких

²²⁵ См.: Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Ответственный редактор Мамут Л. С.; РАН, Институт государства и права. – М.: Наука, 1995.

случаях они выступают как представители центрального правительства; это в первую очередь относится к сбору налогов на автотранспорт.

Иногда местные органы власти объединяют свои усилия, создавая орган управления, который в конкретной области деятельности выступает от имени этих властей. Согласно положениям Закона о местном управлении (положения о планировании и развитии) от 1953 г. Министерство по делам местного управления обязано выполнять исследования в области планирования территорий по заявкам местных органов власти. Региональные организации создаются также для содействия туризму. При этом представители местных властей входят в состав контрольного органа, осуществляющего наблюдение за данной сферой общественной жизни²²⁶.

В 1971 г. здравоохранение, включая больничное обслуживание, составлявшее один из важных секторов деятельности местных властей, было передано в региональное управление. В соответствии с законом о здравоохранении, принятым в 1970 г., были созданы 8 региональных центров здравоохранения, в правление которых входят назначаемые представители городов и графств, а также избираемые в него работники сферы здравоохранения. Три члена каждого из правлений назначаются Министерством здравоохранения²²⁷.

К службам местного управления, также функционирующим на региональной основе, относятся структуры, отвечающие за планирование и развитие территорий. Так, было создано 9 организаций регионального планирования (ОРПУ выполняющих в основном консультативные функции. ОРГ включает группу городов и графств (графство само по себе - регион). Каждая организация имеет своего директора, ее персонал формируется из служащих органов планирования и развития, находящихся в данном регионе.

Из состава своих членов Совет ежегодно избирает мэра (или лорда-мэра в городах-графствах) и его заместителя, задачи мэра входит вести заседания

²²⁶ См.: Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование / Научно-аналитический обзор. – М.: ИНИОН РАН, – 1994.

²²⁷ См.: Реформы местного управления в странах Западной Европы / Сборник статей и обзоров. Серия “Региональное управление и местное самоуправление”. – М.: ИНИОН РАН, – 1993.

Совета, в его отсутствие эта функция возлагается на заместителя или специально избранного для этого члена Совета. Мэр и его заместители являются освобожденными (оплачиваемыми) членами Совета, тогда как другие члены Совета могут получать командировочные или компенсацию за осуществление возлагаемых на них обязанностей.

Закон определяет любому органу местной власти минимальное количество заседаний в год. Совет графства должен проводить 6 сессий в год, включая ежегодную и отчетную сессии. Обычно же они проводятся чаще, примерно раз месяц. Кроме того, по требованию пяти депутатов Совета созывается специальная сессия.²²⁸ Для городских районных советов устанавливается проведение годовой и отчетной, также ежемесячной сессий. Городские советы должны проводить как минимум годовое и ежемесячные заседания. Ирландские местные власти не имеют в своей структуре исполнительных комитетов, однако они создают обязательные постоянные комитеты и определяют их функции, которые некоторой степени выходят за рамки обычных задач местных властей. Это комитеты по профессиональной подготовке, комитеты графств по сельскому хозяйству, комитеты пенсионного обеспечения престарелых, комитеты по делам школы. Все комитеты в целом выполняют консультативные функции в отличие от аналогичных комитетов в Великобритании, где они осуществляют на местном уровне исполнительные функции.

Обязанности Советов распространяются на следующие три области деятельности.

Первая - принятие решений. Осуществляется путем выработки соответствующей резолюции по вопросам основной политики Совета. Принятие решений подразумевает принятие плана развития или формулирование долгосрочной программы жилищного строительства; контроль за финансами в таких областях, как выдача кредитов, определение

²²⁸ См.: Реформы местного управления в странах Западной Европы / Сборник статей и обзоров. Серия "Региональное управление и местное самоуправление". – М.: ИНИОН РАН, – 1993.

текущих расходов на каждый год и уровня местных налогов в целях обеспечения баланса расходов и доходов; принятие и одобрение распоряжений по Совету, а также выборы членов комитета.

Вторая - одобрение решений, которые принимает управляющий в таких сферах, как утверждение штата муниципальных служащих и внесение изменений в него, а также наложение запретов на решения управляющего по проектам капитального строительства и приостановление расходов по таким работам.

Третья - общий контроль со стороны Совета за деятельностью его управляющего и функционированием местных органов власти, которая может выражаться в приостановлении полномочий управляющего или при согласии Министерства по делам окружающей среды в смещении его с должности. Кроме того, Совет вправе запросить дополнительную информацию, прежде чем разрешить управляющему приступить к выполнению специфических функций, выходящих за рамки руководства муниципальными служащими, и, в случае необходимости, осуществлять руководство управляющим в реализации конкретного вопроса.

Исполнительная власть в городе-графстве сосредоточена в руках городского управляющего, а в графстве - управляющего графством. В функции последнего входит обязанность выступать в качестве представителя исполнительной власти в каждом районе или городе, входящем в графство и имеющем свой Совет.

Управляющий - это профессиональный администратор. Его назначает Совет по рекомендации Центральной комиссии по назначениям местной администрации, которая набирает и готовит кандидатов на этот пост. Обычно управляющие занимают свою должность пожизненно, вплоть до ухода на пенсию в возрасте 65 лет, если только его не сместят должности с согласия министра по делам окружающей среды.²²⁹

²²⁹ См.: Реформы муниципальных систем Западных стран // Местная власть: Всероссийский журнал местного самоуправления, кн. 1. - 1996. - С. 19-24.

В задачу управляющего входит оказывать консультационные и прочие услуги Совету в его работе, а также осуществлять повседневное управление местными делами. Управляющий может, кроме того, взять на себя исполнение любой должности в органах местной власти, если она не зарезервирована за членами Совета, при этом он принимает обязательства следовать руководящим указаниям Совета. По принципиальным вопросам управляющий издает указы. Все указы соответствующим образом регистрируются и должны быть доступны членам Совета. Любую из своих функций управляющий может передать должностному лицу местного органа власти, утвержденному соответствующим министром центрального правительства. Будучи исключительно чиновником местного органа власти, в Ирландии управляющий не выполняет функций представителя центральных органов власти.

Ирландские местные органы власти обладают широкими полномочиями в вопросах сбора дополнительных (помимо местных налогов), выплат за предоставление различных услуг, уровень которых устанавливается по общей годовой стоимости недвижимой собственности. Эта стоимость определяется представителями центрального оценочного управления. Местные органы власти принимают ежегодно резолюцию, устанавливающую общий уровень взноса с каждого фунта оценочной стоимости, подлежащей налогообложению. Определенные виды собственности освобождаются полностью или частично от налога, однако ответственность за это берет на себя государство. Таковой собственности являются земля и строения, занимаемые государственным учреждениями, сельскохозяйственные угодья и начиная 1978 г. источники водоснабжения, средние школы, фермерские строения и залы, находящиеся во владении общин²³⁰.

С 1945 г. городские комиссары не имеют права устанавливать местные налоги, источником финансирования ограниченных функций являются

²³⁰ См.: Там же.

средства, выделяемых Советом графства²³¹. Города, не имеющие статуса графства городские районы, которые совместно с графством несут расходы по предоставлению различных видов услуг, ежегодно устанавливают ренту для владельцев (тех, кто пользуется собственностью на конкретный момент). Что касается графств, то они возмещают свою часть расходов (по предоставлению услуг) из фонда местных доходов, который складывается из оценочной стоимости собственности в соответствующем районе²³².

Закон о местном управлении 1978 г. (положения о финансировании) определяет весь список исключений из налогообложения для всех категорий налогоплательщиков, а также порядок компенсации местным властям этих исключений за счет целевых дотаций. Таким образом, государство является главным налогоплательщиком, предоставляя до 60% средств в местный бюджет. Согласно закону министр по делам окружающей среды имеет право устанавливать верхний предел налогов, однако в последнее время он ни разу не воспользовался этим правом²³³.

В дополнение к налогам и связанным с ними целевым дотациям, которые в настоящее время составляют до 36% доходов, поступающих в местный бюджет, источниками финансирования служат выплаты по займам и сборы за предоставление услуг (рента на помещения, в которых размещаются Советы, плата за воду и рыночные сборы); они составляют приблизительно 24% поступлений. Кроме того, государство выделяет местным органам власти так называемые специальные субсидии (40% поступлений) на осуществление целевых проектов - строительство жилья, дорог, водопроводов, очистных сооружений²³⁴.

В определенных сферах их компетенции деятельность ирландских местных органов власти контролируется центральным правительством. Контрольные и рекомендательные функции возлагаются на Департамент

²³¹ См.: Реформы муниципальных систем Западных стран // Местная власть: Всероссийский журнал местного самоуправления, кн. 1. – 1996. – С. 19–24.

²³² См.: Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политики налогов. - М., 1996.

²³³ См.: Реформы местного управления в странах Западной Европы / Сборник статей и обзоров. Серия "Региональное управление и местное самоуправление". – М.: ИНИОН РАН, – 1993.

²³⁴ См.: Бурлакова Л. В. Системы налогообложения (отечественный и зарубежный опыт) - Киев. Экономика: обзор информационного сервера управления народным хозяйством, 1996.

окружающей среды (ранее он назывался Департаментом местного управления). Он также предоставляет техническую помощь и содействие в выработке политики руководства соответствующими территориями. В этом же учреждении определяются формы государственного финансирования местных органов власти; как отмечалось выше, это могут быть дотации или целевые субсидии.

Во всех вопросах, связанных с финансированием, требуется предварительное согласие министерства, курирующего разработку и реализацию проекта, частичное финансирование которого будет осуществлять государство. Кроме того, счета местных властей в таком случае проверяются специальным ревизором, назначаемым министром по окружающей среде, который может наложить штрафы на официальных лиц, если обнаружены не соответствующие закону или необоснованные расходы. По такому решению ревизора местные власти могут представить министру апелляцию. При реализации совместных проектов министр по окружающей среде имеет право отстранить члена Совета от исполнения его обязанностей и назначить своего представителя для ведения дел.

Административный контроль, а также определяемые законом принципы реализации политики местными властями осуществляются через выработку рекомендаций и циркулярных писем. Некоторые решения местных властей, особенно те, в которых власти отступают от выработанных правил процедуры или которые касаются вопросов особой важности, должны получить соответствующее одобрение министров правительства. Кроме того, решение может быть отменено, если имеется сторона, выступающая против него.

Что касается правового контроля деятельности местных властей, то их действия должны следовать установленным законам, хотя современное законодательство и предполагает более широкие правовые возможности, чем это было раньше. Если в стремлении выполнить свои обязанности местные власти превышают свои полномочия, то Верховный суд имеет право

наложить ограничения на их действия. Если же местные власти нарушают нормы, установленные законом, то вопрос может быть передан в суд. Указанные меры позволяют призвать местные власти нести ответственность перед другими сторонами за нарушение или пренебрежение исполнением своих обязанностей.

Специальные законодательные положения предусматривают возможность оспаривания решений местных органов власти несогласной стороной. В некоторых случаях апелляция направляется в суд, в других - к соответствующему министру или в специальный апелляционный орган. Закон о местном управлении 1976 г. (положения о планировании и развитии) предусматривает создание под руководством судьи Верховного суда Совета планирования, который призван рассматривать все обращения о решениях местных властей, касающихся планирования. Верховный суд обладает правом пересмотреть решения даже министра, если последний превысил установленные полномочия, т.е. действовал, не имея на то юридической основы²³⁵. Обычно местные власти не могут оспаривать решения вышестоящих инстанций. Однако, как и любой гражданин, они могут выступать в качестве юридического лица и обращаться в Верховный суд для вынесения решения по вопросу, в котором вышестоящие инстанции превысили свои полномочия.

²³⁵ Конституция Ирландии (Ирландской Республики) от 29 декабря 1937 г. Передача законопроектов в Верховный суд. **Статья 26. п.1.1ш.** Президент после консультации с Государственным советом может передать любой законопроект, к которому применима данная статья, в Верховный суд для решения вопроса, не противоречит ли такой законопроект, или его отдельное предписание, или какое-либо его предписание настоящей Конституции или какому-либо ее предписанию. **2ш.** Каждая такая передача должна иметь место не позднее чем через семь дней после даты, в которую данный законопроект должен быть Премьер-министром представлен Президенту. **3ш.** Президент не должен подписывать законопроект, который передан в Верховный суд в соответствии с этой статьей, вплоть до объявления решения суда. **3.1ш.** Во всех случаях, когда Верховный суд решил, что какое-либо положение законопроекта, который был передан Верховному суду в соответствии с этой статьей, противоречит Конституции или какому-либо ее положению, Президент должен отказаться подписать такой законопроект. См.: сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

Республика Исландия	
Континент:	Европа
Национальное название:	Lýðveldið Ísland
Столица:	Рейкьявик
Площадь:	103000 кв. км.
Население:	приблизительно 276 тыс. человек, главным образом здесь проживают - около 99% всего населения составляют исландцы. Живут также лица иностранного происхождения - главным образом датчане, немцы и норвежцы. Свыше 70% населения проживает в городах.



Краткая историческая справка:	<p>874г.– первое поселение норвежцев в Исландии. До этого остров был необитаем.</p> <p>930г.– создан исландский парламент – альтинг.</p> <p>960-е гг.– исландцы открыли остров Гренландия.</p> <p>1000г.– экспедиция от берегов Исландии достигла побережья Северной Америки (Эрик Руди). Принятие христианства.</p> <p>1262 – 1264 гг.– подчинение Исландии норвежскому королевству.</p> <p>1397г.– в составе датско-шведско-норвежского государства (Кальмарская Уния).</p> <p>1537г.– управление Исландией перешло непосредственно к датскому королю.</p> <p>1871г.– Дания предоставила Исландии внутреннюю автономию.</p> <p>1918г.– датско-исландский договор о личной унии (общий король, контроль Дании над внешней политикой и обороной Исландии)</p> <p>1941г.– договор о совместной обороне с США. Высадка американских войск в стране.</p> <p>17 июня 1944г.– провозглашение Исландии независимой республикой.</p> <p>1949г.– вступление страны в НАТО.</p> <p>1972г.– соглашение с ЕЭС о свободной торговле</p>
Географическое положение:	Государство расположено на острове Исландия в северной части Атлантического океана
Политический строй:	Демократия
Глава государства:	Президент
Языки:	Официальный язык - исландский. Распространены также английский и датский языки.
Основная религия:	В Исландии действует евангелистская лютеранская церковь - 92,2%, другие лютеранские - 3,1%, римско-католические - 0,9%, остальные - 3,8%.
Форма правления:	Республика

Исландия

Исландия - островное государство, расположенное в северной части Атлантического океана. Условия для расселения людей на этой, находящейся

на широте северного полярного круга части суши, существуют благодаря теплоте течению Гольфстрим. Первыми переселенцами на остров были скандинавы, в частности норвежцы, которые привезли сюда с собой кельтов, населявших Британские острова. Характерной особенностью органов местного управления на заре развития Исландии были ассамблеи свободнорожденных граждан. В 930 г. эта форма развилась в Генеральную ассамблею, проводившую свои заседания ежегодно в середине лета. Образовавшееся примерно в этот же период времени Содружество населявших остров жителей просуществовало до XIII в., когда исландцы перешли под правлением норвежского короля; затем, в 1380 г., они вошли как часть Норвегии в состав датского королевства, осуществлявшего управление Исландией вплоть до 1944 г.²³⁶

Исландия является республикой. Высший орган власти - двухпалатный парламент (Althing). Глава государства – избираемый на выборах президент. Он назначает премьер-министра, который отвечает за свою деятельность перед парламентом.

В Исландии существуют давно сложившиеся традиции местного управления²³⁷. Деятельность местных органов власти гарантируется Конституцией²³⁸. Их полномочия и организационная структура, а также порядок финансирования этих органов определяются соответственно статусами № 8/1986 и 8/1972. В дополнение к ним принят ряд законов, касающихся государственного субсидирования специфических аспектов деятельности местных властей и управления местными органами. Эти

²³⁶ Конституция Исландии (Республики Исландии) от 17 июня 1944 г. В 1944 г. Исландия юридически расторгла союз с Данией. В мае 1944 г. в соответствии с условиями Акта об унии 1918 г. состоялся референдум по вопросу об унии и о форме правления. За расторжение унии и установление республики проголосовало абсолютное большинство населения. 17 июня 1944 г. была провозглашена независимая Республика Исландия. На заседании Альтинга в этот день была единогласно принята Конституция и избран первый Президент. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

²³⁷ Административно-территориальное деление Республики Исландии: 8 областей, включающих 23 района (сисла).

²³⁸ Конституция Исландии (Республики Исландии) от 17 июня 1944 г. **Статья 76.** Право самоуправления местных общин под контролем правительства устанавливается законом. **Статья 78.** Органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют управление местными делами в соответствии с законом. Источники финансирования органов местного самоуправления устанавливаются законом, равно как и их право определять возможность и степень их использования. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

регуляции имеют либо общегосударственное значение, либо относятся к конкретным территориям²³⁹.

Основная единица органа местного управления - городской или сельский муниципалитет. В городах насчитывается 23 муниципалитета, в сельских районах - 109. В соответствии с новым законом (статус №8/1986), 23 исторически сложившихся района как элементы структуры местного управления к 1 января 1989 г. прекратили свое существование, и их полномочия были переданы муниципалитетам и, где это требовалось, межмуниципальным ассоциациям. Вместе с тем определенные задачи, относящиеся к ведению центрального правительства, такие, как охрана порядка (включая содержание полиции) и сбор налогов, решаются в рамках района. Среди причин, обусловивших формирование одноуровневой местной власти, был тот факт, что в Исландии практически 91 % населения проживает в городских общинах, которые становятся все более сильными и независимыми в выработке местной политики. Это делает ненужным руководство общиной и вмешательство в ее дела без каких-либо причин общины со стороны вышестоящих органов центрального правительства. Кроме того, порядок, в соответствии с которым и малые, и большие муниципалитеты избирали по одному представителю в районный Совет, был расценен как нарушение принципа демократического представительства интересов населения.

Городские и сельские муниципалитеты, города и сельские районы (Braer, Нгарраг)

Каждый город и сельский район избирает свой Совет на основе пропорционального представительства, как правило, в выборах участвуют существующие политические структуры. Однако во многих сельских районах выборы по-прежнему проводятся на основе личной борьбы кандидатов. В городской Совет обычно входит 7, 9 или 11 членов, в городском Совете Рейкьявика - столицы Исландии - 15 членов²⁴⁰; законом

²³⁹ См.: Как организовать систему местного самоуправления. Датский, скандинавский и европейский опыт// журнал «Муниципальное право» № 4 (28), 2004. С. 96.

²⁴⁰ См.: Столицы мира: проблемы экономики и управления / (Сб. обзоров. Серия “Региональное управление и местное самоуправление”) – М.: ИНИОН РАН, – 1993.

разрешено избрание в Совет до 27 человек. В сельских районах Совет могут образовывать 3, 5 или 7 его членов. Все Советы избираются на период в четыре года. Жители сельских районов избирают также своего представителя в Совет страны²⁴¹.

Городской Совет избирает из своего состава председателя, который руководит работой его сессий. Кроме того, он избирает мэра. Это может быть как член Совета, так и не входящий в состав избранных органов власти житель района. В каждом сельском районе также избирают председателя Совета, а в тех местах, где проживает более 200 человек, и мэра. Функции председателей городского и сельского Совета различаются незначительно²⁴².

Заседания Совета созываются регулярно и открыты для свободного посещения. Некоторые Советы проводят свои заседания каждые две недели, но обычно - раз в месяц. Советы осуществляют наблюдение за расходованием местных финансовых средств, принимают ежегодный бюджет и различные распоряжения, выдают лицензии, а также подготавливают доклады в парламент и центральные правительственные учреждения по интересующим местные власти вопросам, правовое регулирование которых сосредоточено в центре. Кроме того, городские и сельские муниципалитеты самостоятельно или совместно с другими организациями местного или государственного уровня могут решать следующие задачи:

- предоставление социальных услуг, таких, как ежедневный уход за детьми, помощь на дому, помощь семьям, испытывающим трудности, помощь престарелым, организация молодежных программ, создание агентств по содействию занятости и т.п. Местные власти выплачивают также пособия по болезни и вносят вклад в фонд помощи безработным;

- регулирование вопросов, относящихся к ведению фермерского хозяйства, таких, как предотвращение эпидемий, обеспечение снабжения фуражом и т.п.;

²⁴¹ См.: Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование / Научно-аналитический обзор. – М.: ИНИОН РАН, – 1994.

²⁴² См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе / Перевод с английского. – М.: Финансы и статистика, 1992.

- осуществление деятельности в области образования и культуры, в частности выплата части стоимости на строительство и содержание местных школ, в том числе покрытие сопутствующих расходов (зарплату учителям выплачивает государство); обучение взрослого населения, содержание библиотек, покрытие, частичное или полное, расходов театров, картинных галерей, музеев, общинных центров, молодежных клубов и т.п.;

- содержание в надлежащем состоянии дорог; часть средств на эти цели местные органы власти могут получать за счет субсидий;

- обеспечение медицинского обслуживания, наблюдение за чистотой улиц, инспектирование деловой деятельности и частного предпринимательства, наблюдение за производством продуктов питания и бесперебойным снабжением ими, за деятельностью больниц и т.п.;

- осуществление городского планирования и решение связанных с этим вопросов, таких, как разработка строительных нормативов и предложений по планированию строительства;

- обеспечение пожарной безопасности и страхование на случай пожара, гражданская оборона;

- патронаж социального обеспечения детей через наблюдение за состоянием учреждений для детей;

- обеспечение качественного состояния открытых площадок для отдыха, таких, как парки, игровые площадки, природные заповедники;

- снабжение водой, электроэнергией, теплоснабжение (эти услуги могут предоставляться местными органами власти как самостоятельно, так и во взаимодействии с государством);

- заключение контрактов на строительство, оценка стоимости недвижимости, жилищное строительство;

- содержание портов и гаваней;

- обеспечение занятости населения;

- осуществление других задач, вытекающих из местных условий, таких, как общественный транспорт и т.п.

Закон о местном самоуправлении предусматривает создание Советом различных комитетов, часть из которых обязательна, и определяет сферы их деятельности. Основополагающие комитеты занимаются вопросами финансов, социального обеспечения, образования, здравоохранения, ведения общественных работ, найма коммунальных служащих и др. Вспомогательные комитеты рассматривают вопросы, имеющие исключительно местное значение; например, вопросы, касающиеся содержания порта. В дополнение к этому Советы крупных городов создают комитеты, работающие как консультативные органы по различным вопросам, связанным с деятельностью Совета. По всем вопросам, за исключением определенных законом, комитеты несут ответственность перед Советом. Совет имеет право изменять решения, принимаемые комитетами. При возникновении между Советом и комитетом конфликтной ситуации вопрос может быть передан на рассмотрение в соответствующее министерство для принятия окончательного решения.

В современном законодательстве Исландии определены четыре источника финансирования местных органов власти:²⁴³

1. Налог на собственность, который устанавливают и собирают местные органы власти.

2. Взнос из Фонда содействия местным органам. Фонд складывается из части государственного налога на торговлю, таможенных сборов, налогов на специальные государственные предприятия, в частности, обеспечивающих поступление на рынок спиртных напитков и табачных изделий, а также за счет обложения банков и нефтяных компаний. Средства фонда распределяются между местными органами власти, которым предоставлены права расходовать их по своему усмотрению, пропорционально численности населения. Дополнительные субсидии выделяются тем муниципалитетам, которые испытывают какие-либо финансовые трудности.

²⁴³ См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

3. Прямой налог с дохода и оценочной стоимости собственности за минувший год, который определяется и взимается совместно с государственным налоговым ведомством.

4. Налог на оборотные средства компаний за минувший год. Его размер определяет представитель государственного налогового ведомства по соответствующей шкале налогов. Этот налог собирают местные органы власти.

В дополнение к этому государство принимает участие в различных деловых акциях и мероприятиях на местном уровне, тем самым разделяя финансовое бремя местных органов власти. Это касается таких областей деятельности местных органов, как содержание средних, технических и музыкальных школ, развитие портового хозяйства и т.п. Обычно такие расходы носят долгосрочный характер. Местные власти имеют право дополнительно вводить налоги на строительство дорог и кинотеатров, на животных (овец, кошек и собак), а также оплату лицензий и разрешений на строительство. Они могут также получать доходы за счет поступлений от аренды мест общественного пользования, сдачи внаем помещений, ренты за жилье²⁴⁴.

Наблюдение за деятельностью местных властей входит в компетенцию Министерства по социальным вопросам, которое разрабатывает регламентирующие документы и подтверждает правомочность отдельных решений местных органов власти. Вопросы, затрагивающие общегосударственную сферу деятельности, относятся к компетенции других министерств и ведомств, таких, как образования и общественного здравоохранения. При возникновении разногласия между местными органами власти спорные вопросы передаются для рассмотрения либо в Министерство по социальным вопросам, либо просто в суд.

²⁴⁴ См.: Бурлакова Л. В. Системы налогообложения (отечественный и зарубежный опыт) - Киев. Экономика: обзор информационного сервера управления народным хозяйством, 1996.

С 1945 г. в Исландии действует Ассоциация местных властей - добровольная организация, объединяющая все городские и сельские районы. Ее назначение - оказывать содействие местным властям в развитии сотрудничества в рамках страны и в достижении общих целей. Она представляет также интересы местных властей, вступая во взаимодействие с правительственными и международными структурами, распространяет информацию, обеспечивает местные власти консультационными услугами, содействует обмену опытом в различных областях их деятельности.

Королевство Испания	
Континент:	Европа
Национальное название:	Reino de España
Столица:	Мадрид
Площадь:	504800 кв. км.
Население:	Население в этой стране насчитывает около 39,2 млн. Этнические группы: испанцы (кастильцы, валенсианцы, андалузцы, астурийцы) - 72,8%, каталанцы - 16,4%, галисий - 8,2%, баски - 2,3%.
Краткая историческая справка:	1939 – 1945 гг. – нейтралитет во II мировой войне. 1953г. – военный пакт о взаимопомощи с США. 1956г. – Испания признала независимость Марокко. 1975г. – смерть генерала Франко. Испания становится конституционной монархией во главе с королем Хуаном-Карлосом Бурбоном. Демократизация общественной жизни в стране
Географическое положение:	Страна расположена в Юго-Западной Европе и занимает большую часть Пиренейского полуострова. Испании принадлежат Балеарские острова в Средиземном море и Канарские в Атлантике. Граничит с Португалией – на западе, с Францией и Андоррой - на севере. Омывается водами Атлантического океана – на севере и западе, Средиземного моря – на востоке и юге
Политический строй:	Демократия
Глава государства:	Король Хуан-Карлос I (у власти с 22 ноября 1975 года), Глава правительства - премьер-министр
Языки:	Испанский (государственный), каталанский, галисийский, баскский, кастильский, эскара
Основная религия:	Католицизм. Католики - 99%, протестанты, иудеи, мусульмане.
Форма правления:	Конституционная монархия



Испания

На протяжении многих веков Испания, расположенная на западной оконечности европейского континента и бассейна Средиземного моря испытывала влияние различных политических течений и культур. Римская колония на заре своего существования, она была захвачена маврами, которые ушли из Испании лишь семь веков спустя. Затем наступил период создания небольших, независимых государств с монархической формой правления,

формально объединившихся лишь в XV в. Это был период расцвета и наибольшего могущества Испании в Европе и Новом Свете, религиозные, экономические войны, территориальные переделы положили конец золотому веку Испании. Страна пережила две гражданские войны, что привело к значительному снижению ее экономического потенциала и авторитета. В 1931 г. была упразднена монархия и установлено республиканское правление, которое в результате кровопролитной гражданской войны 1936 - 1939 г.г. было заменено диктатурой генерала Франко²⁴⁵. После его смерти в 1975 г. главой государства стал король Хуан Карлос из королевской династии Бурбонов. Начался период восстановления демократии. В соответствии с принятой в 1978 г. Конституцией была введена новая модель государственного управления. Испания стала наследственной монархией. Согласно Конституции король назначает премьер-министра и других членов кабинета²⁴⁶. Эти назначения должны быть ратифицированы двухпалатным парламентом - кортесами. Вместо высокоцентрализованной системы стала складываться новая система, характеризующаяся децентрализацией. Было создано три уровня управления: местный, который включает муниципальный и провинциальный, областной (автономные общины) и центральный.

Территорию Испании составляют, помимо континентальной части, Балеарские острова (Средиземное море), Канарские острова (Атлантический океан) и несколько малых анклавов (северное побережье Африки).

Муниципалитеты

Территориально в основе испанских муниципалитетов лежат древние поселения. Многие из них возникли после ухода мавров или установлены на основании законов переселения. Впоследствии границы поселений

²⁴⁵ Задолго до установления режима Франко Испания уже имела опыт местного и регионального самоуправления. При Франко эти права были ликвидированы, и центральное правительство осуществляло власть на всех уровнях. После восстановления демократии органам власти на местах были предоставлены значительные полномочия. См.: http://spain-info.ru/about/politics_state/local_selfgovernments.html.

²⁴⁶ Конституция Испании. (Одобрена генеральными кортесами на пленарных заседаниях конгресса депутатов и сената 31 октября 1978 года, утверждена испанским народом на референдуме 6 декабря 1978 года, подписана е.в. королем перед генеральными кортесами 27 декабря 1978 года). **Статья 62.** Король. ...г) предлагает кандидата в председатели Правительства и, при необходимости, назначает или освобождает его от должности в соответствии с условиями, предусмотренными в Конституции, д) по представлению председателя Правительства назначает на должность членов Правительства и освобождает их от должности. См.: сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001. г.

формировались под влиянием географических и экономических факторов, по мере развития городов и других изменений в структуре общества. В настоящее время в стране насчитывается более 8000 муниципалитетов.

Ожидается, что правовой статус муниципалитетов будет окончательно сформирован лишь тогда, когда автономные общины в полной мере смогут регулировать деятельности местных органов власти, хотя основные элементы их единообразной системы уже заложены в Законе о местном управлении 1985г²⁴⁷.

Каждый муниципалитет формирует свой Совет в составе от 5 человек для муниципалитетов с численностью 250 жителей и менее до 25 человек для муниципалитетов с численностью 100000 жителей, с последующим включением в состав Совета еще одного члена от следующих 100000 жителей²⁴⁸. Кроме того, при четном количестве членов Совета в него включается еще один. Члены Совета избираются прямым тайным голосованием на основе всеобщего избирательного права и пропорциональной системы представительства на четырехлетний период. Мэр избирается из состава Совета; им становится, как правило, лидер фракции, обладающей большинством голосов. При отсутствии такой фракции местный орган власти возглавляет та политическая группировка, которая обладает наибольшим числом мандатов. Возможны и прямые выборы мэра.

Советы в муниципалитетах, насчитывающих не менее 5000 жителей, могут создавать свои правления, состоящие из мэра и назначаемых им членов на все время пребывания мэра в должности. В состав правления могут входить до одной трети общей численности Совета. Для изучения и подготовки вопросов, представляющих общественный интерес в Советах

²⁴⁷ См.: Штейнберг Д. С. Шашкова А. Н. Местное самоуправление в России и Испании: сравнительный анализ. Российская юстиция.- 1999.-N12.-С.51-52.

²⁴⁸ См.: Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. — М.: Издательство «ЭКМОС», 2001 г.

создаются комиссии, однако право принятия окончательного решения принадлежит сессии Совета²⁴⁹.

Мэр созывает заседания Совета, составляет повестку дня и председательствует на них. Он, кроме того, готовит бюджет, санкционирует расходования средств и представляет балансовый отчет. Мэр защищает интересы муниципалитета по всем правовым вопросам, выполняет решения Совета и руководит повседневной работой муниципальных служащих.

Для оказания содействия мэру в работе, главным образом в контроле за деятельностью служащих, в муниципалитетах назначается секретарь. Он выбирается из так называемого национального контингента служащих, которые, прежде чем быть в него включенными, проходят конкурсный отбор. В состав этого контингента входят также кандидаты на должности муниципальных контролеров, казначеев и др.

Полномочия муниципалитетов сформулированы в законах в столь общем виде, что теоретически муниципалитеты могут предпринять любое действие, которое специально не оговорено как относящееся исключительно к компетенции государства. На практике эта свобода ограничена размерами финансовой помощи, которая поступает от вышестоящих правительственных органов.

Муниципалитеты ответственны за поддержание чистоты и состояние водопровода и канализации, освещение, содержание парков и садов, управление муниципальной собственностью, обеспечение похоронных услуг и содержание кладбищ, городской общественный транспорт, городскую дорожную полицию, проведение соревнований и выставок и др. Совместно с вышестоящими органами власти муниципалитеты занимаются городским планированием и жилищным строительством, вопросами спорта, образования и культуры, гражданской обороны, туризмом, содержат музеи и памятники, пляжи, в их ведении находятся сберегательные кассы.

Основные источники доходов муниципалитетов:

²⁴⁹ См.: Шишкина Н.Э. Местное управление в современных странах: сущность и современные проблемы развития. – Иркутск: ИГУ, 1995.

1. это налог на коммерческую деятельность - начисляется с учетом местоположения и объемов "дела" на прибыль и собственность (этот источник первоначально находился в руках правительства);
2. отчисления от стоимости индивидуальных услуг;
3. государственные дотации, которые носят общий характер;
4. другие поступления - доходы от собственности, займы, в основном под капитальные затраты и др.²⁵⁰

Система налогообложения постоянно совершенствуется²⁵¹.

Отражением самостоятельности местных органов власти является тот факт, что решения муниципалитета требуют вышестоящего одобрения или согласия в исключительно редких случаях. Например, должно быть одобрено правительством решение Совета о проведении референдума. Правительство вправе приостановить осуществление решения Совета в том случае, если оно противоречит закону или затрагивает национальные интересы. Окончательное суждение по такому решению выносит административный суд. В соответствии с положениями нового закона о местном управлении с целью содействовать контактам, координации действий и сотрудничеству между центральными и местными властями создан Совет местных властей Испании. Он имеет правовой статус, счет. Его руководящие органы состоят из представителей государственных властей, автономных общин и местных властей. Среди поставленных перед этим Советом задач такие, как: выработка мнения относительно законов и распоряжений о местных властях, подготовка предложений правительству, проведение исследований и практической работы по реформе системы местного управления, а также выработка критериев, в соответствии с которыми предоставляется помощь местным властям.

²⁵⁰ См.: Бурлакова Л. В. Системы налогообложения (отечественный и зарубежный опыт) - Киев. Экономика: обзор информационного сервера управления народным хозяйством, 1996.

²⁵¹ В Испании налог взимается ежегодно органами местного самоуправления. Налогооблагаемая база — кадастровая стоимость. Она переоценивается каждые 8 лет Кадастровым управлением (государственной структурой, которая занимается переписью, оценкой и переоценкой имущества) со ссылкой на рыночную стоимость имущества, включая стоимость земли и сооружений. // Николаева А. С. Экономика. Мировой опыт (по данным Министерства по налогам и сборам РФ). Газета "Калининградская правда" 24.06.2003.

В ряде регионов страны муниципалитеты по сложившейся традиции подразделены на обособленные коллективные поселения. Корни этой традиции лежат в спонтанном расселении людей в том или ином муниципалитете. Такие поселения имеют свои характерные признаки и названия. Коллективные поселения представляют собой как бы промежуточное звено между отдельными поселениями и муниципалитетами. Эти "подмуниципальные" административные единицы имеют правовой статус. Каждой из них управляет Совет (или ассамблея), состоящий из мэра и избранных членов.

Недавно малые муниципалитеты, которых в Испании большинство, начали создавать свои межмуниципальные ассамблеи с тем, чтобы на добровольной или обязательной основе планировать и выполнять общественную работу и предоставлять услуги. Расходы по содержанию секретаря такой ассамблеи и его аппарата они делят между собой. Существует и ряд других, исторически сложившихся межмуниципальных органов, которые управляют общим имуществом. Закон предусматривает также возможность создания районных объединений местных властей.

Кроме того, существуют четыре городские территории - Мадрид, Барселона, Валенсия и Бильбао, где имеются свои специальные органы, обладающие полномочиями для решения конкретных вопросов относительно подконтрольных территорий. Будущее этих органов полностью зависит от соответствующих региональных властей²⁵².

Провинции

Существующие в настоящее время 50 провинций, созданных в соответствии с королевским указом 1927 г., исторически восходят еще к королевскому указу 1833 г. Согласно Конституции провинции представляют собой муниципальную структуру, отражающую административно-территориальное деление страны, и в тоже время институт, обладающий самостоятельным правовым статусом. Границы провинций учитывают

²⁵² См.: Столицы мира: проблемы экономики и управления / (Сб. обзоров. Серия "Региональное управление и местное самоуправление") – М.: ИНИОН РАН, – 1993.

исторические, географические, языковые, культурные, религиозные и социально-экономические факторы. Любое изменение в этих границах требует одобрения кортесов.²⁵³

В каждой провинции имеется Совет, состоящий из председателя и ряда советников. Установлено соотношение между составом Совета и численностью населения, при населении менее 500 000 человек в Совет входит 25 человек, при населении свыше 1000000 - 31 человек, в Советы городов Мадрид и Барселона - 51 человек²⁵⁴. Советники, входящие в провинциальный совет, выбираются из числа членов муниципального Совета на основе пропорционального представительства. В свою очередь они выбирают абсолютным большинством в первом туре голосования и простым большинством во втором своего председателя и его заместителя²⁵⁵.

Председатель и до одной трети провинциальных советников составляют исполнительный комитет. Совет создает также ряд комитетов, необходимых для исследований и подготовки рекомендаций по различным вопросам, затрагивающим общественный интерес.

Провинциальные органы власти занимаются содержанием государственных дорог, ведением сельского и лесного хозяйства, животноводства, содействуют в решении общественных проблем, занимаются службой здравоохранения, вопросами культуры, спортивными состязаниями и выставками. Они, кроме того, отвечают за обеспечение технической и экономической помощи муниципальным Советам в создании и поддержании функционирования водопровода и канализации, системы освещения общественных мест, пожарной службы.

К другому кругу обязанностей относятся вопросы, которые решаются совместно с центральными государственными органами: снабжение

²⁵³ Конституция Испании. (Одобрена генеральными кортесами на пленарных заседаниях конгресса депутатов и сената 31 октября 1978 года, утверждена испанским народом на референдуме 6 декабря 1978 года, подписана е.в. королем перед генеральными кортесами 27 декабря 1978 года). **Статья 141.** См.: сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001. г.

²⁵⁴ См.: Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. — М.: Издательство «ЭКМОС», 2001 г.

²⁵⁵ См.: Штейнберг Д. С. Шашкова А. Н. Местное самоуправление в России и Испании: сравнительный анализ. Российская юстиция.- 1999.-N12.-С.51

электроэнергией, водой, создание институтов кредитования. Как и муниципалитеты, провинции могут образовывать объединения для решения каких-то характерных для данного региона задач²⁵⁶.

На практике провинции (подобно муниципалитетам) ограничены в своей деятельности финансовыми возможностями. Источники финансирования провинций во многом идентичны муниципальным, т.е. это местные налоги на частную торговлю и услуги, налоги на собственность, общие, и целевые государственные дотации и субсидии, а также займы²⁵⁷. Государственный контроль над деятельностью провинциального Совета и его служащих подобен такому контролю муниципалитетов.

Кроме своих прямых обязанностей органы провинциальной власти выполняют обязанности, делегированные им правительством. Они участвуют в проведении муниципальных работ, субсидируемых государством, в выполнении других технических услуг, предоставляемых государством. Постоянным представителем правительства в провинции является губернатор. Он назначается без ограничения срока пребывания на своем посту Кабинетом министров по представлению Министерства по делам территориальной администрации. На губернатора возложена вся ответственность за управление провинциальными отделениями учреждений центральных органов управления. Эти учреждения образуют провинциальный директорат, который проводит жизнь политику центральных министерств. Губернатор в своей работе опирается на помощь провинциальной правительственной комиссии, заседания которой проводятся в виде пленарных заседаний или заседаний рабочих групп. Будущее провинций остается неопределенным. Хотя существование провинции закреплено в Конституции, их полномочия постоянно изменяются, что отражает происходящий в настоящее время процесс

²⁵⁶ См.: Donaghy P. S., Hewton M. T. Spain: a guide to political and economic institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. P. 151.

²⁵⁷ См.: Бурлакова Л. В. Системы налогообложения (отечественный и зарубежный опыт) - Киев. Экономика: обзор информационного сервера управления народным хозяйством, 1996.

перераспределения обязанностей между различными уровнями государственной власти²⁵⁸.

Регионы (автономные общины)

Децентрализация системы управления на региональном, уровне началась во времена Испанской республики, когда в 1932 г. статус автономии был предоставлен Каталонии, а в 1936 г. - Стране Басков. Этот процесс был прерван гражданской войной 1936 -1939 гг. И лишь спустя 50 лет процесс разделения территории страны на 17 автономных общин был завершен²⁵⁹. Некоторые общины были созданы по собственной инициативе Советов провинций с целью объединить либо соседние провинции, имеющие общие культурные, исторические и экономические характеристики, либо островные территории, либо провинции, исторически имеющие региональный характер. Они создавались также по инициативе, по крайней мере, двух третей муниципалитетов, представлявших точку зрения большинства жителей на территории той или иной провинции или острова. Играл здесь свою роль и парламент, который формировал общины на территориях не осуществивших соответствующие рекомендации или не вошедших в состав провинциальных структур. Вместе с тем конституционно было закреплено, что автономные общины ни при каких условиях не могут создать федерацию²⁶⁰. Однако они могут объединяться на основе совместной договоренности в целях управления подотчетными территориями или реализации общих услуг в соответствии с действующими правовыми статусами своих территорий. Любое другое межрегиональное объединение возможно только с разрешения кортесов.

²⁵⁸ Конституция Испании. **Статья 141.** 1. Провинция является местным образованием, пользующимся правами юридического лица. Она представляет собой объединение определенного количества муниципиев на основании территориального принципа для осуществления государственной деятельности. Любое изменение границ провинций должно быть одобрено Генеральными Кортесами посредством принятия соответствующего органического закона. 2. Руководство и автономное управление провинциями осуществляется Собранием представителей или другими представительными органами. 3. Допускается образование объединений муниципиев, отличных от провинций. 4. В архипелагах каждый остров имеет также соответствующее самоуправление в виде Кабильдосов или Советов. См.: сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001. г.

²⁵⁹ См.: Штейнберг Д. С. Шашкова А. Н. Местное самоуправление в России и Испании: сравнительный анализ. Российская юстиция.- 1999.-N12.-С.50.

²⁶⁰ Конституция Испании. **Статья 145.** См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001. г.

В каждом регионе были сформированы промежуточные автономные органы, в том числе региональные ассамблеи. В их состав входят избранные от регионов представители в кортесах. Эти ассамблеи в первую очередь приняли региональные конституции, которые были одобрены общерегиональным референдумом, а затем в кортесах. Каждая региональная конституция учитывает индивидуальные социально-экономические, культурные и другие условия региона, общие положения Конституции Испании и готовность центрального правительства к разделению властей и финансированию деятельности²⁶¹. К компетенции автономных общин стали относить вопросы изменения муниципальных границ, региональное планирование, планирование использования земли, жилищное строительство, общественные работы региональной значимости, туризм, сельское и лесное хозяйство, животноводство, выполнение рекомендаций по охране окружающей среды, внутренние водоемы, сохранение памятников местного значения²⁶². Кроме того, имеется ряд обязанностей, которые обеспечиваются совместно с центральными государственными органами, главным образом путем передачи, делегирования или замещения этих полномочий от центра к автономной общине. В Конституции были специально закреплены два принципа:

1. Развитие культуры является одной из главных функций государства²⁶³.

2. Государственное законодательство дополняет законодательство самоуправляемой автономии в целях обеспечения общих интересов²⁶⁴. К середине 80-х гг. процесс передачи полномочий от центра к автономии практически был завершен.

²⁶¹ Конституция Испании. **Статья 148**. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001. г.

²⁶² См.: Там же. **Статья.147**.

²⁶³ Конституция Испании. **Статья 44**. 1. Государственные власти поощряют и покровительствуют осуществлению права каждого на доступ к культуре. 2. Государственные власти поощряют науку и научные исследования на благо общих интересов. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001. г.

²⁶⁴ Конституция Испании. **Статья 147**. 1. В соответствии с положениями настоящей Конституции, Уставы являются основным правовым актом каждого автономного Сообщества, и Государство признает и охраняет их в качестве составной части своего законодательства. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001. г.

В каждом регионе действуют суд и парламент (законодательная ассамблея), члены которого избираются на основе пропорционального представительства и всеобщего избирательного права на период в четыре года. Из своего состава парламент избирает председателя, который назначает Кабинет министров. Формально назначение председателя на его должность проводится королевским указом.

Конституция страны гарантирует финансовое самообеспечение автономной общины²⁶⁵. Так, каждая община имеет право самостоятельного сбора налогов (на собственность, игровой бизнес, розничную продажу, определенные товары потребления, передачи собственности и т.п.), часть центральных налогов, средства из межрегионального компенсационного фонда и прямые дотации (например, на жилищное строительство). Однако вопрос о региональном финансировании окончательно не решен.²⁶⁶

Центральный контроль над деятельностью автономных общин осуществляют:

1. *Конституционный суд*. Контролирует конституционность принимаемых общинами регулирующих положений, имеющих характер закона.

2. *Правительство*. Контролирует на основе консультаций с Государственным советом.

3. *Административные судебные органы*. Контролируют вопросы, касающиеся регионального управления и исполнения законов.

4. *Ревизионный суд*. Контролирует финансовые и бюджетные вопросы²⁶⁷.

Существует также контроль целесообразности расходов. Он осуществляется на основании жалобы на президента автономной общины в связи с нарушением конституционных или правовых требований или в связи с действиями, противоречащими общенациональным интересам в случае принятия необходимых мер со стороны центрального правительства.

²⁶⁵ См.: Там же. **Статья.147.**

²⁶⁶ См.: Местная власть в Испании: управление финансами. М.: ИНИОН, 1994.

²⁶⁷ Конституция Испании. **Статья 157.** См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001. г.

На региональном уровне органы управления контролируют государственные представители. Каждое такое лицо является постоянным представителем центрального правительства в регионе и отвечает за управление отделениями государственной администрации и координацию их деятельности.

Итальянская Республика	
Континент:	Европа
Национальное название:	Repubblica Italiana
Столица:	Рим
Площадь:	301302 кв. км.
Население:	насчитывает около 60. млн. человек, Этнические группы: итальянцы - 98%, немцы, словенцы, албанцы, греки, французы.
Краткая историческая справка:	1947г. – в результате референдума Италия провозглашена республикой. По мирному договору страна потеряла все колонии и территории на Балканах. Город Триест выделен в свободную зону ООН. 1949г. – вступление Италии в НАТО. 1964г. – воссоединение г. Триеста с Итальянской республикой. 1957г. – Италия – один из учредителей ЕЭС ("Общего рынка"). 1979 – 1980 гг. – деятельность террористических "Красных бригад". Убийство лидера ХДП А. Моро, взрыв на вокзале в Болонье и др. 1983 – 1986 гг. – активные действия правительства Италии против "Красных бригад" и мафии
Географическое положение:	Страна расположена на юге Европы, занимает Апеннинский полуостров, острова Сицилию и Сардинию, множество мелких островов. Граничит: с Францией – на западе, с Австрией и Швейцарией – на севере, со Словенией – на востоке. Омывается водами Тирренского моря – на западе, Адриатического – на востоке, Средиземного – на юге
Политический строй:	Демократическая
Глава государства:	Президент
Языки:	Итальянский (государственный), в некоторых регионах говорят на немецком (район Больцано), французском (район Балле д'Аоста), словенском, греческом, албанском.
Основная религия:	Католицизм, католики - 84%, протестанты, мусульмане, иудеи.
Форма правления:	Республика



Италия

Италия - одна из самых богатых и цивилизованных стран Европы - на протяжении всей своей истории пережила немало нападений и революций. В условиях непрекращающихся потрясений развивались города-государства - свободные общины, избиравшие своих лидеров, ассамблеи и милицию. Они в свою очередь становились заманчивой добычей для иностранных

завоевателей, последним среди которых был Наполеон, вторгшийся на Аппенинский полуостров в середине XVIII в. Политическое и территориальное единство Италии окончательно сформировалось к 1870 г. В качестве модели общественного управления страной была взята французская система. Вслед за двумя мировыми войнами, между которыми страна пережила двадцатилетнюю фашистскую диктатуру, был проведен референдум, итогом которого стала отмена монархии как формы правления²⁶⁸. В соответствии с принятой в 1948 г. Конституцией была провозглашена Итальянская Республика²⁶⁹.

Современная Италия возглавляется избираемым парламентом президентом, который назначает премьер-министра и по его представлению Кабинет. Правительство Италии должно быть одобрено Палатой депутатов и Сенатом итальянского парламента.

В административных целях Италия разделена на 20 областей, 95 провинций и 8000 муниципалитетов²⁷⁰. На каждом уровне административного деления избираются Советы, каждый уровень имеет свою сферу действий и отдельный бюджет. Области являются сравнительно

²⁶⁸ Политические партии, участвовавшие в движении Сопротивления, на своем консультативном собрании в апреле 1945 г. высказались за коренное изменение политических институтов в стране. Во время кампании по проведению референдума Король Виктор-Эммануил III, осознав, что его прошлое сотрудничество с Б. Муссолини угрожает его династии, 9 мая 1946 г. отрекся от престола в пользу своего сына Умберто II (1904-1983). Наследовал королевский престол, Умберто пребывал на нем чуть больше месяца, с 9 мая по 13 июня 1946 г., став последним итальянским Королем и организатором пропагандистской кампании за сохранение монархии в стране. На референдуме 2 июня 1946 г. была отвергнута монархическая форма правления (большинством в 54,3% против 45,7%, перевес составил 2 млн. голосов из 23,4 млн. проголосовавших). См.: Сборник "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Составитель профессор В.В. Маклаков. - 4-е изд., переработанное и дополненное - М.: Волтерс Клувер, 2003.

²⁶⁹ Разработка Конституции проходила в сложной обстановке; ни одна из политических партий не имела абсолютного большинства в Собрании (христианские демократы - 35,2%, социалисты - 20,7%, коммунисты - 19,7%). На длительность разработки оказали влияние расхождения среди сил антифашистской коалиции, а также удаление Премьер-министром христианским демократом А. де Гаспери (1881-1954) коммунистов и социалистов из Правительства. В результате Учредительное собрание, которое должно было окончить работу 24 февраля 1947 г., просуществовало до самого конца того же года и только 22 декабря 453 голосами против 62 приняло Конституцию. Она была промульгирована 27 декабря того же года и вступила в силу 1 января 1948 г. См.: Сборник "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Составитель профессор В.В. Маклаков. - 4-е изд., переработанное и дополненное - М.: Волтерс Клувер, 2003.

²⁷⁰ Конституция Италии. **Раздел V. Области, провинции и коммуны. Статья 114.** Республика включает коммуны, провинции, столичные города, области и государство. Коммуны, провинции, столичные города и области являются автономными образованиями с собственным статутом, полномочиями и функциями в соответствии с принципами, установленными Конституцией. Рим является столицей Республики. Порядок его управления устанавливается законом государства. Конституционный закон N 3 от 18 октября 2001 г. "Об изменении раздела V части второй Конституции". См.: Сборник "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Составитель профессор В.В. Маклаков. - 4-е изд., переработанное и дополненное - М.: Волтерс Клувер, 2003.

новым формированием в структуре итальянских органов власти, появившимся лишь в 1948 г. в качестве противовеса сложившейся системе жесткой централизации. Пять областей созданы в связи с наличием значительного культурного единства проживающего на их территории населения²⁷¹. С созданием областей провинции приобрели несколько большее значение, чем просто органы управления с ограниченными автономными задачами.

Согласно положениям Закона о местном управлении (№ 2007 от 4 августа 1982 г.) усиливается значение как провинциальных, так и муниципальных органов власти.²⁷² На практике это означает наделение регионов значительно большими полномочиями в решении местных задач и соответствующими финансами для обеспечения своей деятельности. Провинции рассматриваются как связующее звено между муниципалитетами и областями.

Предполагается, что будет сформировано 120 - 130 провинций, в задачу которых войдет решение вопросов городского транспорта, охраны окружающей среды, планирование развития, включая его экономические и социальные аспекты²⁷³.

Муниципалитеты (Comuni)

Существующие в Италии границы между муниципалитетами установлены в 1861 г. в соответствии со статутом Альбертина.²⁷⁴ Все они

²⁷¹ Конституция Италии. **Статья 116.** Фриули-Венеция-Джулия, Сардиния, Сицилия, Трентино-Альто-Адидже/Южный Тироль и Валле-д'Аоста имеют особые формы и условия автономии согласно соответствующим специальным статутам, установленным конституционными законами. Область Трентино-Альто-Адидже/Южный Тироль включает автономные провинции Тренто и Больцано. **Статья 117.** Области и автономные провинции Тренто и Больцано в сфере своей компетенции участвуют в принятии решений, имеющих отношение к коммунитарному праву. Области и провинции также обеспечивают имплементацию и исполнение международных обязательств и актов Европейского союза при соблюдении процедуры, установленной законом государства. Закон государства также устанавливает процедуры, в соответствии с которыми государство действует при замещении областей всякий раз, когда последние не исполняют свои обязательства. См.: Сборник "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Составитель В.В. Маклаков. 4-е изд., - М.: Волтерс Клувер, 2003.

²⁷² См.: Филимонова М.В., Медведев С.Н. Государственный строй Итальянской Республики. М.: МГЮА, 1985.

²⁷³ См.: Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. — М.: Издательство «ЭКМОС», 2001 г.

²⁷⁴ Конституция от 4 марта 1848 г. устанавливала "Статут Королевства", носившая также название Альбертинского статута (по имени Короля Сардинии Карла-Альберта (1798-1849)), - содержание которой было инспирировано французской Конституционной хартией 1830 г. Конституция 1848 г. устанавливала в

имеют равнозначную структуру и компетенцию, хотя на практике это не совсем так, на что повлияли различия в размерах муниципалитетов и их значении. Муниципалитет вправе решать любой вопрос местного значения при условии, что он не находится в сфере компетенции вышестоящего органа власти²⁷⁵. К областям деятельности муниципалитетов относятся санитарная служба и здравоохранение, служба общественной помощи, коммунальный жилой фонд, общественные работы, рынки и ярмарки, планирование развития региона, сохранение религиозных строений, содержание местной полиции, общественный транспорт, места общественного пользования, помощь при несчастных случаях, строительство и содержание школ и дорог, обеспечение условий для отдыха, культурной деятельности и занятий спортом, осуществление актов гражданского состояния, избирательные списки, сбор налогов и пошлин.

В состав каждого муниципалитета входят три института власти:²⁷⁶

1. Совет (*consiglio comunale*);
2. Правление (*giunta comunale*);
3. Мэр (*sindaco*).

В муниципалитетах с населением свыше 5000 жителей члены Совета избираются на основе всеобщего избирательного права и системы пропорционального представительства. При этом партии, внесенные в список

стране строй парламентарной монархии. См.: Сборник "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Составитель В.В. Маклаков. - 4-е изд., переработанное и дополненное - М.: Волтерс Клувер, 2003.

²⁷⁵ Конституция Италии. **Статья 118.** Выполнение административных функций относится к ведению коммун, за исключением тех, которые для обеспечения их единообразного исполнения предоставлены провинциям, столичным городам, областям и государству, при соблюдении принципов субсидиарности, дифференциации и пропорциональности. Коммуны, провинции и столичные города обладают собственными административными функциями и теми, которые им предоставлены законами государства или области в сферах их соответствующей компетенции. См.: Сборник "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Составитель В. В. Маклаков. - 4-е изд., переработанное и дополненное - М.: Волтерс Клувер, 2003.

²⁷⁶ Конституция Италии. **Статья 121.** Органами области являются областной совет, джунта и ее председатель. Областной совет осуществляет законодательную власть, которой наделена область, и другие функции, вверенные ей Конституцией и законами. Он может вносить законодательные предложения в палаты. Джунта является исполнительным органом области. Председатель джунты представляет область; руководит политикой джунты и несет за нее ответственность; промульгирует законы и издает регламентарные акты; руководит осуществлением административных функций, делегированных государством области в соответствии с инструкциями Правительства Республики. См.: Сборник "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Составитель В.В. Маклаков. - 4-е изд., переработанное и дополненное - М.: Волтерс Клувер, 2003.

для голосования, оказываются представленными в Совете пропорционально числу голосов, полученных ими на выборах. В муниципалитетах с населением менее 5000 человек каждый избиратель имеет право голосовать за нескольких кандидатов любого списка, при этом их число должно соответствовать четверем пятым от общего количества избираемых членов Совета. Такой порядок гарантирует, что одна пятая мест в Совете остается за партиями меньшинства.

Муниципалитеты делятся по категориям. Для каждой категории установлена своя численность Совета, которая колеблется от 13 человек при населении менее 3000 жителей до 80 при населении более 500000 человек. Все члены Совета избираются на пятилетний период. В функции Совета входят разработка и принятие бюджета, одобрение отчета об исполнении муниципального бюджета и ряд других вопросов финансового порядка, а также формирование политики и осуществление общего контроля за ведением местных дел.²⁷⁷

Совет назначает из своего состава правление, которое работает в течение всего периода его работы и состоит из мэра, от двух, в малых муниципалитетах, до 14 членов правления и четырех кандидатов в его члены в муниципалитетах с населением более 500000 человек²⁷⁸. Этот орган отвечает за выполнение повседневных обязанностей местной администрации, разработку предложений для рассмотрения на Совете и претворение в жизнь решений Совета. Далее, правление имеет определенные полномочия на принятие решений в период между сессиями Совета. Эти решения обязательно представляются Совету на утверждение на его следующей сессии. Кроме того, правление исполняет ряд протокольных функций, ежегодно предоставляет сессии отчет о проделанной работе и принимает предварительные решения по вопросам финансовой деятельности, а также занимается кадровыми вопросами служащих муниципалитета. Каждый из

²⁷⁷ См.: Местные органы власти и предпринимательство в Италии: Сборник обзоров. М.: ИНИОН, 1994.

²⁷⁸ См.: Васильева Т.А. Реформы местного самоуправления в Италии// Реформы местного управления в странах Западной Европы. М., 1993. С.49.

членов правления может быть назначен руководителем одного или нескольких отделов муниципалитета.

Избранный Советом мэр представляет его интересы в отношениях с другими органами власти, правительственными и общественными организациями, он также является председателем Совета и руководителем муниципальной администрации. В качестве муниципального официального лица он председательствует на заседаниях Совета и правления, а также следит за реализацией принятых ими решений. Он имеет право подписывать письма и другие муниципальные документы, заключаемые контракты, наблюдал при этом за соблюдением регламентации, установленных в муниципалитете, представляет муниципалитет на судебных процессах, отвечает за работу муниципальных должностных лиц и институтов. В качестве официального государственного лица он обязан обеспечивать публикацию и доведение до сведения граждан законов, регулирующих актов и информации правительства, поддерживать общественный порядок и обеспечивать безопасность граждан; составлять статистические отчеты по наиболее важным показателям; вести избирательные и призывные списки, а также осуществлять другие функции, имеющие отношение к общественным работам и обеспечению общественного благосостояния.

Кроме избранных должностных лиц, в каждом муниципалитете имеется секретарь (генеральный или исполнительный), назначаемый центральным правительством, который ведет всю текущую работу. Ему подчиняются все руководители муниципальных отделов. Хотя он отвечает за свои действия перед Советом, у него имеется право отказаться выполнить любое не соответствующее закону решение или указание, исходящие от Совета или какого-то должностного лица муниципалитета. Тем самым обеспечивается верховенство закона и беспристрастность власти, независимо от того, является ли должностное лицо избранным или назначенным. Секретарь, кроме того, обеспечивает преемственность власти в период смены

администрации и зачастую выступает в качестве эксперта по вопросам общественного управления и административного права.

Финансовые средства муниципалитета складываются из собственных ресурсов и государственных субсидий²⁷⁹. Местные поступления, составляющие меньшую часть бюджета, образуются за счет налогов на рекламу и пошлин на общественную информацию, налогов на собак, за счет местных отчислений и наличной собственности, платы за пользование общественной территорией, а также выплат за уборку и вывоз твердых отходов. Центральное правительство предоставляет свою помощь в виде дотаций и целевых субсидий. Они выделяются Министерством внутренних дел из находящегося в его ведении фонда, создаваемого за счет части средств, поступающих от налогов. Одна четвертая этих средств выделяется провинциям, три четвертых - муниципалитетам, пропорционально займам, предоставляемым для того, чтобы сбалансировать бюджет местных органов власти за минувший финансовый год²⁸⁰. При этом распределение средств по муниципалитетам производится в соответствии с установленной законом шкалой расходов. Целевые субсидии выделяются под конкретные программы - на образование, развитие сети яслей, детских садов, сиротских заведений, ремонт и хозяйственное обеспечение судов и других правовых институтов, ремонт и содержание местных тюрем, другие конкретные виды общественных работ.

Капитальные затраты финансируются за счет продажи собственности и прав на владение собственностью, средств из завещательного отказа от недвижимости и дарений, выплат по долговым обязательствам, однако главным источником доходов являются долгосрочные кредиты. Они

²⁷⁹ Конституция Италии. **Статья 119.** Коммуны, провинции, столичные города и области обладают финансовой автономией по сбору и расходованию средств. Коммуны, провинции, столичные города и области обладают автономными средствами. Они устанавливают и взимают собственные налоги в соответствии с Конституцией и принципами взаимодействия с государственными финансами и налоговой системой. Они совместно участвуют в распределении государственных налогов, собираемых на их территории. См.: Сборник "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Составитель В.В. Маклаков. - 4-е изд., переработанное и дополненное - М.: Волтерс Клувер, 2003.

²⁸⁰ См.: Шишкина Н.Э. Современные государственно-правовые проблемы муниципального управления и самоуправления в зарубежных странах (экономико-финансовый аспект). Иркутск, 1997. С.11.

предоставляются в основном такими учреждениями, как Банк займов и вкладов (*Cassa Deposit de Prestiti*). Это общественная организация, которая специализируется на субсидировании и кредитовании муниципалитетов и провинций²⁸¹.

Несмотря на широкие возможности, которыми обладают итальянские муниципалитеты, они весьма пристально контролируются вышестоящими организациями. Области обладают также правом создавать новые муниципалитеты и изменять границы существующих. Прежде чем какое-либо решение Совета или его правления вступит в силу, оно обязательно предоставляется на рассмотрение в область, где соответствующий орган выносит суждение относительно его правового соответствия и правомочности местного органа власти принять это решение. Если решение не отменено в установленный законом период времени, оно вступает в силу. В некоторых случаях предусматривается вступление решений в силу с момента их принятия, при этом за вышестоящими инстанциями остается право отмены решений, если они будут признаны противоречащими закону.

Финансовая деятельность муниципалитета находится под весьма тщательным наблюдением, особенно в той части, которая касается его бюджета, долгосрочных затрат, установление уровня налоговых ставок, займов, изъятия собственности, определенных типов инвестиций. В случае наложения ограничений или запрещающих санкций за муниципалитетом остается право апелляции в Министерство внутренних дел. Существенная финансовая помощь центральных органов местному бюджету гарантирует тщательный контроль за текущими решениями и деятельностью муниципалитета.

Кроме того, областные комитеты осуществляют дополнительный контроль над правильностью и неподкупностью действий муниципалитетов в вопросах организации и управления. В том случае, если представители

²⁸¹ См.: Шишкина Н.Э. Современные государственно-правовые проблемы муниципального управления и самоуправления в зарубежных странах (экономико-финансовый аспект). Иркутск, 1997. С.16.

местных органов власти оказываются или не в состоянии выполнить обязательные рекомендации, комиссар по рекомендации вышестоящих властей может взять на себя исполнение части или всех функций этого местного органа власти. В некоторых весьма редких случаях, представитель центрального правительства в провинции - губернатор (*prefetto*) - имеет право отстранить мэра, который затем, по решению президента, может быть смещен с должности, если им допущены серьезные превышения служебных полномочий или нарушения законов. Если мэр оставляет свой пост в результате выражения ему вотума недоверия, Совет распускается и назначается комиссар, который исполняет административные функции вплоть до избрания новых Совета и мэра.

Провинции (Province)

На территории итальянской провинции отдельно действуют две администрации. Одна администрация представляет местные органы власти и осуществляет те функции, которые специально определены законом; имеет избранный на пять лет Совет (*Consiglio provinciale*) в составе от 24 до 45 членов. Другая - орган структуры центральных властей²⁸².

Провинциальный Совет из своего состава избирает правление (*giunta provinciale*) и председателя (*presidente*) - одновременно Совета и правления. Провинциальная власть решает такие вопросы, как формирование бюджета, установление ставок местных налогов, строительство и содержание дорог, обеспечение деятельности средних школ, охрана окружающей среды, координация вопросов социального обеспечения, поддержания общественного порядка и безопасности. Некоторые функции, в частности те, согласно которым провинции отвечали за общий контроль за деятельностью муниципалитетов на своей территории, переданы областям.

Для осуществления административных функций в провинции назначается губернатор, который подотчетен в своих действиях только перед Министерством внутренних дел. Являясь экспертом в области управления,

²⁸² См.: Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. Научно-аналитический обзор. М., 1994.

губернатор отвечает за поддержание общественного порядка, исполнение национальных законов, осуществление ряда мер, связанных с обеспечением общественного благополучия. Он отвечает также за соответствие закону принятых провинциальным Советом подзаконных актов. В этой работе губернатор опирается на помощь различных групп советников, в том числе на свой аппарат (кабинет), и комитеты, например комитет по здравоохранению и санитарному обслуживанию²⁸³.

Области (Region)

Несмотря на то, что создание 20 областей было провозглашено еще Конституцией 1948 г., практически реализация этого решения завершилась лишь в 70-е гг. Первыми были образованы пять "специальных областей": Сицилия, Сардиния, Валле д'Аоста и Трентино-Альто-Адидже - в 1948 г. и Фриуле-Венеция Джулия в 1963 г. В Трентино-Альто-Адидже были сформулированы два автономных образования - Тренто и Больцано, которые как области со специальным статусом имеют идентичные законодательные и административные органы²⁸⁴.

В 1972 г. министерства центрального правительства передали свои административные функции в области. Следующая передача функций от центра в области была проведена в 1977 г. В настоящее время установленные для областей функции, видимо, не будут изменяться, а вот функции муниципалитетов и провинций пересматриваются²⁸⁵.

Области обладают разными правовыми возможностями, которые подразделяются на исключительные, преимущественные и интеграционные. Области со специальным статусом имеют правовые возможности всех трех видов, в то время как обычные области не пользуются этим исключительным правом и осуществляют свои правовые возможности в пределах, определенных законом. Основная часть полномочий региона лежит в сфере преимущественного права и охватывает такие проблемы, как областное

²⁸³ См.: Животовская И.Г. Местные органы власти и предпринимательство в Италии. - М., 1994.

²⁸⁴ Конституция Италии. **Статья 116. Статья 117.** См.: Сборник "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Составитель В.В. Маклаков. 4-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2003.

²⁸⁵ См.: Васильева Т.А. Реформы местного самоуправления в Италии// Реформы местного управления в странах Западной Европы. М., 1993. С.49.

управление, установление и изменение границ муниципалитетов, профессиональная подготовка, здравоохранение и больничное обслуживание, культурные услуги, планирование строительства, туризм, областной общественный транспорт, общественные работы, судоходство на озерах, развитие портов и портового хозяйства, охрана окружающей среды и др. В сфере интеграционного права области адаптируют национальные законы, учитывая местную специфику.

Подобно провинциям и муниципалитетам, области формируют свой Совет, Правление и избирают их председателя. В Совет входят от 30 до 80 членов в зависимости от численности населения области, избираемых на пятилетний период прямым голосованием на основании всеобщего избирательного права. К его функции относится формирование бюджета, установление ставок налогов, создание структуры областной администрации, выступление с инициативой о проведении общенародного референдума по требующим этого вопросам. Правление Совета обычно состоит из 6 - 12 членов и 2 - 4 кандидатов²⁸⁶. Области со специальным статусом могут самостоятельно определять численность правления. Все члены правления и кандидаты избираются из состава Совета на весь период его работы. Правление осуществляет общий контроль, при этом каждый из членов правления персонально отвечает за работу какого-то административного подразделения.

Председатель ведет заседания Совета и Правления, обнародует законы и распоряжения, назначает членов провинциальной и коммунальной (муниципальной) контрольных комиссий, а также выступает как представитель области перед центральным правительством. Председатель и Правление, кроме того, обязаны исполнять определенные функции, делегированные им центральным правительством.

Область формирует свои финансовые ресурсы за счет ряда источников. Небольшая часть поступает от самостоятельного налогообложения, в

²⁸⁶ См.: Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. Научно-аналитический обзор. М., 1994.

частности собственности центрального правительства, и областных концессий, а также от налога на пользование дорогами и использование общественных помещений. Другая часть поступает в области со специальным статусом за счет отчислений от государственных налогов, с прибыли, устанавливаемых на местном уровне, оборотного капитала, производства и потребления. Области получают также общие дотации и целевые субсидии. Фонд, из которого выделяются эти средства, формируется центральным правительством за счет государственных налогов на табак и алкогольные напитки, минеральные масла, сахар и бензин. Квоты устанавливаются в зависимости от численности населения, размеров территории, уровня безработицы и эмиграции. Целевые субсидии выделяются на развитие областей и другие соответствующие цели. Кроме того, области кредитуют свою деятельность и выпускают ценные бумаги.

Контрольные функции за деятельностью области осуществляются назначенным центральным правительством комиссаром, а также контрольной комиссией, три члена которой определяются председателем областного Совета и еще один - областным комиссаром, а также судьи, назначаемого областным Административным судом. Под председательством комиссара они проводят свои заседания и рассматривают соответствие всех областных законодательных актов Конституции и интересам области. Законы, принятые Советом, комиссар передает центральному правительству наряду с соответствующим заключением. В распоряжении комиссара имеется 30 дней, по истечении которых он должен дать свое согласие, на введение закона в действие, за исключением тех случаев, по которым правительство выступает с возражениями. Такой закон возвращается на рассмотрение в Совет, и, если Совет настаивает на своем решении, вопрос передается в парламент или Конституционный суд для вынесения окончательного решения²⁸⁷.

²⁸⁷ Конституция Италии. Раздел VI. Конституционные гарантии. Отдел 1. Конституционный суд. Статья 134. Конституционный суд выносит решения по: - спорам о конституционности законов и имеющих силу закона актов государства и областей; - спорам о компетенции между различными властями

Все принятые областями законы приравниваются к законам государства, и на этом основании могут быть опротестованы с точки зрения их конституционного соответствия. Области в свою очередь могут обращаться в Конституционный суд для опротестования всех отрицательных решений по их вопросам²⁸⁸.

Областной комиссар имеет право распустить областной Совет за противоречащие Конституции действия, нарушения законов или неспособность к исполнению своих обязанностей. Такое решение вступает в силу после его одобрения президентом республики на основании консультаций с областной комиссией, в состав которой входят 20 секаторов и 20 депутатов национального парламента. В этом случае в течение трех месяцев проводятся новые выборы, объявляемые комитетом, в который входят 3 человека, уполномоченных выступать в качестве временного областного Совета²⁸⁹.

государства, между государством и областями и между областями. См.: Сборник "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Составитель В.В. Маклаков. 4-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2003.

²⁸⁸ Конституция Италии. **Статья 127.** Если Правительство находит, что областные законы превышают компетенцию области, то оно может поставить вопрос о конституционной законности перед Конституционным судом в течение шестидесяти дней со времени их опубликования. Если область считает, что какой-либо закон или акт, имеющий силу закона государства или другой области, наносит ущерб ее компетенции, может поставить вопрос о конституционной законности перед Конституционным судом в течение шестидесяти дней со времени опубликования закона или акта, имеющего силу закона. См.: Там же.

²⁸⁹ См.: Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. Научно-аналитический обзор. М., 1994.

Кипр	
Континент:	Азия
Национальное название:	Κυπριακή Δημοκρατία / Kıbrıs Cumhuriyeti
Столица:	Никосия/Никозия
Площадь:	9250 кв. км.
Население:	Население (на 1998 год) 749000 человек. Этнические группы: греки 78%, турки 18%, армяне, марониты. Крупнейшие города: Никосия (166500 человек в греческой зоне и 39496 человек в турецкой зоне), Лимасол (129700 человек), Ларнака (59600 человек), Фамагуста (20516 человек).



Краткая историческая справка:	1878 г. – Кипр оккупировали английские войска 1925г.– страна объявлена колонией Англии. 1939–1945гг.– киприоты сражались против фашистов в составе британских войск. 1950г.– на плебисците 96% греков-киприотов высказалось за объединение Кипра с Грецией. Англичане не признали результатов опроса. 16 августа 1960г.– провозглашение Кипра независимой республикой. 1963г.– вооруженные столкновения между греками и турками на острове. 1974г.– турецкие войска взяли под свой контроль северо-восточную часть Кипра. Остров фактически разделен на две общины – греческую и турецкую
Географическое положение:	Государство расположено в Западной Азии, на острове Кипр, в восточной части Средиземного моря
Глава государства:	Президент
Языки:	Греческий (кипрский диалект), Турецкий, Английский.
Основная религия:	Вероисповедание: православие - 78%, ислам - 18%.
Форма правления:	Республика

Кипр

Кипр - это островная республика, расположенная в восточной части Средиземного моря. В силу стратегической положения он на протяжении своей истории находился под господством либо ближневосточных, либо европейский государств. В 1914 г. Кипр был аннексирован Великобританией. Независимость страна обрела лишь в 1960 г. Конфликт между греческой (большинство) и турецкой (меньшинство) общинами привел в 1974 г. к

вооруженному вмешательству Турции. С тех пор северная треть острова находится под турецким контролем²⁹⁰.

В стране по-прежнему действует Конституция 1960 г.²⁹¹ Согласно Конституции главой государства является президент. Установлены и три основные власти: исполнительная законодательная и судебная, реализуемые соответственно Советом Министров, Палатой представителей и Верховным судом. Конституция, кроме того, обеспечивает разделение властей между греческой и турецкой общиной пропорционально их численности.

В 1963 г. представители турецкой общины вышли и состава правительства. В 1974 г. Турция вторглась на остров и оккупировала 37% территории страны. В ноябре 1983 г. руководство турецких киприотов в одностороннем порядке объявило о создании на оккупированных кипрских землях так называемой "Турецкой Республики Северного Кипра которая была признана лишь Турцией.²⁹² Это признание осуждено в решении Совета Безопасности ООН (Резолюций № 34-ff (1983г.) и № 550 (1984г.), квалифицирующие эти действия как незаконные.²⁹³

Греко-кипрские власти заявляют о том, что они представляют весь Кипр, что в целом признается международным сообществом, несмотря на то, что в деятельности этого правительства не участвуют турки-киприоты. В настоящее время каждая из общин имеет своего президента,

²⁹⁰ См.: История Кипра. www.keepr.ru/history.

²⁹¹ С принятием Конституции Кипра (Республики Кипр) 16 августа 1960 г. Республика Кипр стала независимым государством. В этот же день губернатор бывшей колонии Кипр, официальные представители Греции, Турции, а также архиепископ Макариос - от греческой Общины и доктор Ф. Кючук - от турецкой Общины, подписали Конституцию, которая немедленно вступила в силу. С принятием новой Конституции противоречия между греческой и турецкой общинами не были ликвидированы, с первых шагов становления нового государства стало очевидно, что некоторые конституционные положения трудно провести в жизнь. Для того чтобы предотвратить конституционный кризис, Президент Макариос в 1963 г. выступил с предложением внести изменения в Основной закон страны. В частности, такие предложения касались отмены права вето Президента и вице-президента; изменения порядка замещения должности двух первых лиц в государстве в случае их отсутствия, а также при других обстоятельствах; изменения положений, касающихся формирования муниципалитетов и т.д. (13 поправок). Конституция Республики Кипр 1960 г. - весьма объемный документ, состоящий из 199 статей, которые объединены в 13 частей. Кроме того, она включает Договор о гарантиях, Договор о Союзе, а также Список основных статей Конституции. Следует отметить, что характеристику как, возможно, одной из самых негибких и наиболее сложных, которую Конституция получила у некоторых зарубежных юристов, она полностью оправдывает. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

²⁹² См.: История Кипра. www.keepr.ru/history.

²⁹³ См.: www.un.org/russian/sc/.

законодательные, правительственную и судебные системы. Такова в настоящее время обстановка на Кипре.

Административно Кипр разделен на шесть округов. В каждом из округов центральным правительством назначается губернатор, который и олицетворяет местную власть.²⁹⁴

Несмотря на то, что три округа находятся под турецким влиянием, назначенные греко-кипрскими властями губернаторы этих округов сохраняют свои полномочия.

Губернаторам, в частности, вменено в обязанность осуществлять председательство в координационном комитете, который состоит из представителей отделений местных органов власти, входящих в округ. Комитет уполномочен высказывать свое заключение по всем проектам, выдвигаемым местными отделениями власти в округах, и затем представлять их в центральное плановое бюро через Министерство внутренних дел для рассмотрения в рамках бюджета развития.

Округа включают в себя 18 муниципалитетов, 100 развивающихся районов (*improvement areas*), в их пределах действуют и 450 деревенских органов власти. Развивающийся район, в котором проживает не менее 5000 человек, может быть преобразован в муниципалитет. Для этого необходимо провести референдум, выясняющий отношение к этому населения.²⁹⁵

Муниципалитеты

В соответствии с положениями нового закона о муниципалитетах № 111/85 в каждом муниципалитете на основе всеобщих выборов на пять лет избирается Совет, состоящий из 6 - 26 членов в зависимости от численности

²⁹⁴ Административное деление - 6 округов 1.Кириния - г. Кириния. 2.Ларнака - г. Ларнака. 3.Лимасол - г. Лимасол. 4.Никосия - г. Никосия. 5.Пафос - г. Пафос. 6.Фамагуста - г. Фамагуста. (округ Кирения, почти весь округ Фамагуста, небольшие части округов Никосия и Ларнака входят в турецкую территорию). Крупнейшие города - Никосия (166 тыс. в греческой зоне и 39 тыс. в турецкой зоне), Лимасол (129 тыс.), Ларнака (59 тыс.).

²⁹⁵ См.: Хаджипавлу А. В местных органах власти нет места политике / [Беседа с руководителем самого крупного муниципалитета Кипра А. Хаджипавлу / Записал С. Поживилко] // Российская Федерация. – 1993. – № 3–12. – С. 39–40.

населения. Совет приступает к исполнению своих обязанностей с 1 января года, следующего за годом выборов²⁹⁶.

Муниципальный Совет несет ответственность за обеспечение общественной безопасности и здравоохранение, сбор и переработку отходов, проверку санитарного состояния гостиниц, ресторанов и других общественных мест, поддержание состояния дорог, оборудование автостоянок, освещения населенных пунктов и дорог, содержание парков, устройство системы оптовой торговли, оборудование рынков и скотобоен, выдачу лицензий на строительство, за проведение общественных культурных мероприятий, содержание домов престарелых и т.п. Каждый Совет на весь период работы формирует из своего состава исполком. Он состоит не менее чем из одной трети и не более чем из половины членов Совета. В задачи данного комитета входят подготовка ежегодного бюджета и отчета о его исполнении, которые предоставляются на сессию Совета, а затем, после одобрения Генеральным прокурором, обнародуются; координация работы других комитетов Совета; оказание содействия мэру в исполнении его функций, а также выполнении других задач, которые могут быть поставлены перед ним Советом. Кроме того, Совет может создавать постоянные и временные комитаты для решения каких-то конкретных задач²⁹⁷.

Председателем Совета и исполнительного комитета является мэр, выборы которого, также на пятилетний период, проводятся одновременно с выборами в Совет. Мэр - главная фигура исполнительной власти; он представляет интересы муниципалитета по всем вопросам, в том числе во взаимоотношениях с другими органами власти и центральным правительством. Мэр назначает даты проведения сессий Совета и формирует их повестки дня, председательствует на заседаниях исполкома и сессий, а по его желанию и в любой из комиссий, членом которых он является или на которых имеет право присутствовать. Мэр отвечает также за выполнение

²⁹⁶ См.: Хаджипавлу А. В местных органах власти нет места политике / [Беседа с руководителем самого крупного муниципалитета Кипра А. Хаджипавлу / Записал С. Поживилко] // Российская Федерация. – 1993. – № 3–12. – С. 39–40.

²⁹⁷ См.: Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. Научно-аналитический обзор. М., 1994.

решений Совета, руководство, контроль отчетность по всем вопросам, касающимся сбора муниципальных налогов, а также распоряжается расходованием средств в соответствии с бюджетом. Он осуществляет регистрацию браков и выполнение других, определенных законом функций. В Никозии, столице страны, он, например, председательствует на совете по управлению системой очистки города, в состав которого входят и другие члены муниципалитета. За исполнение его должности мэру выплачивается вознаграждение в виде установленной зарплаты.²⁹⁸

В каждом муниципалитете имеется секретарь, который отвечает за работу с документацией, архивом, ведение протоколов заседаний Совета, исполкома и других комитетов, также исполняет другие, определенные Советом функции. Секретарь не имеет права руководить деятельностью отделов.

95% своих расходов муниципалитет финансирует за счет местных источников. Это налог на профессию, на недвижимое имущество, рыночный сбор, оплата стоянок и парковки на улицах, пошлина за совершение актов гражданского состояния и другие источники. Муниципалитеты, получая помощь от центрального правительства, которая составляет примерно 5% текущих расходов, а также специальную субсидию на капитальные расходы, в размере, покрывающем около 2/3 сметной стоимости проектов. Оставшуюся треть расходов он обязан профинансировать сам. Главные статьи расходов - это выплата заработной платы (около 60%), ремонт и освещение дорог, содержание местного транспортного парка, обеспечение основных услуг.²⁹⁹

Центральное правительство контролирует деятельность местных органов власти, в частности, путем одобрения всех подзаконных актов сначала на уровне Совета Министров, а затем в однопалатном парламенте и Палате представителей. Бюджет утверждается также в Совете Министров по

²⁹⁸ См.: Столицы мира: проблемы экономики и управления / (Сб. обзоров. Серия "Региональное управление и местное самоуправление") – М.: ИНИОН РАН, – 1993.

²⁹⁹ См.: Шишкина Н.Э. Современные государственно-правовые проблемы муниципального управления и самоуправления в зарубежных странах (экономико-финансовый аспект). Иркутск, 1997. С.56.

представлению Министерства внутренних дел. Осуществляются и другие меры по наблюдению за деятельностью местных органов власти, в том числе и путем предоставления под низкие проценты займов для ведения капитального строительства, субсидий целевых проектов в области капитального строительства, а также общих дотаций.

Деревни (сельские общины)

В 1984 г. был принят новый развернутый законодательный акт, охватывающий 450 исторически сложившихся сельских общин и 100 деревень, называемых развивающимися районами. Этот документ предполагает избрание Советов на основе всеобщего голосования местным населением в возрасте 21 год и старше на пятилетний период. В деревне такой Совет образуют 5 человек, которые из своего состава избирают председателя. В развивающихся районах такой Совет состоит из пяти избранных членов и председателя - члена Совета по должности, который назначается окружными властями.³⁰⁰

Председатель Совета является руководителем сельской общины (деревни). Он несет ответственность за исполнение повседневных обязанностей Совета и развитие общины. Он, кроме того, оказывает содействие центральным органам власти в выполнении таких административных задач, как подготовка официальных статистических данных о составе населения, выдача сертификатов на содержание животных, продажа недвижимости во исполнение судебных решений о погашении залоговых долгов, контроль за деятельностью сельских констеблей, назначаемых для наблюдения за сохранением урожая и стада. Далее, для оценки ущерба, нанесенного урожаю, он оценивает самостоятельно либо назначает арбитраж, который определяет размеры компенсации, а также принимает решение о способности местного населения оплачивать содержание местной школы. Председатель не получает регулярной

³⁰⁰ См.: Хаджипавлу А. В местных органах власти нет места политике / [Беседа с руководителем самого крупного муниципалитета Кипра А. Хаджипавлу / Записал С. Поживилко] // Российская Федерация. – 1993. – № 3–12. – С. 39–40.

заработной платы, однако ему выплачиваются небольшие премии за выполнение работы.

В большинстве деревень на местный Совет в соответствии с Законом об общественном порядке возлагается обязанность по санкционированию введения, установления размера и контролю за сбором пошлин для поддержания многочисленных объектов общественного значения и предоставления услуг по ремонту улиц, содержанию рынков скотобоен, обеспечению освещения и уборки улиц, регулирования убыточной торговли и предприятий, а также для защиты источников питьевой воды от загрязнения.

Главным источником финансовых поступлений для деревенских властей являются налог на доходы, который зависит от финансовых возможностей населения; сборы за различные предоставляемые услуги, а также ежегодная дотаций государства в виде субсидий на работы по развитию, которые составляет обычно до 50 % от предполагаемых расходов, а развивающиеся районы имеют большие по сравнению; деревней поступления в свой бюджет. В дополнение к налогам на доходы они могут взимать налоги на профессии, на недвижимость, на ренту и пошлину на предоставляемые услуги.³⁰¹

Государство осуществляет контроль над деятельностью сельского Совета. Наиболее эффективные формы контроля это утверждение ежегодной сметы доходов и расходов окружным управляющим, а также предоставление финансовой помощи.

³⁰¹ См.: Бурлакова Л. В. Системы налогообложения (отечественный и зарубежный опыт) - Киев. Экономика: обзор информационного сервера управления народным хозяйством, 1996.

Великое герцогство Люксембург	
Континент:	Европа
Национальное название:	Grand-Duché de Luxembourg Großherzogtum Luxemburg Grousherzogdem Lëtzebuerg
Столица:	Люксембург
Площадь:	2600 кв. км.
Население:	около 429 тыс. человек, главным образом здесь проживают люксембуржцы, примерно 32% населения - иностранцы- немцы, французы, итальянцы, португальцы и др.
Краткая историческая справка:	<p>IVв. – в составе римской провинции Бельгика.</p> <p>VIIв. – территория страны включена в состав Франкского королевства.</p> <p>Xв. – образовалось самостоятельное графство Люксембург.</p> <p>XIVв. – появление герцогства Люксембург.</p> <p>XVв. – одна из провинций испанских Нидерландов.</p> <p>1714г. – страна под властью австрийцев.</p> <p>1794г. – герцогство включено в состав Франции.</p> <p>1914 – 1918 гг. – германская оккупация в ходе I мировой войны.</p> <p>1949г. – вступление в НАТО.</p> <p>1957г. – Люксембург – один из учредителей ЕЭС</p>
Географическое положение:	Страна расположена в Западной Европе. Граничит: с Бельгией – на севере и западе, с Германией – на востоке, с Францией – на юге. Выхода к морю не имеет
Политический строй:	Демократия
Глава государства:	Великий герцог. Законодательный орган - Палата депутатов.
Языки:	Французский. Немецкий. Люксембургский.
Основная религия:	Католицизм
Форма правления:	Конституционная наследственная монархия



Люксембург

Великое герцогство Люксембург на протяжении всей истории своего существования не раз попадало в зависимости от крупных европейских держав из-за выгодного стратегического положения. Лишь в XIX в. на Венском конгрессе стране был гарантирован суверенитет.³⁰² Люксембург -

³⁰² Как феодальное владение Люксембург известен с 963 г. С XIV в. входит в Нидерланды. Своей независимостью Люксембург обязан решениям Венского конгресса (1815 г.). До 1868 г. Люксембург входил

конституционная монархия, где управление осуществляется Великим герцогом через Кабинет министров.³⁰³ Последний несет ответственность перед избранной народом Палатой депутатов.³⁰⁴

В административном отношении страна разделена на три округа, во главе каждого из которых стоит назначенный центральным правительством управляющий. Не обладая исполнительной властью, управляющий выступает как связующее звено между центральным правительством и муниципалитетом. В каждом округе насчитывается 126 муниципалитетов.

Муниципалитеты (Communes)

Автономные полномочия муниципалитетов в Люксембурге закреплены Указом от 4 декабря 1789 г., который до сих пор остается в силе. Правовая основа местного правительства заложена в Законе от 24 февраля 1843 г., где определены структуры муниципалитета и округа, а также в некоторых статьях Конституции, принятой 17 октября 1868 г.³⁰⁵ Эти основные законодательные акты дополнены различными указами и подзаконными актами, последние (по времени принятия) из которых направлены на демократизацию, укрепление автономии и повышение эффективности местного управления в стране.

в состав Германского союза. Современная конституционная история Люксембурга начинается с принятия 17 октября 1868 г. Конституции Великого герцогства Люксембург. См.: Пилипенко А.Н. Вводная статья. Конституция Люксембурга (Великого герцогства Люксембург). Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

³⁰³ Конституция Люксембурга (Великого герцогства Люксембург). **Статья 3.** Корона Великого герцогства Люксембург является наследственной в семье Нассау в соответствии с Договором от 30 июня 1783 года, со статьей 71 Венского трактата от 9 июня 1815 года и статьей 1 Лондонского трактата от 11 мая 1867 года. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

³⁰⁴ Конституция Люксембурга (Великого герцогства Люксембург). **Глава V. О Правительстве Великого герцогства.** См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

³⁰⁵ Конституция Люксембурга (Великого герцогства Люксембург). **Глава IX. Об общинах. Статья 107.** (1) Общины образуют на территориальной основе автономные коллективы, имеющие право юридического лица и управляющие своими органами их достоянием и в своих собственных интересах. (2) В каждой общине имеется Коммунальный совет, избираемый непосредственно населением общины; условия, чтобы быть избирателем или быть избранным, устанавливаются законом. (3) Совет устанавливает ежегодно бюджет общины и утверждает ее счета. Он принимает общинные регламенты, кроме чрезвычайных случаев. Он может устанавливать местные налоги с одобрения Великого Герцога. Великий Герцог имеет право распустить Совет. (4) Община управляется Коллегией бургомистров и эшевенгов (*Заместители бургомистров* - прим. перев.), члены которой должны быть избраны из общинных советников. (5) Закон регулирует контроль за общинным управлением. Он может подчинить некоторые акты общинных органов одобрению со стороны органа контроля и даже предусмотреть их аннулирование или приостановление в случае незаконности или несовместимости с общими интересами, не вторгаясь в полномочия общих и административных судов. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

Система местного управления Люксембурга во многом схожа с системой местных властей соседней Бельгии.³⁰⁶ В каждом из 126 муниципалитетов избирается Совет - на основе пропорционального представительства в общинах с населением более 3000 человек и на основе получения абсолютного большинства в районах с населением менее 3000 человек. Совет, избираемый на шестилетний период, состоит фиксированного числа членов, которое варьируется от 7 до 27 в зависимости от численности населения. Компетенция Советов охватывает практически все области местного управления, включая назначение местного управленческого аппарата, регламентацию деятельности полиции, наблюдение за муниципальной собственностью, принятие бюджета, ведение финансовой отчетности, организацию различных общественных услуг, таких, как водоснабжение и пожарная охрана, обеспечение начального обучения, а также толкование вопросов, представленных в местные органы власти центральным правительством.³⁰⁷

Для оказания содействия в реализации полномочий местного Совета последний имеет право создавать различные комитеты из числа своих членов. Задача комитетов - подготовка отчетов и рекомендаций Совету по вопросам, входящим в сферу их компетенции. За исключением Комитета вопросам школ, который возглавляет мэр или его лично представитель, председатели остальных комитетов назначаются Советом.

Претворение решений Совета в жизнь лежит на правлении и мэре (бургомистре). Члены правлений назначаются обычно по рекомендации Совета из его состава, в больших муниципалитетах - Великим герцогом, а в малых - министром внутренних дел. Мэры также назначаются Великим

³⁰⁶ Базовая единица местного управления в Великом герцогстве Люксембург - общины. Управляется община избираемым советом во главе с бургомистром, назначаемым Великим Герцогом, и двумя олдерменами. Совет и бургомистр ведают бюджетом, строительством местных дорог и коммунальным хозяйством. Общины (их свыше ста, средняя численность населения в каждой 2905 человек) объединяются в 12 кантонов, сформированных в три округа. В каждом из округов действует назначаемый из центра комиссар округа, являющийся представителем министра внутренних дел. Главной целью данного уровня управления является связывание воедино первичного звена местного управления в стране - общины. См.: Шишкина Н.Э. Местное управление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития. 1.13. Местное управление в Люксембурге. www.internet-law.ru.

³⁰⁷ См.: Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. Научно-аналитический обзор. М., 1994.

герцогом. Это может быть член Совета или видный деятель, входящий в выборный орган местной власти. Однако при условии, что он - люксембуржец по происхождению, не младше 21 года, внесен в список избирателей и проживает в данном муниципалитете не менее 6 месяцев.³⁰⁸

Выступая в качестве государственного органа, правление отвечает за выполнение решений министров центрального правительства и Великого герцога, ведет акты гражданской состояния, архивы и учет общественной собственности, наблюдает за состоянием домов призрения и деятельностью Бюро социальной помощи, ряд решений которого оно должна утверждать. В своем качестве местного органа власти правление выполняет решения Совета, публикует решения постановления Совета и правления, направляет деятельность муниципалитета, назначает местных служащих, ведет местную бухгалтерию, управляет муниципальной собственностью, собирает местные налоги и предпринимает различные правовые действия от имени муниципалитета.

Правление не имеет права делегировать кому-либо свои функции, однако для проработки интересующей его проблемы оно может назначать эксперта, на основании выводов которого делает свое представление по данному вопросу в Совет. В определенных случаях мэр может действовать самостоятельно. Например, тогда, когда бездействие может быть расценено как нежелание решать ту или иную проблему и может вызвать беспокойство у членов правления. О предпринятых им шагах мэр обязан доложить на ближайшем заседании правления.

Как и другие члены правления, мэр несет ответственность и перед центральным правительством, и перед муниципалитетом. Как представитель государственной власти он обязан выполнять решения министров правительства и Великого герцога, касающиеся деятельности полиции, так как является официальным лицом, отвечающим за управление полицией в муниципалитете. В малых муниципалитетах мэр уполномочен также

³⁰⁸ См.: Пилипенко А.Н. Вводная статья. Конституция Люксембурга (Великого герцогства Люксембург). Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

расследовать случаи нарушения законности и составлять о каждом из них соответствующее сообщение. Эти полномочия с разрешения государственного прокурора могут быть переданы другому члену правления. Мэр обязан присутствовать на заседаниях административного совета общественных домов призрения и Бюро социальной помощи, в которых он имеет право голоса.

Мэр председательствует на заседаниях Совета и правления, исполняет муниципальные подзаконные акты и распоряжения относительно полиции. В случае отсутствия мэра по болезни или другим причинам его функции может взять на себя следующее за ним по рангу лицо.

Важные посты в муниципалитете занимают казначей и секретарь. Первый отвечает за сбор муниципальных налогов, проведение расчетов по платежам, предусмотренных бюджетом и какими-либо решениями, второй - за ведение протоколов заседаний Совета и правления. Кроме того, секретарь работает в комитетах Совета, заверяет подзаконные акты, и распоряжения Совета и правления, общественные акты, переписку муниципалитета и платежные требования.

Фонды муниципальных органов власти складываются из местных поступлений и средств центрального правительства. К местным источникам относятся налог на собственность, предпринимательство, налог на нанятых рабочих и служащих и их заработную плату, а также штрафы, рента и другие отдельные поступления.³⁰⁹ За счет местных источников образуются до 65 % общего бюджета. Остальные 35 % средств поступают от правительства на покрытие затрат муниципалитета, связанных со сбором центральных налогов с населения, на добавочную стоимость и за пользование дорогами.³¹⁰ Основными статьями расходов муниципалитета являются выплата заработной платы и компенсаций мэру, членам правления и муниципальному

³⁰⁹ См.: Шишкина Н.Э. Современные государственно-правовые проблемы муниципального управления и самоуправления в зарубежных странах (экономико-финансовый аспект). Иркутск, 1997. С.57.

³¹⁰ См.: Бурлакова Л. В. Системы налогообложения (отечественный и зарубежный опыт) - Киев. Экономика: обзор информационного сервера управления народным хозяйством, 1996.

секретарю, расходы на содержание муниципальных строений, дорожной и полицейской службы на обеспечение системы образования.

В пределах своей компетенции муниципалитеты обладают высоким уровнем автономии. Тем не менее, целый ряд решений, принятых на местах, требует одобрения центральной власти. Это прежде всего решения по бюджету и его исполнению, налогам, приобретению и передаче собственности, строительству и содержанию муниципальных строений, назначению муниципальных должностных лиц и служащих, выпуску местных ценных бумаг. В других вопросах достаточно предварительного согласия комиссара (управляющего), министра внутренних дел или же Великого герцога. Решения муниципалитетов, превышающее их полномочия или противоречащие закону и наносящие ущерб общим интересам, могут быть приостановлены или отменены Великим герцогом, который, если сочтет необходимым, правомочен распустить Совет. Новые выборы при этом должны состояться не позднее месяца со дня роспуска Совета.

В 1972 г. правительство приняло документ, разрешающий слияние муниципалитетов на добровольной основе. За минувший период времени произошло слияние ряда муниципалитетов. В 1981 г. был принят закон о межмуниципальном сотрудничестве, что расширило права муниципалитетов в решения совместных проблем.³¹¹

³¹¹ См.: Пилипенко А.Н. Вводная статья. Конституция Люксембурга (Великого герцогства Люксембург). Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

Королевство Нидерландов	
Континент:	Европа
Национальное название:	Koninkrijk der Nederlanden
Столица:	Амстердам
Площадь:	41200 кв. км.
Население:	около 15,2 млн. человек, где в основном проживают голландцы - 81%, фламандцы - 12%, фризы - 3%, немцы - 1,5%. Кроме того, в стране проживает около 100 тыс. суринамцев, 60 тыс. турок, 40 тыс. марокканцев, 7 тыс. португальцев и др.



Краткая историческая справка:	1815г.– образование Нидерландского королевства в составе Голландии и Бельгии. 1830г.– выход Бельгии из состава королевства. 1914–1918гг.– нейтралитет Нидерландов в I мировой войне. 1940–1945гг.– германская оккупация страны в ходе II мировой войны. 1945–1947гг.– колониальная война в Индонезии и потеря этой колонии. 1949г.– вступление страны в НАТО. 1951г.– образование союза Бенилюкс (Бельгия, Нидерланды, Люксембург). 1957г.– Нидерланды – один из учредителей Общего рынка (ЕЭС)
Географическое положение:	Страна расположена в Западной Европе. На севере омывается водами Северного моря Атлантического океана
Политический строй:	
Глава государства:	Король (королева). Глава государства - королева Беатрикс (у власти с 30 апреля 1980 года). Глава правительства - премьер-министр. Монарх назначает министров и судей, имеет право роспуска парламента, командует вооруженными силами страны. Законодательную власть осуществляют монарх и парламент - двухпалатные Генеральные штаты. В провинциях - провинциальные штаты, возглавляемые комиссарами.
Языки:	Голландский (государственный), фризский, английский.
Основная религия:	Католицизм, верующих: 33%, протестанты - 25%, мусульмане - 3%, атеисты - 36%.
Форма правления:	Конституционная монархия

Нидерланды (Голландия)

Нидерланды ведут свое начало от существовавшей в XVII в. конфедерации малых государств. В конце XVIII в. Нидерланды захватила

Франция, однако в ноябре 1813 г. независимость была восстановлена, и вскоре в стране была введена монархическая форма правления.

В 1848 г. по инициативе девяти членов парламента была пересмотрена Конституция; в нее были включены три важных положения: выборы проводятся тайным голосованием; король непогрешим, а Кабинет министров подотчетен парламенту; провинции и общины признаются независимыми административными единицами.³¹²

Общие положения

Конституция закрепляет право на создание (и расформирование) провинций и общин, устанавливает структуру их органов власти, а также регламентирует сферу полномочий центральных властей в осуществлении контроля над деятельностью местных органов управления. Эти конституционные положения развиты в Законе о провинциях и Законе об общинах.

В 1887 г. в Конституцию были внесены поправки в вопросах, касающихся сферы совместного участия провинций и общин, с одной стороны, и центрального правительства - с другой, в законодательной деятельности. В современном государстве требуется высокая степень координации деятельности в таких вопросах, как общественное здравоохранение, социальное обеспечение, планирование территорий и строительство дорог. Их решению уделяется основное внимание со стороны существующих в Нидерландах двух уровней управления. При принятии новых законодательных актов учитывается такой факт, как способность местных органов власти осуществлять его на практике. В обсуждении

³¹² Конституция 1848 г. была принята на волне революционного движения, установила режим конституционной монархии, в которой все большую роль начинает играть парламент. В 1887 г. принимается новая Конституция, которая с изменениями и в различных редакциях просуществовала до 1983 г., когда была принята ныне действующая Конституция Королевства Нидерландов. Последняя состоит из восьми глав, включающих 142 статьи, дополнительных статей и целого ряда норм прежней Конституции в редакции 1972 г. К актам конституционного значения относится также Хартия Королевства Нидерландов от 15 декабря 1954 г., согласно которой в Королевство Нидерландов были включены на правах самоуправляющихся территорий Нидерландские Антильские острова и остров Аруба. См.: В.И. Лафитский. Конституция Нидерландов (Королевства Нидерландов) от 17 февраля 1983 г. Вводная статья. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

возможности претворения закона в жизнь активное участие принимает Союз голландских общин, который объединяет все общины страны.

Предоставляя местным органам власти достаточно большую свободу действий в решении своих проблем, Конституция предусматривает определенный контроль над их деятельностью. Так, председатели провинциальных и общинных Ассамблей назначаются королевским указом; бюджеты, подзаконные акты о налогах и другие важные финансовые решения провинций и общин предоставляются для высшего одобрения;³¹³ решения провинциальных и общинных властей, противоречащих общим интересам или законам, могут быть отменены королевским указом; границы общин и провинций могут быть изменены на основании закона.

Общины (Gemeenten)

Создание общин, так же как их состав и компетенция, обусловлены законом об общинах, принятом в 1851 г., и последующими поправками к нему. Хотя согласно этим законодательным документам все органы власти обладают равными правами и обязанностями, на самом деле на практике существуют значительные различия в их возможностях обеспечить население необходимыми услугами.

В общинах существуют три основных института власти - Ассамблея, исполнительный муниципальный Совет и бургомистр. Ассамблею обычно образуют от 7 до 45 членов, которые избираются на основе пропорциональной системы на четырехлетний период, который может быть продлен. Закон определяет список должностей, занятие которых несовместимо с членством в Ассамблее, а именно министр правительства, государственный секретарь, королевский уполномоченный и некоторые другие официальные должности. Ассамблеи обязаны собираться, по крайней мере, шесть раз в год.³¹⁴ Что касается других ее заседаний, то они созываются бургомистром, или если ее проведение сочтут необходимым члены

³¹³ См.: Данкерс Д.С.М. Муниципальная бюджетная система в Нидерландах // Государство и право. 1993, 1. С.92 - 99.

³¹⁴ См.: Местное самоуправление за рубежом: Опыт, комментарии и рекомендации по применению / Научный руководитель Когут А. Е.; РАН, Институт социально-экономических проблем – С-Пб., 1995.

исполнительного совета, или если имеется письменный запрос на созыв Ассамблеи от ряда депутатов. Бургомистр председательствует на заседаниях Ассамблеи, однако имеет совещательный голос. Обычно Ассамблеи открыты для посетителей, исключение составляют случаи, когда депутаты принимают решение о проведении закрытого заседания. Членам Ассамблеи, не входящим в состав исполнительного совета, выплачиваются жалованье и компенсация расходов по осуществлению их деятельности.

Ассамблея несет ответственность за управление общинными делами, однако в тех пределах, которые не затрагивают определенных законом компетенции, исполнительного совета и бургомистра. Она принимает подзаконные акты, регулирующие использование общественных услуг, следит за осуществлением сделок по купле-продаже общинной собственности, назначает и увольняет служащих аппарата, осуществляет операции по займам и обеспечивает возможности для осуществления мероприятий в области культуры и отдыха. Одной из важных обязанностей Ассамблеи является принятие ордонанса о полиции, определяющего меры по поддержанию общественного порядка и безопасности, который, прежде чем вступит в силу, направляется на утверждение в правление провинции. Ассамблея устанавливает также полномочия бургомистра и члена муниципального совета в отношении задач, определенных в специальной резолюции Ассамблеи.

Исполнительный совет отвечает за текущую работу администрации муниципалитета. В состав исполкома входят бургомистр, являющийся его председателем, и от 2 до 4 членов совета в зависимости от численности населения муниципалитета, которых избирают Ассамблеи из своего состава на весь период работы. В том случае, если член совета слагает с себя полномочия избранного депутата Ассамблеи, он обязан также уйти с занимаемой должности. Член совета получает годовое жалованье, размер которого устанавливается с согласия центрального правительства Ассамблеей провинции, уведомляющей о своих намерениях муниципальную

Ассамблею. Бургомистр имеет в совете право голоса, причем решающего в случае равенства голосов.

В задачи исполкома входят подготовка всех вопросов, вносимых на рассмотрение Ассамблеи; прямое или косвенное участие в выполнении подзаконных актов и распоряжений Ассамблеи; управление доходами и расходами муниципалитета; обеспечение состояния дорог, водных путей, улиц и парков; создание условий для обеспечения общественного здравоохранения; последовательное наблюдение за всеми вопросами, которые касаются муниципалитета.

Функция исполнительного совета - совместно с муниципальными властями претворять в жизнь законодательные акты вышестоящих органов власти. Иногда выполнение решений вышестоящих властей требуют специальной координации на уровне бургомистра или Ассамблеи, однако в любом случае осуществление задач сотрудничества лежит на исполнительном совете.³¹⁵

На практике член Совета несет личную ответственность за решение вопросов в таких областях деятельности, как финансы, общественные работы, образование. Один из членов Совета назначается заместителем бургомистра, исполняющим в случае отсутствия последнего его обязанности.

Бургомистр и члены Совета, вместе и каждый в отдельности, несут ответственность за свою деятельность перед Ассамблеей. В этой связи они обязаны предоставлять по требованию Ассамблеи информацию о своей деятельности в том объеме, который не наносит ущерба общественным интересам. Если Ассамблея не удовлетворена деятельностью какого-то члена Совета, она правомочна высказать ему свое недоверие, тем самым, вынуждая его уйти в отставку.

Бургомистр назначается королевским указом на основании рекомендации королевского уполномоченного (комиссара) провинции, опирающегося в своем решении на итоги предварительных консультаций с

³¹⁵ См.: Шишкина Н.Э. Местное управление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития. 1.13. Местное управление в Нидерландах. www.internet-law.ru.

Ассамблеей. Он исполняет свои обязанности на протяжении шести лет. Предусмотрена возможность переутверждения его в должности. Обычно бургомистр становится профессиональным деятелем и делает свою карьеру, продвигаясь из малых в большие муниципалитеты. Начиная с 1945 г. правом стать бургомистром стали пользоваться и женщины; в настоящее время около 30 женщин занимают эту должность.³¹⁶ Жалованье бургомистру устанавливает центральное правительство. В задачи "отца города", как иногда называют бургомистра в Нидерландах, входят:

- председательствовать на заседаниях Ассамблеи и исполнительного совета;

- выполнять решения Ассамблеи и исполнительного совета. В случае если бургомистр считает, что решение какого-то органа муниципальной власти вступают в противоречие с законом или интересами страны, он полномочен отказаться от его исполнения. При этом ему вменяется в обязанность проинформировать о сути проблемы Ассамблею провинции, которая в свою очередь доводит этот отказ до сведения центрального правительства. Если в течение 30 дней вышестоящие органы не аннулируют ранее принятое решение, бургомистр обязан приступить к его исполнению;

- обеспечивать поддержание общественного порядка, являясь руководителем местной службы полиции. Так, он несет ответственность за поддержание порядка во всех театрах, кафе, зданиях, открытых для посещения публики, и местах развлечений. При серьезном нарушении общественного порядка бургомистр может предпринять решительные действия без предварительных консультаций с Ассамблеей и, в крайнем случае, ввести войска. Эти меры могут быть отменены, если они не будут ратифицированы на первом после их принятия собрании Ассамблеи;

- выступать в роли руководителя пожарной службы;

³¹⁶ См.: Реформы муниципальных систем Западных стран // Местная власть: Всероссийский журнал местного самоуправления, книга 1. – 1996. – С. 19–24.

- представлять муниципалитет во всех судебных инстанциях.³¹⁷

Ответственность за свои действия бургомистр несет перед муниципальной Ассамблеей. Однако он может быть смещен со своей должности, что случается исключительно редко, только по решению центрального правительства.

В целях максимального привлечения граждан к руководству делами муниципалитета и принятию решений Ассамблеей Закон о муниципалитетах предусматривает создание различных комитетов, таких, как:

- комитеты советников;
- комитеты поддержки бургомистра и членов совета, в том числе комитет для руководства общественными учреждениями и др.;
- комитеты для рассмотрения различных вопросов, представляющих особый интерес для муниципалитета, в том числе в области спорта, культуры и т.п.;
- комитеты, которые обеспечивают интересы определенной части общины, например районных или деревенских Ассамблей.³¹⁸

Два последних комитета могут иметь делегированные полномочия и включать в свой состав граждан, не избранных в состав Совета.

Руководит работой административного аппарата муниципальный секретарь, который назначается на должность и смещается с нее решением Ассамблеи. Среди его обязанностей - визирование (вторая подпись) всех документов, исходящих из Ассамблеи и исполнительного совета. В случае совмещения секретарем должности бургомистра, что обычно имеет место в малых муниципалитетах, вторую подпись на документ ставит один из олдерменов.

Ежегодный бюджет муниципалитета рассматривает и одобряет исполнительный совет провинции на основании предложений, разработанных бургомистром и членами Совета; затем его принимает

³¹⁷ См.: Шишкина Н.Э. Местное управление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития. 1.13. Местное управление в Нидерландах. www.internet-law.ru

³¹⁸ См.: Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. Научно-аналитический обзор. М., 1994.

муниципальная Ассамблея. Более 90 % средств поступают в бюджет, прямо или косвенно, из центральных источников.³¹⁹ Наиболее существенна часть предоставляется из так называемого муниципального фонда, который формируется центральным правительством за счет отчислений от налогов. Муниципалитеты получают также дотации, размеры которых ежегодно определяются центральным правительством и парламентом на основании различных факторов, таких, как площадь сухопутной и водной территории, количество искусственных источников воды, площадь застройки, состояние земельных угодий, наличие исторического центра, системы очистных сооружений и т.п. Кроме того, в фонд муниципалитета поступают доходы от муниципальной собственности (дома, фермы, инвестиции т.п.), местные налоги на недвижимую собственность, на собак, туризм, землю под застройку, продажу алкогольных напитков, а также оплата за пользование общественными услугами и целевые субсидии центрального правительства.

В штате каждого муниципалитета имеется должность кассира, который отвечает за сбор всех поступлений в муниципальный бюджет и оплату поручений из муниципальных средств. В настоящее время разрешены и другие формы, ведения финансовой деятельности.³²⁰

Центральное правительство осуществляет два вида контроля за деятельностью местных органов власти запрещающий и предупреждающий. Аннулирование или приостановление осуществления решения исполнительного совета применяется в тех случаях, когда признается, что оно, противоречит закону или общим интересам. Принятие такого решения официально подтверждается королевским указом с последующей публикацией в официальных ведомостях. Примерами предупреждающего контроля являются предварительное одобрение налоговых подзаконных актов и муниципального бюджета, создание фондов, ассоциаций, совместных предприятий, кооперативов и других органов, предусмотренных

³¹⁹ См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

³²⁰ См.: Бурлакова Л. В. Системы налогообложения (отечественный и зарубежный опыт) - Киев. Экономика: обзор информационного сервера управления народным хозяйством, 1996.

гражданским правом или участие в их деятельности. Определенные решения, кроме того, могут быть вынесены на рассмотрение в независимом суде или совете, например, решения, затрагивающие интересы отдельного гражданского служащего. Если жители региона считают, что какое-то решение противоречит их интересам, то по их требованию оно также может быть передано в суд на рассмотрение. Если исполнительный совет не в состоянии найти пути для сотрудничества в выполнении задач, сформулированным перед ними центральным правительством, то решение этих задач может быть поручено назначаемому королевской властью комиссару. При этом его деятельность осуществляется за счет средств тех, кто в соответствии с законом обязан отвечать за решение вопросов местного управления.

В случае, если отдельные муниципалитеты не в состоянии обеспечить предоставление услуг населению, новым Законом о совместных действиях предусмотрены возможности для взаимодействия нескольких муниципалитетов. Чаще всего муниципалитеты сотрудничают в организации совместной пожарной службы, другие сферы сотрудничества - контроль за строительством, сбор и переработка отходов. Два или несколько муниципалитетов могут создать корпоративное объединение с определенными полномочиями для решения поставленных задач, а менее важные вопросы решать через совместные комиссии или путем согласования своих действий в рабочем порядке. Кроме того, в ряде случаев сотрудничество может носить обязательный характер.

В 1986 г. новый закон о муниципалитетах был внесен на одобрение парламента. Он до сих пор находится на рассмотрении. Суть закона сводится к расширению принципов децентрализации через передачу муниципалитетам больших прав и обеспечению независимости в принятии решений, ослаблению контрольных функций со стороны вышестоящих организаций, а также изменению системы управления, при которой муниципальные советы получают права решений по процедурным вопросам. Кроме того, в новой

редакции закона предусматривается закрепление за муниципалитетами права на обязательную с ними консультацию по принимаемым на провинциальном уровне законам, затрагивающим их интересы.³²¹

Провинции (Provincies)

Управление 12 провинциями Нидерландов осуществляется в соответствии с процедурой, установленной законом о провинциях от 1962 г. Как и в муниципалитетах, тремя основными институтами, составляющими структуру управления, являются Ассамблея провинции, исполнительный комитет провинции и королевский комиссар.³²²

Ассамблея провинции выступает представителем интересов граждан, живущих на ее территории. В состав Ассамблеи входит от 47 до 83 членов. Все члены избираются прямым голосованием на четырехлетний период на основе пропорционального представительства. Как и члены муниципального Совета, депутаты провинции не имеют права; занимать ряд официальных должностей, которые закон рассматривает как несовместимые с их статусом. Такие, например, как должность министра, государственного секретаря, королевского комиссара и некоторых других. Члены Ассамблеи получают компенсацию за исполнение своих обязанностей и "присутственное жалование" за участие в работе сессий Ассамблеи.³²³

Ассамблея собирается, по крайней мере, два раза в год в столице провинции. Кроме того, по инициативе королевского комиссара или одной пятой членов Ассамблеи может быть проведена дополнительная сессия. Главной задачей Ассамблеи провинции является обеспечение эффективных организаций дел провинции и ее управления. Она вырабатывает рекомендации и принимает важные административные решения. Ранее деятельность Ассамблеи провинции сосредотачивалась на решении таких вопросов, как обеспечение контроля за водоснабжением, забота о душевнобольных и, в ряде случаев, за доставку воды и источников

³²¹ См.: Реформы местного управления в странах Западной Европы / Сборник статей и обзоров. Серия "Региональное управление и местное самоуправление". – М.: ИНИОН РАН, – 1993.

³²² См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе / Перевод с англ. – М.: Финансы и статистика, 1992.

³²³ См.: Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: Учебное пособие. - М.: Ростов, 1999.

электроэнергии транспортными средствами. В настоящее время круг полномочий расширен; в сферу их компетенции входят общее планирование, вопросы социально-экономической и культурной жизни. Кроме того, Ассамблеи отвечают за охрану окружающей среды и обеспечение условий для отдыха. Многие из вопросов, по которым принимаются решения на провинциальном уровне, предварительно рассматриваются в постоянных комиссиях. Председательствует в Ассамблее провинции королевский комиссар, имеющий право совещательного голоса.

Из своего состава члены Ассамблеи провинции избирают обычно 6 членов исполкома на четырехлетний период. Любой из ее членов, сложивший свои полномочия, автоматически выходит из состава исполкома. Главные обязанности исполкома, который собирается, по крайней мере, раз в неделю, наблюдение за управлением текущими делами, подготовка проектов решений для принятия на сессии Ассамблеи и осуществление функций основного органа по реализации государственных законов. Кроме того, исполком руководит финансами и собственностью, наблюдает за общим ходом дел в провинции, деятельностью муниципальных органов власти, контролирует водоснабжение, если эта обязанность передана ему Ассамблеей, и осуществляет урегулирование управленческих разночтений в рамках, предусмотренных законом.³²⁴

На заседаниях исполкома председательствует королевский комиссар, который имеет право голоса, причем решающего в случае равенства голосов при голосовании. Его назначение производится решением Кабинета министров по результатам предварительных консультаций с членами Ассамблеи и почти всегда является актом политического значения. Председатель выполняет функции представителя центрального правительства и является главной фигурой местной исполнительной власти. Его жалованье и квартирные расходы компенсируются провинции центральным правительством. В соответствии с положениями Закона о

³²⁴ См.: Салов О.А. Местное самоуправление в современном мире. // Федерализм – 2000. – N 1. – С. 175-198.

провинциях 1962 г., исполняя свои обязанности, председатель исполнительной власти должен отдавать предпочтение местным делам, о чем он заявляет при принятии присяги перед вступлением в должность. Помимо ведения заседаний Ассамблеи и исполкома, в его обязанности входят: контроль за состоянием общественного порядка в провинции, ведение деловой переписки и представление интересов провинции в целом, как на ее территории, так и за пределами.³²⁵

Королевский комиссар регулярно инспектирует муниципалитеты, находящиеся на территории провинции, и на основе консультаций с муниципальными Советами вносит предложения о замещении вакантных должностей бургомистров. В отсутствие комиссара его обязанности исполняет член исполкома, провинции, назначаемый самим исполкомом, либо специально уполномоченный на это представитель центральных властей.

Председатель и члены исполкома вместе и каждый в отдельности подотчетны Ассамблее. Ассамблея провинции, исполнительный комитет и комиссар опираются в своей работе на группу государственных служащих, а также заведующего секретариатом, которого назначают и смещают по решению Ассамблеи. В его обязанности входит визирование (вторая подпись) всех документов и почты Ассамблеи и исполкома.

Исполком ежегодно составляет бюджет провинции, в котором учитываются все доходы и расходы и предусматривается резерв на непредвиденные обстоятельства. Бюджет и отчет о его исполнении утверждаются на сессии Ассамблеи, затем эти документы должны получить одобрение центрального правительства. Источниками доходов провинции являются:

- дотация из Фонда провинций, который ежегодно пополняется центральным правительством за счет отчислений от собираемых им налогов;

³²⁵ См.: Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. Научно-аналитический обзор. М., 1994.

- целевые дотации центрального правительства на строительство и содержание дорог;

- пошлины и сборы за оформление официальных документов и предоставление услуг;

- доход от собственности провинции.³²⁶

Контроль, как и он на муниципальном уровне, носит двойной характер: предупреждающий, распространяющийся в основном на вопросы финансового характера - законы о налогообложении, бюджет и его исполнение и ряд других вопросов, относящихся к этой сфере, и запрещающий касающийся тех решений и распоряжений Ассамблеи или исполкома, которые вступают в противоречие с законом или государственными интересами.

Как и на муниципальном уровне, граждане провинции обладают правом защиты своих интересов от действий провинциальных властей.

В 1987 г. в парламент был внесен проект нового закона о провинциях, который предполагал уменьшение полномочий центрального правительства в отношении провинций. Так, например, комиссар, назначаемый королевской властью, в меньшей степени выступал в качестве контролирующей фигуры центральной власти и в большей - в качестве официального лица исполнительной власти провинции. Кроме того, имеется в виду, что муниципалитет или несколько муниципалитетов должны обладать правом запросить передачу им части компетенции провинции, хотя последние могут на это и не соглашаться.³²⁷

³²⁶ См.: Шишкина Н.Э. Местное управление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития. 1.13. Местное управление в Нидерландах. www.internet-law.ru.

³²⁷ См.: Реформы местного управления в странах Западной Европы / Сборник статей и обзоров. Серия "Региональное управление и местное самоуправление". - М.: ИНИОН РАН, - 1993.

Норвежское королевство	
Континент:	Европа
Национальное название:	Kongeriket Norge/Noreg
Столица:	Осло
Площадь:	324200 кв. км.
Население:	около 4,5 млн. человек, где в основном проживают: норвежцы 98%, саами около 20 тыс. человек, квены (норвежские финны), шведы.
Краткая историческая справка:	1905г.– расторжение унии со Швецией и образование самостоятельного Норвежского королевства. 1914 – 1918 гг.– в I мировой войне Норвегия соблюдала нейтралитет. 1940 – 1945 гг.– в ходе II мировой войны страна была оккупирована немецкими войсками. 1949г.– вступление Норвегии в НАТО
Географическое положение:	расположена на севере Европы и владеет рядом островов в Арктике (архипелаг Шпицберген). Граничит на востоке с Россией, Финляндией и Швецией. Омывается на севере Баренцевым морем, на западе – Атлантическим океаном, на юге – Северным морем
Глава государства:	Король. Монархия имеет крепкие позиции в государстве, а правящий король Харальд V пользуется большой популярностью и уважением. Харальд V (у власти с 17 января 1991 г.). Глава правительства - премьер-министр Турбьёрн Ягланд (в должности с октября 1996 г.).
Языки:	норвежский - государственный (существует два вида норвежского языка - старонорвежский "бокмель", используемый 80% населения и новонорвежский "ньюorsk", используемый 20% населения), саамский.
Основная религия:	норвежская евангельская лютеранская церковь - 87,8% (государственная религия), пятидесятники, католики.
Форма правления:	Конституционная монархия с парламентской формой правления.



Норвегия

История Норвегии уходит своими корнями во времена викингов.

В первые два века нашей эры шел процесс формирования единой нации. Последующие столетия характеризовались войнами, развитием торговли и унией с Данией и Швецией. В XIV в. три королевства были объединены единым правлением, из под которого Швеция вышла спустя век. В XVI в.

Норвегия создала совместную централизованную администрацию с Данией, просуществовавшую до того момента, когда во времени Наполеона датчане стали союзниками Франции. В 1814 г. Норвегия была присоединена к Швеции в рамках шведско-норвежской унии. В 1905 г. страна провозгласила себя суверенным государством.³²⁸

Современная Норвегия - наследственная конституционная монархия с выборным однопалатным парламентом (*Storting*).³²⁹ Премьер-министр и его кабинет утверждаются королем с согласия парламента.³³⁰

В промышленном отношении Норвегия относится к так называемым "последышам" - интенсивное развитие промышленности в стране началось лишь в 1840-1850 гг. В значительной степени это произошло благодаря техническому прогрессу, когда стало возможным использование потенциалов гидроэнергетики. В третьей четверти XX в. в связи с открытием нефти на шельфе прибрежных территориальных вод и ее экспортом экономика страны получила новое ускорение.

Местные органы власти не упоминаются в Конституции страны, однако этот институт управления возник еще в XII в. С принятием Закона о местном управлении в 1837 г. произошло формальное закрепление структуры местных властей. Основные принципы этого закона вошли в принятый позднее (в 1954 г.) Закон с таким же названием.³³¹ В последующие годы разделение задач между центральными и местными властями претерпело

³²⁸ См.: Могунова М.А. Конституция Норвегии (Королевства Норвегия) от 17 мая 1814 г. Вводная статья. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

³²⁹ Стортингу принадлежит Законодательная власть в Норвегии, избираемому каждые четыре года и насчитывающему в период 1989-2005 г.г. 165 депутатов (*stortingrepresentanter*). Начиная со следующих выборов, которые состоятся в 2005 году, число депутатов увеличится до 169 человек. Стorting состоит из двух палат, три четверти депутатов составляют нижнюю палату – Удельстинг (*Odelsting*), четверть – верхнюю – Лагтинг (*Lagting*). У обеих частей парламента один руководящий орган – президиум (*presidentskap*) Стortingа. Наиболее важные решения принимаются на совместных заседаниях палат. См.: Прохоров П. А. Российские новации и норвежская действительность. О выборах в норвежский парламент, органы местной власти и самоуправления.// "Балтийский Исследовательский Центр". www.brcinfo.ru.

³³⁰ Конституция Норвегии (Королевства Норвегия) от 17 мая 1814 г. п.12. Король самостоятельно выбирает Совет из имеющих право голоса норвежских граждан. Этот Совет должен состоять из премьер-министра и не менее чем семи других членов. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001г.

³³¹ См.: Могунова М.А. Конституция Норвегии (Королевства Норвегия) от 17 мая 1814 г. Вводная статья. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

существенные изменения, причем в своей основе этот процесс заключается в передаче полномочий центром на места.³³²

В административных целях страна разделена на 18 округов (*fylke*). Они представляют собой структуру центрального правительства, возглавляемую назначаемым им губернатором, действующим как представители центра в выполнении различных административных задач. На той же самой территории, что и округ, действует так называемый политический округ, который выполняет посреднические функции правительства.³³³

В состав каждого из округов входят городские и сельские коммуны. В середине 80-х гг. произошло их существенное сокращение (примерно с 700 до 454), из которых 47 относятся к городским и 407 к сельским коммунам. Тем не менее, большинство из них - это малые поселения, более чем в половине случаев население коммуны не превышает 5000 человек. Разделение полномочий между двумя уровнями местной власти сводится к тому, что коммуны решают проблему предоставления основных услуг, а окружные власти - проблемы, затрагивающие более широкие интересы населения.³³⁴

Коммуны, округа (Kommuner, Fylkeskommune)

Все коммуны независимо от того, сельская это или городская коммуна имеют идентичные структуры и обладают одними и теми же полномочиями. Основным принцип их деятельности заключается в том, что они обладают правом взять на себя исполнение любых обязанностей, которые законом не отнесены к компетенции любого другого института власти или управления. В основном местный орган власти (помимо административных) решает следующие задачи: организаций начального обучения, медицинского обслуживания, содержание больниц, а также социального обеспечения, общественного транспорта, жилья, дорожных служб, пожарной

³³² См.: Материалы международной конференции «Основы местного самоуправления в Норвегии». 8-15 января 1996, Осло (Норвегия). www.eurograd.spb.ru.

³³³ См.: Пивоваров, К. А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: Зарубежный опыт.// Сибирский Юридический Вестник. - 2002. - № 1.

³³⁴ См.: Как организовать систему местного самоуправления. Датский, скандинавский и европейский опыт// журнал «Муниципальное право» № 4 (28), 2004. С.87-96.

безопасности, предоставления различных культурных услуги. Некоторые из этих областей деятельности требуют значительных инвестиций, часто получаемых за счет добровольных взносов, на межкоммунальной основе, когда две, три, иногда и десять - пятнадцать коммун принимают участие в проекте, например в строительстве линий электропередач, водопроводов, очистных сооружений, заводов по переработке отходов и др.

В каждой из коммун действует Совет, избираемый на основе всеобщего избирательного права и пропорционального представительства на период в четыре года. По своему составу он невелик. В зависимости от численности населения, проживающего на соответствующей территории, а также от решения, принимаемого Советом согласно установленной законом шкале, в него могут входить от 13 до 85 членов.³³⁵

Совет избирает на весь период своего действия исполнительный комитет, состав которого отражает расстановку политических сил в Совете. Его численность составляет одну четвертую от состава Совета. В компетенцию комитета входят наблюдение за работой управленческого аппарата коммуны, подготовка вопросов для рассмотрения на Совете, контроль за выполнением принятых решений, а также выполнение других функций, передаваемых Советами исполкому. В таком случае комитет принимает от имени коммуны самостоятельные распоряжения либо другие решения, соответствующие полномочиям местного органа власти.

В Совете и исполкоме председательствует избранный на этот пост член Совета. Председатель действует также как политический и юридический представитель коммуны. За свою деятельность он получает зарплату, соответствующую уровню его обязанностей как освобожденного функционера. В столице страны Осло, учитывая статус этого города, избирается еще ряд членов исполкома (муниципальных советников), находящихся на освобожденной работе.³³⁶

³³⁵ См.: Как организовать систему местного самоуправления. Датский, скандинавский и европейский опыт// журнал «Муниципальное право» № 4 (28), 2004. С.87-96.

³³⁶ См.: Е. Солбаккен. "Инновационный опыт парламентской системы управления и районного самоуправления в Осло и возможности его использования в городах России".// Проблемы регионального и

Решения о назначении и отстранении от должности руководителя местного органа власти принимает Совет. В коммунах с населением свыше 10 000 человек назначается главный управляющий, в средних коммунах - муниципальный секретарь, в малых коммунах такой должности не существует, ее функции берет на себя исполком. При этом в наиболее крупных органах местной власти наряду с управляющим назначаются несколько освобожденных руководителей отделов, отвечающих за конкретные участки работы: социальное обеспечение, школьное образование и др. В обязанности секретаря (управляющего) входит повседневный контроль за ведением всей управленческой деятельности и выполнением решений Совета. Особое внимание секретарь должен уделять финансовым вопросам и порядку расходования средств. На нем лежит ответственность за представление бюджета на рассмотрение в Совет и контроль за финансовыми аспектами рассматриваемых в исполкоме вопросов.

Главный управляющий обязан присутствовать на всех заседаниях Совета и исполкома, однако в их состав избран быть не может. Кроме того, он имеет право присутствовать на заседаниях комитетов и правлений местных предприятий, в состав которых может быть избран и, следовательно, имеет в них право голоса.

Для реализации задач, стоящих перед местным органом власти, главный управляющий создает различные постоянные или специальные комитеты: по вопросам строительства образования, социального обеспечения и др. В основном на эти комитеты ложится обязанность подготавливать вопросы, по которым Совет должен принимать решения. Комитеты выполняют также экспертные и, в зависимости, от требований другие задачи. Состав и численность комитетов определяются Советом, а председатель и его заместитель назначаются исполкомом, если не предусмотрен иной порядок. Их членами могут быть только избранные в Совет депутаты и лишь в исключительных случаях официальные лица коммуны.

В связи с обсуждением путей децентрализации структур власти некоторые большие города и крупные коммуны создают межкоммунальные комитеты, решающие конкретные вопросы от имени жителей данного объединения.

В задачи округов входят решение вопросов среднего неполного среднего образования, общественного здравоохранения, транспорта и средств связи, а также разработке планов развития подконтрольной территории. Как и в коммунах, в округах Советы избираются на четыре года на основе пропорционального представительства. Окружные выборы проводятся одновременно с коммунальными. В состав Совета входит от 35 до 85 членов в зависимости от численности жителей. Окружной исполком выбирается таким же образом, как и коммунальный, и имеет совпадающие с ним функции. В Совете проводятся выборы председателя, который одновременно руководит работой и Совета, и исполкома. Кроме того, он действует как политический представитель округа и юридическое лицо, выступающее от имени округа. В большинстве округов председатель находится на освобожденной работе.

Как и коммунальные, окружные Советы ведут работу через постоянные и специальные комитеты. Комитеты дублируют определенные функции Совета в таких областях как образование, работа с молодежью и защита ее прав, больницы и др. Окружной управляющий отвечает за руководство округом, подготовку вопросов на рассмотрение Совет и исполкома, контроль за исполнением решений. Его назначение и отстранение от должности производятся по решению Совета.

Финансирование коммунальных и окружных органов власти осуществляется за счет местных налогов и других поступлений, а также за счет правительственной дотации. Поступления из этих двух источников соотносятся на уровне коммун, как 75:25, а на уровне округов - как 50:50. В соответствии с актами о регулировании налогообложения у коммун имеется

право сбора отчислений с доходов, собственности и капитала.³³⁷ Налоги на доходы составляют до 90 % поступлений в бюджет муниципалитета. Со своей стороны округа могут собирать только налоги на доходы. Дотации правительства представляются в чистом виде, без вычетов. Общая сумма поступлений в местный бюджет в конечном итоге значительно больше, однако и округа выплачивают различные взносы в государственные и общественные фонды. В настоящее время происходит упрощение всей системы дотаций и вкладов для финансирования местных органов власти.³³⁸

Существуют правила, следуя которым коммуны и округа собирают совместный налог. Он распределяется через Фонд уравнивания доходов, находящийся в ведении Министерства по делам местных властей и труда.

Закон о местном управлении предусматривает, что решения коммунальных советов представляются окружному управляющему для оценки их соответствия закону. Такие финансовые операции, как займы и передача основных фондов собственности, требуют предварительного одобрения либо округа, либо окружного департамента, либо управляющего. В этих случаях действия местных властей рассматриваются с точки зрения содержания, их соответствия назначению и законности.³³⁹

Определенные решения окружного Совета находятся в сфере компетенции того или иного министерства центрального правительства и потому требуют предварительного одобрения без рассмотрения вопроса их соответствия законности.

Контроль за деятельностью коммун и округов осуществляется также через процедуру апелляций и жалоб меньшинства на решение большинства в Совете, граждан на решение администрации, которое представляется несправедливым. Апелляции также могут представляться в Совет, исполком и через окружного управляющего в соответствующее министерство.

³³⁷ См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

³³⁸ См.: Бурлакова Л. В. Системы налогообложения (отечественный и зарубежный опыт) - Киев. Экономика: обзор информационного сервера управления народным хозяйством, 1996.

³³⁹ См.: Рогинский С.В. Экономическая роль местных органов власти в Норвегии.// Проблемы регионального и муниципального управления. Материалы докладов и сообщений II Международной конференции 16-17 октября 2003 г. Санкт-Петербург. М: РГГУ. 2000г.

Польская Республика	
Континент:	Европа
Национальное название:	Rzeczpospolita Polska
Столица:	Варшава
Площадь:	312700 кв. км.
Население:	около 308 млн. человек, главным образом здесь проживают: поляки — 97,6%, немцы — 1,3%, украинцы — 0,6%, белорусы — 0,5%, словаки, чехи, литовцы, цыгане, евреи.
Краткая историческая справка:	1989г. – первые свободные выборы и потеря коммунистами власти
Географическое положение:	Страна расположена в Центральной Европе. Граничит: с Германией – на западе, с Чехией и Словакией – на юге, с Россией – на севере, с Литвой, Беларусью и Украиной – на востоке. На севере омывается водами Балтийского моря
Глава государства:	Президент. Глава правительства – премьер-министр.
Языки:	Польский, существует также несколько диалектов на основе польского языка.
Основная религия:	католики - 95% (католическая церковь играет большую роль в жизни страны), православные (около 570000 верующих), лютеране (около 100000 верующих), свидетели Иеговы (около 100000 верующих);
Форма правления:	Республика



Польша

Современная Польша ведет отсчет своей истории от 1918 г., когда многовековая борьба против разделов страны за восстановление независимости увенчалась успехом.³⁴⁰ После относительно короткого периода, в течение которого действовала республиканская форма правления, в Польше, в 1926 г., устанавливается диктатура военных, которые находились у власти вплоть до нападения фашистской Германии в 1939 г. После окончания второй мировой войны к власти пришло возглавляемое коммунистами коалиционное правительство.

³⁴⁰ См.: Тираспольский Г.И. Из истории местного самоуправления в Польше (начало XIII в. - конец XIX в.)// Вестник КРАГСиУ. Серии "Государственное и муниципальное управление" №1 2001г.

В соответствии с Конституцией страны, принятой 22 июля 1952 г., Государственный строй Польской Народной Республики был определен как социалистический.³⁴¹ Однопалатный Сейм (парламент) избирал из своего состава Государственный совет, возглавляемый президентом страны - официальным главой государства. Исполнительная власть возлагалась на Кабинет (Совет Министров), который назначался Сеймом по представлению

³⁴¹ В истории мирового конституционализма Польше принадлежит особое место: в мае 1791 г. она получила первую в Европе конституцию, именованную Правительственным законом, или уставом (имелось в виду правительство в широком значении - как вся система высшей власти в государстве). Это была Конституция общего польско-литовского государства, существовавшего со времени Люблинской унии 1569 г. К этому времени относится и определение формы государства как Речи Посполитой (*Rzeczpospolita*). В современных условиях этот термин, употребляемый в названиях польского государства, переводится как "республика". Первая польская Конституция не вполне отвечала этому понятию, ибо не признавала равноправия граждан и сохраняла ряд привилегий дворян-землевладельцев, а также давала преимущества католикам по сравнению с другими конфессиями, хотя и использовала понятия "граждане" и "народ". Принцип разделения властей был декларирован, но преобладание в системе высших органов власти получил двухпалатный Сейм. 23 ноября 1793 г. в Гродно новый Сейм принял новую Конституцию. Гродненская Конституция вновь поставила во главе государства Постоянный совет Сейма и вернула феодалам те привилегии, которые были отняты у них Майской конституцией. 20 февраля 1919 г. Учредительный сейм принял так называемую Малую конституцию, урегулировавшую систему высших органов власти на период до утверждения Конституции, которая была принята 17 марта 1921 г. Это была демократическая конституция, предусмотревшая наряду с обычными для того времени политическими и гражданскими правами и свободами также ряд социальных прав. В качестве формы правления была избрана парламентарная республика. В 1926 г. после государственного переворота в Мартовскую конституцию были внесены изменения. 23 апреля 1935 г. новой Конституции, оформившей авторитарный политический режим, который к этому времени сложился в стране. Были ограничены политические права граждан, а основные государственно-властные полномочия сосредоточены в руках Президента. В феврале 1947 г. были приняты Декларация прав и свобод и вторая так называемая Малая конституция - Конституционный закон о структуре и компетенции высших органов Польской Республики. Законодательная власть по этому закону принадлежала однопалатному Законодательному сейму. В 1950 г. была устранена прежняя система местного управления и самоуправления и заменена по советскому примеру системой "местных органов единой государственной власти" - формально выборных национальных советов, почти все полномочия которых осуществлялись их постоянно действующими президиумами. Принятая Законодательным сеймом новая Конституция Польского государства, дала новое название - Польская Народная Республика (ПНР). Эта Конституция была сделана по образцу сталинской Конституции СССР 1936 г. и подобно ей представляла собой псевдоконституцию. В 1976 г. была принята новая редакция Конституции ПНР, которая характеризовалась словесной демократизацией, особенно формулировок прав и свобод, но в то же время открытым усилением авторитарных, даже тоталитарных, черт в характеристике политического строя и организации власти, что, впрочем, делало Конституцию более реальной. В 1983 г. наряду с некоторыми новыми идеологемами в Конституцию были включены гарантии устойчивости индивидуальных крестьянских хозяйств, учрежден институт исключительного положения и проведено его отграничение от института военного положения. В 1987 г. в Конституцию внесены положения о референдуме, а в 1988 г. - о собственности территориального самоуправления. Обычными законами в этот период были учреждены такие институты, как Высший административный суд и Уполномоченный по гражданским правам (*Rzecznik* - точнее "защитник", "глашатай"). 31 декабря 1989 г. была принята новая редакция Конституции. Из названия государства было убрано слово "Народная", исключена идеологизированная преамбула, объединены первые два раздела о политическом и социально-экономическом строе, имевшие 19 статей, в один, состоявший из восьми статей. Следующая существенная конституционная реформа состоялась в марте 1990 г. Были исключены полномочия Президента в отношении национальных советов и был полностью изменен текст раздела о местной власти, который урегулировал основы территориального самоуправления, определенного как основная форма публичной жизни в общине (гмине). Это означало ликвидацию выборной власти на уровне воеводства. Общинные представительные органы стали называться просто советами. См.: Страшун Б.А. Конституция Польши (Республики Польши) от 2 апреля 1997 г. Вводная статья. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

премьер-министра. В период между заседаниями Сейма этот орган был подотчетен Государственному совету.

В начале 90-х г. вследствие политической и экономической нестабильности в государственной системе Польши произошли существенные изменения, в частности, было принято новое название государства - Польская Республика. В стране была введена многопартийность, новые принципы экономического регулирования и политического управления. Это в определенной степени оказывает влияние на изменения и в системе местных органов власти. Вместе с тем основная структура остается прежней.

В стране, помимо государственной, имеются два уровня власти: воеводский и муниципальный - в городах и на селе. В настоящее время насчитывается 49 воеводств (три из них - это города, имеющие статус воеводства), 2121 сельская община (громада), а также 809 городов. Пять крупнейших городских территорий разделены на 26 районов, а 550 городов имеют совместное управление с примерно таким же числом сельских общин.³⁴²

В 70-е гг. стремление уравнивать город и сельские районы в уровнях предоставляемых услуг, уточнить всю цепочку ответственности за их реализацию и провести в этой связи реформы управления привело к значительным изменениям в системе юрисдикции и структуры местных органов власти, а также роли центральных институтов и условий предоставления услуг на местах. Под воздействием процесса этих перемен в 1972 г. произошло укрепление сельских структур, а в 1975 г. было увеличено число воеводств (с 22 до 49) и устранено районное деление (повяты).³⁴³ Проведение реформы столкнулось с рядом трудностей, особенно в вопросах передачи функций от старых административных единиц к новым. Вследствие этого число административных единиц с определенными функциями,

³⁴² См.: Миронова Н.И. Институт местного самоуправления в Польше. // Местное управление и самоуправление в России и за рубежом. № 2. - М.: ИНИОН РАН, 2000.

³⁴³ См.: Территориальное самоуправление в Польше. Актуальные проблемы реформы местного самоуправления // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. -2004. -№ 26 (246).

границы которых совпадали с границами бывших воеводств и повятов, осталось неизменным. Кроме того, появились еще восемь межвоеводских "крупных регионов", целью которых было обеспечение планирования их развития. Хотя эти объединения не имели своих представительных органов, они получили право принимать важные решения, касающиеся осуществления крупных инвестиций в развитие инфраструктуры и коммуникационной сети.³⁴⁴

*Воеводства, города и сельские территории*³⁴⁵

Вступивший в действие с 1 января 1984 г. закон (принятый в предыдущем году) определил полномочия, функции и внутреннюю структуру местных органов власти, а закон 1984г. стал регулировать порядок проведения местных выборов. Оба закона были нацелены на децентрализацию, демократизацию и предоставление больших и более действенных полномочий воеводствам, городам и сельским территориям, которые имели двойную функцию, являясь механизмом управления центральных властей и одновременно базовой единицей местных органов власти.³⁴⁶

³⁴⁴ Настоящая реформа территориального деления Польши была проведена двумя этапами: в 1990 г. на уровне гмины и в 1998 г. — на уровне повята и воеводства. Ее цель — демократизация и децентрализация управления. Это осуществляется путем ограничения на уровне воеводства функций правительственной администрации, действующей наряду с администрацией самоуправления воеводства, и введения администрации самоуправления на всех трех уровнях территориального деления — гмины, повята и воеводства. До 1999 года Польша делилась на 49 воеводств и 2394 гмины, 247 городов. В этих единицах действовали народные советы, избираемые раз в четыре года путем всеобщих выборов. Во главе воеводской администрации стояли воеводы, городскую администрацию возглавляли бургомистры или президенты, администрацию городов и гмин — бургомистры, а администрацию гмин — войты. Согласно Конституции от 22 июля 1952 года народные советы — это местные органы государственной власти и основные органы общественного самоуправления трудящихся городов и деревень. С 01.01.1999 года введено трехуровневое территориальное деление, в соответствии с которым Польша делится на: 16 воеводств, 308 сельских повятов и 65 городских (города на правах повятов), 2489 гмин. См.: Территориальное самоуправление в Польше. Актуальные проблемы реформы местного самоуправления// Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. -2004. -№ 26 (246).

³⁴⁵ **Воеводство** - самая крупная территориальная единица; **Повят** - территориальная единица второй ступени; в его состав входят несколько гмин; **Гмина** - основная территориальная единица.

³⁴⁶ Новое территориальное деление Польши установлено законом от 24 июля 1998 года. Законом о повятовом самоуправлении учреждены органы самоуправления повята и определена их компетенция. Одновременно образованы органы самоуправления, а также правительственные органы в воеводстве. Во всех вышеназванных единицах территориального деления действуют представительные органы территориального самоуправления. Это — советы, избираемые на всеобщих выборах сроком на 4 года. См.: Территориальное самоуправление в Польше. Актуальные проблемы реформы местного самоуправления// Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. -2004. -№ 26 (246).

Самоуправление воеводства.

Воеводство является самой крупной единицей территориального самоуправления и региональным самоуправляющимся сообществом, которое в силу закона образуют жители воеводства.³⁴⁷

В круг деятельности самоуправления воеводства входит выполнение публичных задач воеводского характера, которые законами не отнесены к компетенции органов правительственной администрации. Органы самоуправления воеводства не являются органами надзора или контроля по отношению к повяту и гмине, а также не являются органами высшей инстанции в административной иерархии.

Жители воеводства принимают решения всеобщим голосованием (на выборах или референдумах) или через органы самоуправления воеводства. Условия проведения референдума в воеводстве такие же, как и референдума, проводимого в гмине или повяте. Устройство воеводства как единицы территориального самоуправления определяется уставом воеводства, принятым по согласованию с Председателем Совета министров.

Самоуправление воеводства определяет стратегию развития воеводства.³⁴⁸ Оно выполняет задачи воеводского характера в следующих областях: образование (в том числе высшее), санитарно-просветительная работа и здравоохранение, общественная безопасность, обороноспособность. В общественно полезной сфере оно может учреждать общества с ограниченной ответственностью или акционерные общества, а также может вступать в такие общества. Органами самоуправления воеводства являются: воеводский сеймик и правление воеводства. В состав сеймика входят депутаты, избираемые на четырехлетний срок. Воеводский сеймик принимает устав воеводства, его бюджет, избирает и отзывает воеводское правление, выносит решения по имущественным вопросам воеводства, по

³⁴⁷ См.: Закон Республики Польша от 24 июля 1998 «О введении в действие Закона «О местном самоуправлении Повята» от 5 июня 1998, Закона «О местном самоуправлении Воеводства» от 5 июня 1998, Закона «О Администрации Центрального правительства в Воеводстве» от 5 июня 1998». Источник: Dziennik Ustaw № 99 от 4 августа 1998 года. www.municipalkg.narod.ru/interlaw/Pollaw.htm.

³⁴⁸ См.: Территориальное самоуправление в Польше. Актуальные проблемы реформы местного самоуправления// Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. -2004. -№ 26 (246).

выпуску облигаций и получению займов. Воеводский сеймик избирает из своего состава председателя сеймика и не более трех его заместителей. Председатель организует работу сеймика и ведет его заседания. Он созывает сессии сеймика не реже одного раза в квартал. Депутат сеймика не может быть одновременно депутатом повятового или гминного совета. Однако он может быть депутатом парламента или сенатором. Сеймик избирает различные комиссии, в том числе ревизионную.³⁴⁹

Воеводское правление является исполнительным органом воеводства. Оно состоит из 5 человек. Председателем правления является маршал воеводства, его замещают вице-председатели. Маршал воеводства избирается воеводским сеймиком отдельным голосованием. Его отзыв равнозначен отзыву всего воеводского правления. Воеводское правление выполняет задачи воеводства, входящие в круг деятельности воеводского самоуправления и не отнесенные к компетенции воеводского сеймика. В частности, правление выполняет решения воеводского сеймика и распоряжается имуществом воеводства.

Маршал воеводства возглавляет маршалское управление, и ему подчинены работники этого управления и руководители воеводских самоуправляющихся организационных единиц. Маршал воеводства принимает решения по индивидуальным делам в области публичной администрации. Органом, рассматривающим жалобы на эти решения, является самоуправляющаяся коллегия по обжалованиям.

Главный бухгалтер воеводства (воеводский казначей), избирается воеводским сеймиком. Доходами воеводства являются: доли в налогах, доходы от имущества, наследства, дарования и завещательные отказы, доходы, получаемые бюджетными единицами воеводства, целевые дотации из государственного бюджета, целевые дотации из гминных и повятовых

³⁴⁹ См.: Ковальчук А.В. Местное самоуправление в Польше // Децентрализация: Эксперименты и реформы / Под ред. Т.М. Хорвата. – Будапешт: OSI/LGI, 2000. – С. 251 – 290. – (Серия «Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе». Т. 1.

бюджетов на задачи, входящие в компетенцию этих территориальных единиц и выполняемые воеводством на основании соглашения, а также проценты.³⁵⁰

Воеводство имеет право вести международное сотрудничество. Приоритеты этого сотрудничества определяет воеводский сеймик. Сотрудничество воеводства с региональной общественностью других стран должно осуществляться в соответствии с польским внутренним законодательством, внешней политикой государства и его международными обязательствами в пределах задач и компетенции воеводства. Воеводство может также участвовать в международной деятельности региональных учреждений и объединений. Однако проекты соглашений о региональном сотрудничестве, равно как и проекты решений о вступлении в международные региональные объединения могут приниматься только с согласия министра иностранных дел, полученного через воеводу.

Надзор за деятельностью самоуправления воеводства проводят Председатель Совета министров и воевода, а в области финансовых вопросов — региональная расчетная палата. Орган самоуправления, решение которого было признано недействительным, может в течение 30 дней подать жалобу в административный суд. В особых случаях Сейм может, по предложению Председателя Совета министров, распустить воеводский сеймик. В случаях нарушения Конституции либо бесхозяйственности Председатель Совета министров может назначить правительственного комиссара, к которому переходят задачи и компетенция органов воеводского самоуправления.

*Правительственная администрация в воеводстве.*³⁵¹

На территории воеводства функции исполнительной администрации осуществляют: воевода, подчиненные ему руководители совмещенных служб и служб инспекции и охраны, органы несовмещенной администрации, органы территориального самоуправления, а также подотчетные старосте

³⁵⁰ См.: Гиловская З. Децентрализация государственных финансов в Польше. Десять лет опыта // Аспекты самоуправления. – 2001. - № 1. – С. 5 – 10.

³⁵¹ См.: Закон Республики Польша от 24 июля 1998 «О введении в действие Закона «О местном самоуправлении Повята» от 5 июня 1998, Закона «О местном самоуправлении Воеводства» от 5 июня 1998, Закона «О Администрации Центрального правительства в Воеводстве» от 5 июня 1998». Источник: Dziennik Ustaw № 99 от 4 августа 1998 года. www.municipalkg.narod.ru/interlaw/Pollaw.htm.

руководители повятовых служб инспекции и охраны, задачи и компетенции которых определены законами.

Воевода является представителем Совета министров в воеводстве, руководителем совмещенной правительственной администрации, органом надзора за учреждениями территориального самоуправления и представителем Государственной казны в пределах и на началах, предусмотренных особыми законами. Воеводу назначает и отзывает Председатель Совета министров. Он осуществляет также надзор за деятельностью воеводы и периодически оценивает его работу.

Назначение и отзыв органов несомещенной правительственной администрации производится по предложению соответствующего воеводы или по его предварительному согласию. К компетенции воеводы относятся все вопросы в области правительственной администрации в воеводстве, не отнесенные к компетенции других органов. Воевода выполняет задачи с помощью вице-воеводы, а также руководителей совмещенных служб; инспекции и охраны, генерального директора воеводского управления и директоров отделов. Вице-воеводы назначаются и отзываются по предложению воеводы Председателем Совета министров.

Органами несомещенной правительственной администрации в воеводстве являются: командующие военными округами, начальники воеводских военных штабов, коменданты военкоматов, директора казначейских палат, начальники казначейских управлений, инспекторы финансового контроля, директора окружных горных управлений и специализированных управлений горной промышленности, директора региональных дирекций государственных лесов, директора региональных управлений водного хозяйства, директора таможенных управлений, директора морских управлений, директора статистических управлений, инспекторы технического надзора морского судоходства, руководители инспекций речного судоходства, руководители пограничной охраны, председатель Агентства сельскохозяйственного рынка и некоторые другие.

*Самоуправление повята*³⁵².

Жители повята образуют на основании закона местное самоуправляющееся сообщество. Это сообщество и соответствующая территория составляют повят. Повят выполняет от собственного имени и под собственную ответственность предусмотренные законами публичные задачи. Он является юридическим лицом. Его самостоятельность подлежит судебной защите. Устройство повята определяется его уставом. Повят как единица основного территориального деления охватывает все территории граничащих друг с другом гмин или всю территорию города на правах повята. Городом на правах повята является город, насчитывающий свыше 100000 жителей, а также город, который с 31 декабря 1998 года перестал быть местом нахождения воеводских властей. Повят должен охватывать по возможности однородную по поселенческой и пространственной структуре и по общественным экономическим связям территорию. Повяты создает, объединяет и делит своим распоряжением Совет Министров, предварительно запросив мнение заинтересованных гминных и повятовых советов, а также воеводских сеймиков.

Повят выполняет предусмотренные законами публичные задачи, выходящие по своему характеру за пределы гмин, в следующих областях: народное образование, санитарно-просветительная работа и здравоохранение, социальная помощь, семейная политика, помощь инвалидам, общественный транспорт и дороги, культура и охрана культурных ценностей, физкультура и туризм, геодезия, картография и кадастр, распоряжение недвижимостью, благоустройство территорий и строительный надзор, водное хозяйство, охрана среды и природы, сельское и лесное хозяйство, речное рыболовство, общественный порядок и безопасность граждан, охрана от наводнений и противопожарная охрана, а также предотвращение иных чрезвычайных опасностей, угрожающих жизни и здоровью человека и среды, противодействие безработице и активизация

³⁵² См.: Закон республики Польша «О местном самоуправлении повят» от 5 июня 1998 года (Часть 1). www.municipalkg.narod.ru/interlaw/Pollaw.htm.

местного рынка труда, защита прав потребителей, содержание повятовых объектов и общественно-полезных сооружений, а также административных объектов, сотрудничество с неправительственными организациями, выполнение задач повятовых служб инспекции и охраны. На основании закона повяту могут быть переданы также и другие публичные задания.

Задачи повята не могут затрагивать вопросы сферы деятельности гмин. Повят может, по обоснованной просьбе гмины, передать ей задачи из круга своей компетенции на условиях, определенных в соглашении. Повят может заключать соглашения с органами правительственной администрации о выполнении публичных задач в области, находящейся в ведении правительственной администрации. Он может также заключать соглашения о поручении публичных задач с органами местного территориального самоуправления, а также с воеводством, на территории которого расположен повят. С целью выполнения своих задач повят может создавать организационные единицы и заключать договоры с другими субъектами. Однако он не может вести хозяйственную деятельность, за исключением задач общественно полезного характера. Жители повята принимают решения всеобщим голосованием в ходе повятовых выборов и референдумов или через органы повята. Этими органами являются: повятовый совет и правление повята. Условия проведения повятового референдума такие же, как и условия гминного референдума. Депутат не связан наказами избирателей. Однако он должен поддерживать с ними постоянные связи.

Совет повята наделен широкими полномочиями. К ним относятся, в частности, издание актов местного права, в том числе устава повята, выбор и отзыв повятового правления. Совет принимает также решения по вопросам герба и флага повята. Совет избирает из своего состава председателя и 1—2 его заместителей. Исключительной задачей председателя является организация работы совета и ведение его совещаний. Сессии совета созываются председателем по мере необходимости, однако не реже одного раза в квартал. Совет осуществляет контроль за деятельностью повятового

правления, в частности, через избираемую им ревизионную комиссию. Совет назначает также другие комиссии.

Повятовое правление является исполнительным органом повята. В его состав входят: староста как председатель правления, его заместитель и 3—5 членов правления. Члены правления могут избираться из числа лиц, не являющихся членами повятового совета. Правление повята выполняет решения повятового совета и задачи повята, предусмотренные положениями закона. Повятовое правление выполняет задачи повята с помощью повятового старосты, руководителей повятовых служб инспекции и охраны, а также организационных ячеек повята, которые в совокупности образуют совмещенную повятовую администрацию. Староста организует работу правления повята и повятового старостата, руководит текущими делами повята и представляет повят во вне.

Староста выносит решения по индивидуальным делам в области публичной администрации, отнесенные к компетенции повята. Он может уполномочить других лиц, работающих в повятовой администрации, принимать от его имени индивидуальные решения. Органом, рассматривающим жалобы на эти решения, является самоуправляющаяся коллегия по обжалованиям.

Повят самостоятельно ведет финансовое хозяйство на основе повятового бюджета, утвержденного повятовым советом на календарный год. Составление и внесение на утверждение проекта повятового бюджета отнесены к исключительной компетенции правления повята.³⁵³ Принятый бюджет повята староста представляет региональной счетной палате в течение 7 дней со дня его утверждения. Контроль финансового хозяйства повята осуществляет региональная счетная палата.

Надзор за деятельностью повята проводят Председатель Совета министров и воевода, а в области финансовых вопросов — региональная расчетная палата.

³⁵³ См.: Трещетенкова Н. Ю. Бюджетный процесс в Польше//Право и экономика. 1995. № 5—6;

В случае грубого нарушения повятовым советом Конституции или законов, Сейм по предложению Председателя Совета министров может вынести решение о роспуске повятового совета. Это равнозначно роспуску всех органов повята. В таком случае Председатель Совета министров назначает лицо, которое до выборов новых повятовых органов исполняет их функции.

*Самоуправление гмины.*³⁵⁴

Законом установлено, что жители гмины образуют самоуправляющееся сообщество. Гмина выполняет общественные задачи от своего имени и под собственную ответственность. Она является юридическим лицом. Устройство гмины определяется ее уставом. При создании, объединении, делении, упразднении гмин и определении их границ стремятся к тому, чтобы гмина охватывала по возможности однородную территорию по ее поселенческому составу и пространственной структуре, а также социальным и экономическим отношениям, обеспечивающим способность выполнения публичных задач. Гмина может создавать вспомогательные административные единицы: солецтва (деревни с сельским старостой), районы, поселки и пр. Вспомогательной единицей может быть также город, расположенный на ее территории. Вспомогательные единицы создаются по решению гминного совета после консультации с жителями или по их инициативе.

Круг действия гмины охватывает все публичные дела местного, значения, которые законом не отнесены к компетенции других субъектов. К собственным задачам гмины относится удовлетворение нужд и потребностей сообщества. Эти задачи охватывают, в частности: благоустройство территории, распоряжение земельными площадями и охрану среды, гминные дороги, улицы, мосты, площади, а также организацию дорожного движения.

³⁵⁴ См.: Закон Республики Польша от 24 июля 1998 «О введении в действие Закона «О местном самоуправлении Повята» от 5 июня 1998, Закона «О местном самоуправлении Воеводства» от 5 июня 1998, Закона «О Администрации Центрального правительства в Воеводстве» от 5 июня 1998». Источник: Dziennik Ustaw № 99 от 4 августа 1998 года. www.municipalkg.narod.ru/interlaw/Pollaw.htm; См.: Гусейнов Алишир. Польский опыт местного самоуправления. www.demaz.org.

К собственным задачам гмины относятся также такие вопросы, как: водопроводы и водоснабжение, канализация, отвод и очистка коммунальных сточных вод, забота о чистоте и порядке, санитарное оборудование, мусорные свалки и обезвреживание коммунальных отходов, электро- и теплоснабжение, местный общественный транспорт, здравоохранение, социальная помощь (в том числе попечительские учреждения), коммунальное жилищное строительство, просвещение (в том числе начальные школы, детсады и другие просветительно-воспитательные учреждения), а также культура (в том числе коммунальные библиотеки, другие учреждения, занимающиеся популяризацией культуры), физическая культура (в том числе места отдыха и спортивные сооружения), базары и торговые объекты, коммунальные зеленые территории и лесонасаждения, коммунальные кладбища, общественный порядок и противопожарная охрана, содержание гминных объектов и сооружений собственного пользования, а также административных объектов. К задачам гмины относится также оказание беременным женщинам социальной, медицинской и юридической помощи.

Передача гминам на основании закона новых собственных задач требует обеспечения необходимых финансовых средств для их реализации путем увеличения собственных доходов гмины или предоставления ей субсидий.

Законы могут налагать на гмины обязанность выполнения порученных им задач из ведения правительственной администрации, а также задач по организации подготовки и проведению всеобщих выборов и референдумов. Под эти задачи гмина должна получить дополнительные финансовые средства. Гмина может выполнять задачи, находящиеся в ведении правительственной администрации, также на основании соглашения, заключенного с органами этой администрации.

С целью выполнения своих задач гмина может создавать организационные единицы, в том числе предприятия, и заключать договоры с другими субъектами. Гмина, а также другие коммунальные юридические

лица, могут заниматься хозяйственной деятельностью, выходящей за пределы задач общественно-полезного характера, исключительно в случаях, предусмотренных особыми законами. С целью выполнения публичных задач, превышающих возможности гмины, она может взаимодействовать с другими гминами. Гмины могут оказывать друг другу помощь, в том числе финансовую, в случае возникновения стихийного бедствия, чрезвычайной угрозы для окружающей среды, катастрофы или иных непредвиденных бедствий.

Жители гмины принимают решения на основе всеобщего голосования в ходе выборов и референдумов или через органы гмины. Вопросы добровольного налогообложения жителей на общественные цели,³⁵⁵ а также досрочного отзыва совета гмины решаются исключительно путем референдума гмины. Референдум может быть проведен также по любому вопросу, имеющему важное значение для гмины. Он проводится по инициативе совета гмины или по требованию 10% жителей, имеющих право голоса. Референдум считается действительным, если в нем приняло участие не менее 30% жителей, имеющих право голоса.

Органом, принимающим в гмине решения и осуществляющим контроль, является гминный совет. Совет может насчитывать от 15 до 100 депутатов в зависимости от числа жителей гмины. К исключительным полномочиям совета относятся: принятие устава гмины, выбор и отзыв правления гмины, определение направлений его деятельности и утверждение отчетов о его работе, назначение и отзыв казначея гмины, который является ее главным бухгалтером, ответственным за бюджет гмины, а также секретаря гмины и много других вопросов. Для осуществления контроля за деятельностью правления гмины совет учреждает ревизионную комиссию, которая следит за выполнением гминного бюджета. Совет учреждает также другие комиссии. Он избирает из своего состава председателя совета и одного — трех его заместителей.

³⁵⁵ См.: Бурлакова Л. В. Системы налогообложения (отечественный и зарубежный опыт) - Киев. Экономика: обзор информационного сервера управления народным хозяйством, 1996.

Исполнительным органом гмины является правление гмины. В состав правления входят войт или бургомистр, либо президент города — в качестве председателя, а также члены. В городах, насчитывающих свыше 100 000 жителей, а также в городах, которые перестали быть столицами воеводств, председателем правления является президент города. Председателя правления и его заместителей избирает совет отдельным голосованием. Члены правления в составе 3—7 человек избираются советом из числа депутатов. Председателем правления может быть лицо, не входящее в состав совета. Правление свою деятельность осуществляет с помощью управления гмины. Начальником управления гмины является председатель правления гмины — войт, бургомистр, президент.

Гмина самостоятельно ведет финансовое хозяйство на основании бюджета гмины. Бюджет утверждается на календарный год. Доходами гмины являются налоги, сборы и прочие определенные законами поступления, доходы от имущества гмины, общая субвенция из государственного бюджета, целевые дотации на реализацию порученных задач, поступления от добровольного налогообложения жителей, наследства, завещательные отказы, дарения и пр. Заключение о проекте бюджета гмины выдает региональная счетная палата.³⁵⁶

Самостоятельность гмины гарантируется судебной защитой. Надзор за коммунальной деятельностью гмины осуществляется на основании критерия правомерности. Надзор за выполнением задач, порученных гмине, осуществляется, кроме того, на основании критерия целесообразности, добросовестности и хозяйственности.

Органами надзора являются Председатель Совета министров и воевода, а по бюджетным вопросам — региональная счетная палата. Органы надзора могут вмешиваться в коммунальную деятельность только в случаях, предусмотренных законами.

³⁵⁶ См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

Гмины, расположенные на территории воеводства, избирают общее представительство в виде самоуправляющегося сеймика. Принципы и порядок действий этого сеймика определяются принятым им регламентом. К задачам самоуправляющегося сеймика относится оценка, распространение опыта, посредничество. Депутатов в самоуправляющийся сеймик избирают гминные советы. Число депутатов зависит от численности населения гмины. Расходы по деятельности самоуправляющегося сеймика несут гмины.

Таким образом, в новом территориальном делении Польши действует территориальное самоуправление трех видов: гмины, повяты и воеводства. На уровне гмины и повята нет совмещенной правительственной администрации. На уровне воеводства действует самоуправление воеводства и совмещенная, а также несомещенная правительственная администрация.

Публичные финансы.

Конституция Польши содержит раздел "Публичные финансы", который регулирует вопросы порядка принятия государственного бюджета, организацию Государственной казны, функционирование Польского Национального банка и Совета денежной политики. Согласно Конституции изменения в объеме задач и компетенции органов самоуправления производятся одновременно с соответствующими изменениями в распределении публичных доходов.³⁵⁷

В настоящее время в Польше активно идет процесс децентрализации публичных финансов, вызванный формированием самоуправленческих уровней, обладающих властными полномочиями. В декабре 1998 г. польский парламент принял Закон о доходах органов территориальной самоуправления и Закон о публичных финансах. Цель этих законов - внести ясность в финансовые отношения конкретных органов власти, чтобы исполнение публичных задач, возложенных на территориальные органы самоуправления, было подкреплено необходимыми финансовыми ресурсами.³⁵⁸

³⁵⁷ См.: Конституция Польши (Республики Польши) от 2 апреля 1997 г. **Раздел X. Публичные финансы.** Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

³⁵⁸ См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

Закон о доходах органов территориального самоуправления определяет структуру доходных источников соответствующих органов местного и регионального самоуправления.³⁵⁹ В частности, указанные источники доходов гмин, повятов и воеводств состоят из:

- собственных доходов, получаемых за счет взимания налогов на имущество, подоходных налогов с физических и юридических лиц, других законодательно установленных поступлений (расходование данного вида источников определяется соответствующими органами самоуправления самостоятельно);

- общих государственных субвенций для исполнения собственных полномочий органов самоуправления (образование, здравоохранение, социальное обеспечение, дороги и т.д.), передаваемых на основе рассчитанных государственных стандартов на каждого жителя соответствующей территории (расходуются также самостоятельно, а при образовании остатков финансовые средства могут переводиться на следующий год);

- целевых дотаций государственного бюджета, грантов, которые выделяются под конкретные цели либо даются на финансовый год, при этом неиспользованная часть денег должна быть возвращена в государственный бюджет.

Помимо перечисленных источников доходов органы местного самоуправления могут получать доход из частных законных источников, например, от активов, которыми они владеют. В основном это касается гмин, которые хорошо обеспечены земельными и жилищными ресурсами. На их территории, как правило, ведется активная коммерческая деятельность.

Доля общих субвенций и целевых дотаций государства в структуре местных бюджетов значительна. Рассчитывается она индивидуально в зависимости от ресурсного (материального и человеческого) потенциала

³⁵⁹ См.: Бурлакова Л. В. Системы налогообложения (отечественный и зарубежный опыт) - Киев. Экономика: обзор информационного сервера управления народным хозяйством, 1996.

территории и составляет от 50% в городе Кракове, обладающем большой налогооблагаемой базой, до 80- 85% в маленьких городках.³⁶⁰

Общие субвенции для повят и воеводств состоят из фондов, предназначенных для сфер среднего (высшего) образования и дорог соответствующего значения. В случаях, установленных законом, предусмотрено выравнивание местных бюджетов. Названный закон о доходах ввел выравнивающий коэффициент на общие субвенции для территориальной единицы на уровнях повята и воеводства. Использование этого коэффициента должно уменьшить разницу при определении собственных доходных источников на человека между самыми богатыми территориями и самыми бедными. Выравнивающий коэффициент субвенций предназначен для поощрения самоуправляющихся территорий к увеличению своих собственных доходов.

Процесс ассоциирования местных сообществ.

В процессах реформирования местного самоуправления в Польше активно участвуют четыре общественные организации (корпорации):

- Союз польских метрополий, объединяющий 12 крупных городов;
- Союз польских городов, объединяющий свыше 240 средних городов;
- Союз польских городков, объединяющий гмины с населением менее 40 тыс. жителей;
- Союз сельских гмин, объединяющий более 350 гмин.³⁶¹

Эти организации заключили соглашение об интеллектуальном сотрудничестве и выходят в Правительство с совместными обращениями по всем вопросам, по которым достигают соглашений. Цель объединения - достичь консенсуса по законодательным актам в сфере местного самоуправления. Особенно актуальны сейчас вопросы децентрализации публичных финансов.

³⁶⁰ См.: Гиловская З. Децентрализация государственных финансов в Польше. Десять лет опыта // Аспекты самоуправления. – 2001. - № 1. – С. 5 – 10.

³⁶¹ См.: Гусейнов Алишир. Польский опыт местного самоуправления. www.demaz.org.

Процессы реформирования системы местного самоуправления, а также всей системы публичной власти в Польше, стартовые условия которых во многом были сходны с российскими, проходят достаточно последовательно и успешно. Концепция служения гражданам очень развита в Польше и реализуется в конкретных практических делах, результатом которых стала высокая эффективность гминного самоуправления.

Нельзя не отметить, что столь высокие результаты появились благодаря последовательной и разумной поддержке со стороны государства. Эта поддержка выражается в различных формах. Главными из них являются:

а) обеспечение распределения публичных доходов в соответствии с объемом задач и полномочий гмин;

б) наличие разработанных государственных социальных стандартов, в соответствии с которыми на нужды жителей страны по основным социальным направлениям (образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение) выделяются определенные средства.

Важно, что эти средства без всяких задержек реально поступают в местные бюджеты гмин и составляют там от 50% (крупный город Краков) до 85% (маленькие городки).³⁶² Дальнейшая забота гмин - эффективное расходование полученных от государства средств, забота государства - контроль за законностью, но не целесообразностью деятельности гмин.

³⁶² См.: Гиловская З. Децентрализация государственных финансов в Польше. Десять лет опыта // Аспекты самоуправления. – 2001. - № 1. – С. 5 – 10.

Португальская Республика	
Континент:	Европа
Национальное название:	Republica Portuguesa
Столица:	Лиссабон
Площадь:	92082 кв. км.
Население:	Португалии около 9,92 млн. человек, главным образом здесь проживают, португальцы (комбинация нескольких этнических элементов, в основном иберийцев, римлян и вестготов) - 99%, африканцы.
Краткая историческая справка:	1910г.– революция в Португалии и провозглашение республики. 1914–1918гг.– страна приняла участие в I мировой войне на стороне Антанты. 1932г.– власть в стране захватил генерал Салазар. Установление режима диктатуры. 1939–1945 гг.– во II мировой войне Португалия не участвовала. 1949г.– вступление в НАТО. 1970г.– смерть Салазара. Новый диктатор – генерал Каэтану. 1974г.– демократический переворот в стране. 1975г.– все португальские колонии получили независимость
Географическое положение:	Страна расположена на юго-западе Европы, в западной части Пиренейского полуострова, а также на островах Мадейра и Азорских в Атлантическом океане. Граничит с Испанией на севере и востоке. На западе и юге омывается водами Атлантического океана
Глава государства:	Президент. Глава государства - премьер-министр
Языки:	Португальский
Основная религия:	Католицизм–97%, протестанты различных направлений - 1%.
Форма правления:	Парламентарная республика



Португалия

Португалия³⁶³ - одна из старейших стран Европы, имеющая тесные связи с соседней Испанией. В 1910 г. многовековая монархия прекратила свое существование, и страна встала на новый путь развития, не избежав при этом периодов политической нестабильности и экономических трудностей.³⁶⁴ В

³⁶³ Название страны происходит от наименования римского поселения Портус Кале (Portus Cale) в устье р. Дору.

³⁶⁴ В 1139 Португалия стала независимым от Испании королевством. В то время она занимала только северную треть своей современной территории. В 1249 был изгнан последний мусульманский правитель на юге страны, и с тех пор ее границы мало изменились. В XV веке Португалия была ведущей морской державой Европы, а в следующем столетии первой из европейских стран создала огромную империю с

1974 г. в результате военного переворота и свержения фашистской диктатуры Салазара страна вступила в новый период своего развития.³⁶⁵

Согласно принятой в 1976 г. Конституции Португальскую Республику³⁶⁶ стал возглавлять президент, избираемый на всеобщих выборах. В его полномочия входит назначение премьер-министра, учитывающее расстановку политических сил по итогам парламентских выборов.³⁶⁷ Законодательная власть сосредоточена в руках парламента (Assambleia da Republica).³⁶⁸

заморскими владениями в Южной Америке, Африке, Индии и Ост-Индии. В 1910 в Португалии была свергнута монархия, а в 1974 демократически настроенная военная хунта положила конец диктаторскому режиму, существовавшему с 1926 года.

³⁶⁵ Выступление 25 апреля 1974 г. армейских частей, руководимых офицерами - участниками Движения вооруженных сил, привело к свержению режима, просуществовавшего почти полвека. В середине 80-х гг. в стране произошли глубокие политические и социально-экономические преобразования. Итогом антифашистской демократической революции явился пересмотр в стране колониальной политики. С сентября 1974 г. по февраль 1976 г. Португалия признала суверенитет и независимость своих бывших колоний (в результате на политической карте мира появились новые страны: Республика Гвинея-Бисау, Народная Республика Мозамбик, Республика Кабо-Верде, Демократическая Республика Сан-Томе и Принсипи и Республика Ангола). 20 декабря 1999 г. последняя из португальских колоний - Макао - перешла под юрисдикцию КНР.

³⁶⁶ Первая Конституция 1822 г., принятая на волне революционных событий 1820 г., впитала лучшие черты французской конституционной практики 1791-1795 гг. а так же и ряд институтов испанской конституции 1812 г. Конституция 1822 г. – выдающийся документ своего времени, так как в ней закреплены отмена классовых привилегий, гарантия равенства всех граждан перед законом, свобода слова и т.п. Конституция 1826 г. (ее официальное название - Хартия правления) предусматривала создание двухпалатного парламента. Формирование нижней палаты - Палаты депутатов должно было осуществляться путем двухступенных выборов. Предоставление активного и пассивного избирательного права обуславливалось жесткими требованиями, прежде всего имущественного характера. Верхняя палата - Палата пэров, как видно из ее названия, представляла интересы высшей аристократии. Рождение в Португалии первой республики было закреплено Конституцией 1911 г., которая содержала широкий перечень прав и свобод граждан. Конституция предусматривала создание двухпалатного парламента. В 1926 г. в результате государственного переворота была установлена военная диктатура. Последовал роспуск парламента, но монархия не была восстановлена. Введение нового режима было закреплено принятием Конституции 1933 г., в которой Португалия определялась как "унитарная корпоративная республика" с сильной президентской властью. В апреле 1975 г. состоялись выборы в Учредительное собрание, которое и подготовило Конституцию, вступившую в силу 25 апреля 1976 г. Новая Конституция отразила происшедшие к тому времени изменения в экономической, социальной и политической сферах. См.: Касаткина Н. М. Конституция Португалии (Португальской Республики) от 2 апреля 1976 г. Вводная статья. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

³⁶⁷ См.: Конституция Португалии (Португальской Республики) от 2 апреля 1976 г. **Раздел II. Президент Республики. Глава 2. Компетенция. Статья 133. Полномочия по отношению к другим органам.** В компетенцию Президента Республики по отношению к другим органам входит:... f) назначать Премьер-министра согласно пункту 1 статьи 187; g) отправлять в отставку Правительство, согласно пункту 2 статьи 195, и освобождать от должности Премьер-министра, согласно пункту 4 статьи 186;h) назначать и отстранять членов Правительства по предложению Премьер-министра. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

³⁶⁸ См.: Конституция Португалии (Португальской Республики) от 2 апреля 1976 г. **Раздел III. Ассамблея Республики. Глава 1. Статус и избрание. Статья 147. Определение.** Ассамблея Республики является собранием, представляющим всех португальских граждан. **Статья 148. Состав.** В Ассамблею Республики входит минимум 180, максимум 230 депутатов, согласно избирательному закону. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

Разделами VII³⁶⁹ и VIII³⁷⁰ статьи III³⁷¹ Конституции страны предусмотрено, что местные органы власти состоят из приходов, муниципалитетов, а также двух типов областей: автономных - на островах Мадейра и Азорских, и административной - на континентальной части. Процесс упорядочения административного деления пока еще не завершен и в настоящее время структура местной власти включает в себя 4052 прихода (из них 3848 находятся на континенте и 204 - на островах). Эти приходы сгруппированы в 18 районов на континентальной части страны и 2 автономные области на островах. Районы являются временными формированиями и будут упразднены по завершении процесса создания административных областей, количество которых пока не определено.³⁷²

Помимо этого на Азорских островах и Мадейре функционируют, начиная с 1976 г. автономные области. Территория Макао, расположенная в Юго-Восточной Азии, в силу географической удаленности и исторических причин имеет свой собственный статус. Муниципалитеты Лиссабона и Порто - двух крупнейших городов страны - до 1980 г. были разделены на подопечные районы. Однако затем районы были упразднены, а их функции переданы различным центральным органам управления.³⁷³

Муниципалитеты являются типичной формой местного управления в Португалии. Их исторические корни восходят к временам Римской империи, а возникли они в XII в. Тем не менее, вплоть до XVI в. они не были формализованы и лишь в XIX в. обрели многие из тех черт, которые характеризуют эти органы власти сегодня. Современные функции и полномочия муниципалитетов, как и современная система муниципального

³⁶⁹ Конституция Португалии (Португальской Республики) от 2 апреля 1976 г. **Раздел VII. Автономные области.** Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

³⁷⁰ Конституция Португалии (Португальской Республики) от 2 апреля 1976 г. **Раздел VIII. Организация местной власти.** Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

³⁷¹ Конституция Португалии (Португальской Республики) от 2 апреля 1976 г. **Основные принципы. Статья 3. Суверенитет и законность.** 1. Суверенитет, единый и неделимый, принадлежит народу, который осуществляет его в формах, предусмотренных Конституцией. 2. Государство подчиняется Конституции и опирается на демократическую законность. 3. Юридическая сила законов и других актов государства, автономных областей, местных органов власти и любых иных публично-властных учреждений зависит от их соответствия Конституции. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

³⁷² См.: Португалия: Конституция и законодательные акты. М., 1979.

³⁷³ См.: Там же.

финансирования, определены в Законах № 100/84 и 38/84 от 29 марта 1984 г.³⁷⁴ Тем не менее, в настоящее время готовится целый ряд мер, направленных на создание действенной системы местного самоуправления.

Муниципалитеты (Conselhos or Municipios)

Муниципалитеты подразделяются на городские и сельские, последние в свою очередь классифицируются по численности населения и налоговым доходам. Поскольку существующая система в значительной мере устарела, разрабатываются иные критерии классификации местных органов власти.

В соответствии с Конституцией муниципалитеты обладают широкими полномочиями, необходимыми им для развития территории и обеспечения благосостояния населения.³⁷⁵ Основываясь на своих финансовых возможностях и имеющейся рабочей силе, они управляют собственностью, обеспечивают медицинские и санитарные услуги, распределяют электроэнергию и водные ресурсы, создают условия для деятельности рынков, функционирования общественного транспорта, культурных учреждений, мест отдыха и спорта. Ими ведется работа по обеспечению общественной безопасности, деятельности полиции, пожарной охраны, начального образования, по содержанию жилищного хозяйства и планированию городского развития, сбору отходов и мусора, созданию условий для ведения деятельности в сельском и лесном хозяйстве, рыбной ловли и охоты, занятия туризмом и торговлей.

В тех сферах, где полномочия муниципалитетов совпадают с правами центрального правительства, деятельность ведется на основе законов и регуляций, принимаемых правительством. Это в первую очередь относится к

³⁷⁴ См.: Португалия: Конституция и законодательные акты. М., 1979.

³⁷⁵ См.: Конституция Португалии (Португальской Республики) от 2 апреля 1976 г. **Статья 236. Категории местных самоуправляющихся единиц и административное деление.** 1. В континентальной части Португалии местными самоуправляющимися единицами являются приходы, муниципии и административные области. 2. Автономные области Азорских островов и Мадейры включают приходы и муниципии. 3. На больших городских территориях и на островах закон может устанавливать с учетом их специфических условий другие формы территориального самоуправления. 4. Административное деление территории будет установлено законом. **Статья 257. Полномочия.** Административным областям вверяется, в частности, управление общественными службами и решение задач по координации и поддержке деятельности муниципий в том, что касается их автономии, но без ограничений соответствующих полномочий. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

техническим вопросам, где необходимо сохранение должного уровня унификации технологических процессов.

В целях осуществления совместной деятельности в областях, представляющих взаимный интерес, муниципалитеты имеют право на создание ассоциаций и федераций с другими муниципалитетами. Ассоциации (федерации) ежегодно вырабатывают план деятельности. Иногда запланированные мероприятия относятся к компетенции центрального правительства. Случается, что какая-то сфера не попадает в план работы ни центрального, ни местного органа власти. Это приводит к конфликтам.

Главными органами на муниципальном уровне являются Ассамблея (*Assimbleia municipal*) и муниципальное правление (*Camara municipal*).³⁷⁶ Ассамблея - орган местной законодательной власти - состоит из избранных прямым тайным голосованием на основании всеобщего избирательного права и пропорционального представительства депутатов Ассамблеи. Кроме того, в Ассамблею входят председатели советов приходов, действующих на территории данного муниципалитета. Все эти официальные лица избираются на четырехлетний период. Количество избранных прямым голосованием членов Ассамблеи всегда должно превышать число вошедших в его состав косвенным путем. Из своего состава члены Ассамблеи избирают председателя, который руководит ее работой.

Компетенция Ассамблеи весьма широка: она наблюдает за деятельностью муниципального правления и муниципальных служб, устанавливает структуру штатов и размер вознаграждения, в соответствии с определенными законом требованиями вводит налоги и утверждает займы, создает муниципальные ассоциации, федерации и другие общественные формирования, высказывает рекомендации о путях городского планирования, представляет местные интересы на общенациональном уровне

³⁷⁶ См.: Конституция Португалии (Португальской Республики) от 2 апреля 1976 г. **Статья 250. Органы муниципии.** Муниципальная ассамблея и муниципальная палата являются представительными органами муниципии. **Статья 251. Муниципальная ассамблея.** Муниципальная ассамблея является органом муниципии, принимающим обязывающие решения, и состоит из председателей жунт приходов и членов, избираемых электоратом муниципии, в количестве, не меньшем, чем число председателей жунт. **Статья 252. Муниципальная палата.** Муниципальная палата является исполнительным коллегиальным органом муниципии. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

и т.п. Наконец, Ассамблеи может создать еще один орган - муниципальный совет. В его состав входят представители различных экономических, социальных, культурных и профессиональных организаций, действующих на территории муниципалитета. Он несет на себе функции консультативного органа (при Ассамблее) по всем текущим делам.

Муниципальное правление состоит из алькальда (председатель местного органа власти) и фиксированного числа членов, избрание которых производится одновременно с избранием членов Ассамблеи и на тех же принципах.³⁷⁷ Основные задачи правления - выполнять решения Ассамблеи, публиковать решения и подзаконные акты, принятые Ассамблеей или самим правлением, разрабатывать бюджет на предстоящий год и составлять финансовый отчет, подготавливать муниципальные счета в Ревизионный совет, осуществлять платежи из муниципального фонда, контролировать деятельность муниципальных служб и персонала. Отдельные члены правления могут также исполнять другие поручения, не превышающие, однако, компетенции правления алькальда.

Алькальд, в силу должности председательствующий на заседаниях правления, обычно является лидером фракций победившей на выборах партии, либо главой этой партии. На него возлагаются функции представителя интересов муниципалитета в отношениях с органами власти, находящимися за пределами муниципалитета. Он по-прежнему сосредоточивает в своих руках значительные полномочия в ведении муниципальных дел, несмотря на то, что в ходе последних конституционных реформ и пересмотров статусов полномочий местных органов власти, роль алькальдов была ослаблена.

Муниципалитеты обладают значительной автономностью. Их финансирование складывается из трех основных источников: прямых (местных) налогов, отчислений из части государственных налогов и дотаций из государственного фонд поддержки финансового положения местных

³⁷⁷ См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. – М., 1992.

органов власти.³⁷⁸ Налоги, находящиеся в ведении местных властей, уровень которых устанавливается ими в пределах, определенном законом, вводятся на доходы с недвижимой собственности средств передвижения (частные лодки, яхты, самолеты, легковые автомашины, мотоциклы с коляской), пожарные услуги (включается в страховой полис от пожара или берется непосредственно с налогоплательщиков в тех случаях, когда городские дома и коммерческие предприятия не застрахованы от пожара); на туризм (только в тех муниципалитетах, в которых имеются зафиксированные законом достопримечательности), на продажу лицензий на собак, ведение охоты, владение домами, гостиницами. Налоги вводятся на запас жидкого и газообразного топлива, воды, на объявлении рекламы, пользование общественными землями, продажей товаров и услуг, долевое участие в доходах муниципальных предприятия и т.п. Государственные налоги, в сборе которых принимают участие муниципалитет, получающий от общей суммы соответствующие отчисления в свой бюджет, устанавливает на профессию, капитал, промышленность, наследство и дарения, передачу собственности в качестве выигрыша (приобретения и др.). Что касается фонда поддержки, то он распределяется на основании выработанной формулы, которая учитывает такие факторы, как возрастной состав, численность населения, общая территория муниципалитета, число приходов, количество врачей, объем потребления электроэнергии и воды на душу населения и др. Поступления в муниципальный бюджет из этого фонда составляют до 50 % общей суммы доходов муниципалитета.³⁷⁹

В случае необходимости муниципалитет может брать краткосрочные займы. В то же время для покрытия капитальных затрат он может взять долгосрочные кредиты. В основном эти операции проводятся через соответствующие банки на условиях, установленных соглашением между Министерством внутренних дел и финансов. Кроме того, центральным

³⁷⁸ См.: Черник И.Д. Финансовая основа на законодательной основе: О правовом регулировании финансовых отношений в деятельности органов власти зарубежных стран // Местная власть: Всероссийский журнал местного самоуправления. 1995. Кн.1. Вып.2.

³⁷⁹ См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

правительством создаются целевые фонды, из которых местные органы власти могут занимать средства для осуществления программ жилищного развития и снижения уровня безработицы.

Реорганизация старых и создание новых муниципалитетов находятся в сфере полномочий парламента. Тем не менее, в соответствии с законом муниципалитет действует как автономное формирование, а не составная часть государственных органов власти. При этом законом предусмотрено, что центральное правительство в целях соблюдения законности имеет право наблюдать за деятельностью на местах. В основном контрольные функции лежат на Министерствах финансов и внутренних дел. Контроль за порядком расходования финансовых средств может проводиться не чаще чем один раз в три года, а расследования по интересующим областям финансовой деятельности проводятся только при наличии обоснованных фактов. Муниципальные отчеты об исполнении бюджетов должны предоставляться в Ревизионный совет, который проверяет их соответствие законам, прежде чем они выносятся на рассмотрение местной Ассамблеи.

Согласно Конституции, прежде чем могут быть предприняты какие-либо действия, ограничивающие местную автономию, как, например, роспуск местного органа власти, необходимо иметь мнение муниципалитета по данному вопросу. Такой шаг может быть осуществлен только в случаях, определенных законом. При этом внеочередные выборы проводятся в течение 60 дней. Роспуск Ассамблеи может быть осуществлен не более одного раза в год.³⁸⁰

Приходы (Freguesias)

Приходы, первоначально возникшие как элементы церковной структуры, трансформировались со временем в административные единицы, местные округа, охватывающие от нескольких десятков жителей в малонаселенных пунктах до сотен тысяч человек в крупных урбанизированных районах.³⁸¹ Их

³⁸⁰ См.: Игнатов В. Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: Учебное пособие. - М.: Ростов, 1999.

³⁸¹ См.: Конституция Португалии (Португальской Республики) от 2 апреля 1976 г. **Глава 2. Приход. Статья 244. Органы прихода.** Ассамблея прихода и жунта прихода являются представительными органами

сфера деятельности в основном регулируется наличием ресурсов. Эти ресурсы весьма ограничены, несмотря на то, что приходы обладают правом установления местных налогов, ежегодный отчет о которых передается в Ревизионный совет, контролирующей размеры общей суммы собираемых налогов.

Полномочия прихода определяются тем, насколько может формировать местную политику и влиять на ее осуществление. Одним из каналов влияния на этот процесс является участие председателя в работе муниципальной Ассамблеи. Другой путь - это наличие хороших деловых личных связей, которые приобретаются со временем благодаря накопленному опыту в вопросах управления и используются в интересах прихода.

Как и муниципалитеты, приходы формируют два основных органа - Совет и правление. Избрание в Совет осуществляется путем прямых тайных выборов на основе пропорционального представительства. В отличие от муниципальных выборов на уровне приходов в список кандидатов допускается включение независимых кандидатов, не принадлежащих ни к одной из партий. В функции Совета входят выработка общей политики в приходе, принятие бюджета и план работы, осуществление общего контроля за деятельность правления. Из своего состава Совет избирает председателя, основными обязанностями которого является созыв Сессии Совета и проведение заседаний и правления.

Правление, как и на муниципальном уровне, является исполнительным органом прихода. Оно обеспечивает выполнение решений Совета, а также осуществляет текущее руководство делами прихода. Возглавляет и Совет, и правление, как правило, лидер списка победившей на выборах партии.

прихода. **Статья 245. Ассамблея прихода.** 1. Ассамблея прихода - это орган, имеющий право принимать в приходе обязывающие решения. 2. Закон может определить, что в приходах с небольшим числом жителей ассамблея прихода может быть заменена общим собранием граждан-избирателей. **Статья 246. Жунта прихода.** Жунта прихода является коллегиальным исполнительным органом прихода. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

Области (Regiones Administrativas), Районы

Вплоть до создания областей районы будут выполнять свои функции административных единиц государственного управления.³⁸² В каждом районе действует Совет, состоящий из представителей муниципалитетов, находящихся на его территории. Работой Совета руководит губернатор, назначаемый центром. В дополнение к этому губернатор отвечает за выполнение обязанностей, связанных с наблюдением за функционированием различных правительственных органов, находящихся на территории района, в основном с точки зрения ее соответствия законам. При наличии расхождений с законом губернатор может приказывать провести расследование деятельности местного органа власти. Губернатор председательствует на заседаниях районного Консультативного совета, которые проводятся или по его инициативе, или по предложению районного Совета. Этот орган состоит из трех представителей от каждого муниципалитета, которыми обычно являются председатель муниципальной Ассамблеи, алькальд и председатель одного из приходов, избираемый из числа председателей приходов. В целом же район представляет собой слабое звено в рамках государственной структуры управления, что вызвало к жизни необходимость проведения преобразований в системе местных властей.

Право создания административных областей принадлежит только парламенту. Территория каждой такой области должна частично совпадать с географическими границами соответствующей области планируемого

³⁸²См.: Конституция Португалии (Португальской Республики) от 2 апреля 1976 г. **Глава 4. Административная область. Статья 257. Полномочия.** Административным областям вверяется, в частности, управление общественными службами и решение задач по координации и поддержке деятельности муниципий в том, что касается их автономии, но без ограничений соответствующих полномочий. **Статья 258. Планирование.** Административные области разрабатывают областные планы и участвуют в разработке национальных планов. **Статья 259. Органы области.** Областная ассамблея и областная жунта являются представительными органами административной области. **Статья 260. Областная ассамблея.** Областная ассамблея является органом области, принимающим обязывающие решения, и состоит из членов, избранных прямым голосованием граждан, и из меньшего количества членов, избранных по системе пропорционального представительства на основе метода наибольшей средней д'Ондта коллегией выборщиков, состоящей из членов муниципальных ассамблей той же территории, занявших свои должности в результате прямых выборов. **Статья 261. Областная жунта.** Областная жунта является исполнительным коллегиальным органом области. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001.

развития. Определение границ административных областей также относится к сфере компетенции парламента.

Имеется в виду, что области будут выступать автономными надмуниципальными органами власти. В этом качестве они будут координировать деятельность муниципалитетов, и управлять региональными, общественными по своему характеру, службами. Область будет также играть важную роль в формировании и выполнении плана развития подконтрольной территории.

Все области будут обладать уже существующими основными институтами управления. В то же время их автономный статус позволит сохранить определенные отличия, отражающие специфику местных условий. Организационная структура области должна быть одобрена большинством соответствующего муниципального Совета. Органы управления будут включать в себя Совет, правление и консультативное бюро. В состав Совета будут входить избранные прямым голосованием депутаты, а также депутаты - представителя муниципальных Советов, причем число последних не должна превышать числа избранных депутатов. Совет из своего состава будет избирать правление, имеющее функции исполнительного органа. Консультативный Совет будет включать себя представителей культурных, социальных, экономических и профессиональных организаций в регионе. Областной исполнительный орган в соответствии с Конституцией 1976 г. будет избираться областным Советом из своего состава.³⁸³

На островах Мадейра и Азорских островах, которые стали автономными в 1976 г., власти обладают значительными полномочиями и политической самостоятельностью, в частности, они избирают свой региональный парламент и, ответственно свое правительство.³⁸⁴

Так, на Азорах правительство формируется и действует на основании закона № 39 от 5 августа 1980 г. Этот закон устанавливает, что девять

³⁸³ См.: Реформы местного управления в странах Западной Европы//Сборник статей и обзоров. Серия "Региональное управление и местное самоуправление". – М.: ИНИОН РАН, – 1993.

³⁸⁴ См.: Португалия: Конституция и законодательные акты. М., 1979.

островов формируют автономную область, которая обладает правовыми полномочиями, имея свою администрацию и финансовую систему.³⁸⁵ Основными органами власти области являются областные Ассамблея и правительство Ассамблеи, наделенная законодательными функциями, формируется по принципу два депутата от каждого избирательного округа (фактически такой округ представляет каждый остров) или района. В общей сложности в состав Ассамблеи может входить по 44 депутатов избираемых на основании всеобщего избирательного права и пропорционального представительства тайным голосованием. Кроме того, создаются два дополнительных округа, каждый из которых избирает по одному депутату в Ассамблею Азорских островов, а именно для жителей Азорских островов, находящихся на континентальной части страны для тех, кто проживает за пределами Португалии. Депутаты избираются на четырехлетний период (в основном по партийным спискам, хотя независимые претенденты также могут выставлять свои кандидатуры) и в случае избрания получают право представлять не только свой избирательный округ, но и всю область.

Компетенция областной Ассамблеи включает право внесения предложений в Национальную Ассамблею для принятия законов, затрагивающих интересы области, организацию, управление средствами общины и общественными службами, а также управление социальным и экономическим развитием региона. Решение Ассамблеи направляется в обязательном порядке представителю центра в области - министру республики - для рассмотрения с конституционной точки зрения, а также для последующей публикации. Министр республики обладает правом вето.

Исполнительные функции в области возлагаются на правительство, которое состоит из его председателя, секретарей и заместителей секретарей. Председатель назначается решением министра республики по итогам выборов. По рекомендации председателя министром утверждаются секретари и заместители секретарей. Областное правительство несет

³⁸⁵ См.: Там же.

ответственность за свои действия перед областной Ассамблеей, которая может отклонить предложенную программу действия, выступить с осуждением действий областного правительства и даже по итогам голосования о вотуме доверия отправить его в отставку. Председатель и секретари образуют постоянную комиссию, в задачу которой входит формирование общих направлений работы областного правительства. Председатель созывает и ведет заседания правительства, он является главой исполнительной власти в области. По крайней мере, раз в год в сопровождении своих секретарей он посещает все островные территории, в связи с чем исполком проводит свое заседание. Члены областного правительства несут юридическую ответственность за свои действия. В случае несогласия с решениями отдельных членов областной администрации или правительства области в целом апелляция подается в Высший административный трибунал. Апелляции против решений других административных инстанций и хода их выполнения могут направляться в соответствующие административные суды в Лиссабон.³⁸⁶

В областях президента республики официально представляет министр республики. Он назначается президентом по предложению премьер-министра. Министр республики определяет дату проведения выборов в Ассамблею, представляет президента республики на первой сессии областной Ассамблеи, следит за своевременным опубликованием указов и постановлений в официальном органе "Диарио да Република", назначает и смещает председателей областного правительства, утверждает по представлению правительства области секретарей и подсекретарей, а также координирует деятельность местных органов в предоставлении населению области услуг. Помимо этого в его задачи входит согласование управленческих функций государства и области на подотчетной ему территории и в случае необходимости, если, например, полномочия

³⁸⁶ См.: Вороненко А.В. Местное управление и самоуправление в крупных городах зарубежных стран. М., 1990.

областных органов власти приостановлены или областные органы распущены, он берет на себя функции управления текущими делами.³⁸⁷

Центральное и областное правительства действуя совместно в решении целого ряда вопросов, попадающих сферу их интересов. Это сбор налогов в области, финансовая и денежная политика на местах, экономическое и финансовое положение дел, оказание технического содействия решению оперативных вопросов и др. Однако существует немало областей деятельности, в которых правительств сохраняет свой контроль за местными делами. Это, прежде всего, касается полномочий министра в отношении текущих дел и его права вето на решения, принятые Ассамблеей. Кроме того, решения областных Ассамблей, обладающей статусом законов, должны представляться на утверждения парламента, а вопросы, относящиеся к компетенции области, могут вступить в силу не ранее чем на 30-й день, когда парламент работает, и не ранее чем на 60-й день, когда парламент не заседает.³⁸⁸

Островные территории, имеющие более одного муниципалитета, обязаны сформировать Консультативный совет, в состав которого входят председатели соответствующих муниципальных советов и их правлений, а также, без права голоса, представитель областного правительства. Этот орган из своего состава избирает трех человек, которые облакаются полномочиями ведения местных дел. Представитель областного правительства уполномочен координировать деятельность всех других областных официальных лиц, также их советников, по решению функциональных отделов ведущих работу на территории острова.

Область формирует годовой бюджет и следит за его исполнением. Основным источником поступлений в бюджет являются отчисления с доходов родовых поместий, местные налоги, в том числе почтовые и таможенные сборы, дополнительный налог на бензин и другие

³⁸⁷ См.: Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. – М., 1994.

³⁸⁸ См.: Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001.

нефтепродукты, на товары, в частности на продаваемые автомашины. Область имеет право на займы, дотации центрального правительства, доход от продажи марок и монет. Контроль за расходами на местах осуществляет Центральное ревизионное управление.³⁸⁹

³⁸⁹ См.: Бурлакова Л. В. Системы налогообложения (отечественный и зарубежный опыт) - Киев. Экономика: обзор информационного сервера управления народным хозяйством, 1996.

Соединенные Штаты Америки	
Континент:	Америка
Национальное название:	United States of America
Другое название:	США
Столица:	Вашингтон
Площадь:	9400000 кв. км.
Население:	<p>271290000 чел., средняя плотность населения около 28 человек на км². Этнические группы: если же подразделить население на группы по расовым признакам, то:</p> <ul style="list-style-type: none"> • белые составляют 83,4% населения (среди них особенно выделяются диаспоры ирландцев, итальянцев, евреев, русских, поляков, украинцев), • африканцы (в основном потомки рабов, завезенных с Африканского континента в XVIII веке) - 12,4%, • азиаты и жители тихоокеанских островов - 3,3%, • американские индейцы (коренные жители Соединенных Штатов) - менее 1%.



Краткая историческая справка:	<p>4 июля 1776г.– принята Декларация независимости США. 1783г.– Англия признала суверенитет нового государства. 1787г.– принятие конституции США. 1803г.– США купили у Франции Луизиану. 1819г.– Испания уступила американцам Флориду. 1828г.– образование Демократической партии США. 1845г.– присоединение к США территории Техаса. 1846 – 1848 гг.– война с Мексикой и аннексия половины мексиканской территории (штаты Техас, Нью–Мексико, Аризона, часть Калифорнии). 1846г.– покупка у Англии тихоокеанского побережья. 1850г.– в состав США вошла вся Калифорния. 1854г.– образована Республиканская партия США. 1861 – 1865 гг.– гражданская война в США и победа северных штатов. Отмена рабства в стране. 1867г.– Россия продала США Аляску. 1894г.– США вышли на первое место в мире по объему промышленного производства. 1898г.– испано-американская война. США получили Гавайские острова, Пуэрто-Рико и остров Гуам. 1917г.– вступление США в I мировую войну на стороне Антанты. Активное участие американских войск в военных действиях в Европе. 1941г.– вступление США во II мировую войну. Американские солдаты воевали в Европе, Северной Африке и на Тихом океане. 2 сентября 1945г.– капитуляция Японии и окончание II мировой войны. 1945г.– США – один из учредителей ООН. 1947г.– создание Организации Американских государств. 1949г.– США выступили инициатором создания блока НАТО. 1950 – 1953 гг.– участие американцев в войне в Корее. 1965 – 1973 гг.– война США во Вьетнаме</p>
Географическое положение:	Государство в Северной Америке, включающее в себя также полуостров Аляска и Гавайские острова в Тихом океане. Граничит: с Канадой – на севере, с Мексикой – на юге. Омывается водами Атлантического океана на востоке и Тихого океана на западе
Политический строй:	Демократия
Глава государства:	Президент

Языки:	Английский (государственный), около 32 миллионов жителей США пользуется также вторым языком, самыми популярными среди них являются - испанский, китайский, русский, польский, корейский, вьетнамский, португальский, японский, греческий, арабский, хинди, урду, идиш, тайский, армянский, навахо.
Основная религия:	Христиане составляют большинство верующего населения США, из них протестанты - 56%, католики - 28%, иудеи - 2%, прочие - 4%, атеистами себя считают около 10%.
Форма правления:	Федеральная республика, состоит из 50 штатов и федерального округа Колумбия. Глава государства, правительства и главнокомандующий вооруженными силами - президент. Высший законодательный орган - Конгресс.
Территориальная система:	Федерация

Соединенные Штаты Америки

В течение последних двух столетий в Соединенных Штатах осуществлялась система двойного суверенитета, при которой существовали администрации штатов и федеральная администрация, а также система сдержек и противовесов. По этой системе штаты имеют право распоряжаться своими активами, налогообложением, получать доходы, принимать законы и нормативы, а также осуществлять другие суверенные действия. Адвокаты имеют право на практику в штатах, в судах штатов и принадлежат к коллегиям адвокатов штатов. В "Федералисте-39" Дж. Мэдисон охарактеризовал двойной суверенитет как "отдельные и независимые элементы правления, которые в соответствующих сферах подчиняются общим властям не больше, чем общие власти подчиняются им в своей собственной сфере". Он призывал к тому, чтобы конфликты разрешались трибуналом.³⁹⁰

Местное самоуправление в США играет значительную роль в общественно-политической жизни страны. В США на службе в органах

³⁹⁰ Если в поисках критерия мы обратимся к различным принципам, на которых основаны различные формы правления, то республику, или государственное устройство, заслуживающее, по крайней мере, быть названным таковой, можно определить как правление, при котором вся власть исходит, прямо или косвенно, от всей массы народа, а осуществляется отдельными лицами, исправляющими свои должности по согласию в течение определенного времени или пока отличаются безукоризненным поведением. Для республиканской формы правления крайне важно, чтобы она исходила от всего общества, а не от незначительной его части или привилегированного класса. Для такого управления достаточно, чтобы должностные лица назначались, либо прямо, либо косвенно, самим народом и исправляли свои должности на четко обозначенных им условиях. Джеймс Мэдисон. К народу штата Нью-Йорк. Января 16, 1788 г. Федералист №39. См.: Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея. М.: Прогресс. 1993.

местного самоуправления занято более 55% всех работников управленческого аппарата,³⁹¹ на долю муниципальных бюджетов приходится около 40% бюджетных доходов государства.³⁹²

Система органов местного самоуправления строится на основе административно–территориального деления. Конституция США относит к компетенции штатов вопросы административно–территориального деления и учреждения местного самоуправления.³⁹³ Конституции 50 штатов установили весьма разнообразное административно-территориальное деление и различные системы местного самоуправления.

Штаты (кроме *штатов Коннектикут* и *Род-Айленд*) делятся на графства (всего 3042), в которых население избирает советы (комитеты) графства, а также управления и некоторых должностных лиц (шерифа, прокурора, коронера, казначея и др.). Графства существуют вне городских поселений.

Города выделены из графств. Органы местного самоуправления крупных городов обладают полномочиями органов графств.

Правовое регулирование.

В США существует только один уровень конституционного закрепления статуса муниципальных органов - штатный, т.к. регулирование вопросов организации и деятельности местных подразделений не входит в компетенцию союза, а, следовательно, составляет исключительную компетенцию субъектов федерации (10-я поправка к федеральной конституции предусматривает, что все полномочия, специально не переданные национальному правительству, резервируются за штатами; т.к. конституция не упоминает о местном управлении, следовательно эта сфера находится в юрисдикции штатов).³⁹⁴

³⁹¹ См.: Тарасова Н.Н. Государственные работники США. М., 1997.

³⁹² См.: Хиви Д. Финансы местных органов власти в США // Финансы. 1995. N 10.

³⁹³ Конституция США. **Поправка X.** Полномочия, не предоставленные настоящей Конституцией Соединенным Штатам и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами или за народом. См.: Сборник "Конституции зарубежных государств": Учебное пособие/Сост. В.В. Маклаков. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Волтерс Клувер, 2003.

³⁹⁴ См.: Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. М., 1998.

Местное управление - подразделение штата, формируемое и осуществляющее свои полномочия в рамках правовой системы штата. Каждый штат самостоятельно определяет систему, структуру, полномочия местных органов, что на практике приводит к многообразию подходов к решению вопросов местного управления в различных штатах, разнообразию правового статуса муниципальных единиц.

*Правовую базу организации и деятельности местного самоуправления в общем составляют три группы нормативных актов (на примере штата **Виргиния**): **Федеральные акты** - Конституция США,³⁹⁵ решения Верховного Суда,³⁹⁶ акты Конгресса Национальной Лиги Городов (публикуемые в сборнике *National League of Cities Weekly*).³⁹⁷*

***Штатные акты** - Конституция **Виргинии** (1971г.), решения Верховного Суда, акты Генеральной Ассамблеи **Виргинии** (эти акты, касающиеся организации местного управления, полномочий местных органов и т.п., публикуются как Кодекс **Виргинии**).³⁹⁸*

***Местные акты** - местные хартии.³⁹⁹ Приоритет в системе нормативных актов, регулирующих деятельность муниципалитетов, принадлежит конституциям штатов. Между штатами нет единообразия в степени детальности конституционного регулирования вопросов муниципального управления. Конституции одних штатов ограничиваются установлением запретов, определением границ деятельности муниципальных органов, конституции других штатов более детально регулируют вопросы их структуры и компетенции.*

Так, ***Конституция штата Массачусетс** (1780г.) в статье 89 закрепляет право народа на местное самоуправление, регулирует вопросы,*

³⁹⁵ См.: Конституция США. Сборник "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Составитель В.В. Маклаков. М.: Волтерс Клувер, 2003. www.constitution.garant.ru.

³⁹⁶ См.: Лузин В.В. Методы толкования конституции в деятельности Верховного суда США. Издательство Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2003.

³⁹⁷ См.: National League of Cities Weekly. www.infousa.ru/government/.

³⁹⁸ См.: Правовое регулирование местного управления в США//Социальные и гуманитарные науки: зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. 1993. 3/4. С. 53 - 59.

³⁹⁹ См.: Handbook for Virginia Mayors and Council Members/ eds. Sandra H.Wiley, Mary Jo Fields.- Center for Public Service, University of Virginia, 1993. Американский федерализм: второе рождение старого принципа. Вопросы Демократии. Электронные журналы ЮСИА, том 2, № 2, апрель 1997. www.infousa.ru/government.

связанные с порядком принятия местных хартий, определяет общую компетенцию и ограничения компетенции местных органов, а также основные полномочия штатной легислатуры в отношении местного управления.⁴⁰⁰

Конституция штата Иллинойс (1971г.) содержит определение “муниципалитетов” и “территориальных единиц местного управления”, порядок определения границ местного управления, структуру местных органов, порядок их организации и деятельности, и т.д.⁴⁰¹

Законодательные органы штатов, кроме того, принимают еще два вида актов, регулирующих деятельность местных органов: комплексные законодательные акты, касающиеся определенного звена местного самоуправления (например, законы о таунах); и законы, касающиеся отдельных отраслей государственной деятельности.

В системе законов, регулирующих статус муниципалитетов, особое место занимают частные акты, адресованные конкретному, указанному в законе органу муниципального управления. Формально местное управление в США всегда было под властью штата, лишь в результате реформ, начиная с середины XIX века, в конституции штатов были включены ограничения против законодательного вмешательства в местные дела.⁴⁰² В результате этих мер многим штатным легислатурам было запрещено осуществлять специальное законодательство, предназначенное исключительно для особо обозначенных местных территорий. Таким образом, штаты могли осуществлять только общее законодательство, обращенное в равной мере ко всем местным единицам.⁴⁰³

Несмотря на формальное запрещение в подавляющем большинстве штатов, частные акты продолжают играть важную роль в определении

⁴⁰⁰ См.: Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея: Пер.с англ. / Под общ. ред., с предисл. Н.Н. Яковлева, коммент. О.Л. Степановой. – М.: Издательская группа “Прогресс” – “Литера”, 1994.

⁴⁰¹ См.: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты.- М., 1993.

⁴⁰² См.: Бабун Р.В. Американский федерализм и местное самоуправление // Регион: экономика и социология. 1994. N 1.

⁴⁰³ См.: Local Government in the United States of America.- Martinus Nijhoff, Hague.1961, p.11-12. Американский федерализм: второе рождение старого принципа. Вопросы Демократии. Электронные журналы ЮСИА, том 2, номер 2, апрель 1997. www.infousa.ru/government.

правового статуса муниципалитетов, являясь одним из средств вмешательства власти штатов в дела местного значения.

Большинство муниципалитетов имеют собственные хартии, разработанные на основе законодательства штата. *Хартию* определяют как *основной закон корпорации, который устанавливает и контролирует муниципальные полномочия, права, обязанности и привилегии.* Законодательные органы штата вправе принимать, изменять и отменять эти хартии, если нет соответствующих ограничений в конституции. Нередко принятие хартий связано с действием принципа "*home rule*".⁴⁰⁴

Штат может предоставить муниципалитетам право осуществлять свои полномочия на основе принципа самоуправления (home rule). Тем самым местным органам предоставляется право самостоятельно, без вмешательства штата:

- 1) разрабатывать, принимать и вносить поправки в свою хартию самоуправления;
- 2) осуществлять все полномочия местного самоуправления, помимо ограничений, которые могут быть установлены конституцией штата или обычным законом.

Однако, поскольку до сих пор в штатах четко не определены критерии отнесения тех или иных вопросов к делам местного значения, степень самостоятельности муниципалитетов довольно условна и обычно зависит от

⁴⁰⁴ *Хартия* (Конституция) — основополагающий юридический документ для деятельности муниципальных органов власти, основа для существования системы муниципального права. Особенность Хартии (Конституции, Закона) как юридического документа заключается в том, что, с одной стороны, действие его ограничено в пространстве территорией города, но, с другой стороны, в том, что все остальные государственные органы и структуры местного самоуправления признают факт его существования и действия как закон, хотя в период пребывания вне пределов муниципального образования он на них непосредственно и не распространяется. Хартия (Конституция, Закон) включает в себя: 1) характеристику и описание тех границ, в которых она действует (границ города); 2) описание и характеристику структуры муниципальных органов местного самоуправления, их прав и обязанностей, а так же порядка их формирования (выборов, назначения, найма); 3) разграничение полномочий, систем «сдержек и противовесов», создаваемых в политической и административной сферах руководства городом; 4) описание основных символов города — флага, герба, печати и др.; 5) описание внутренней структуры города: его районов, коммун и др. Наличие такого документа и твердые гарантии его признания фактически означают разделение властных полномочий по вертикали и невмешательство более высоких уровней власти в деятельность муниципальной власти, что является одной из основ городского самоуправления. См.: Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право, 1994, № 5. С. 126-134.

усмотрения суда (и чаще всего суды решают споры не в пользу муниципалитетов).

Таким образом, предоставление права на самоуправление в большинстве штатов связано с принятием муниципалитетом хартии самоуправления, хотя в других принятие хартии не является обязательным и муниципалитеты могут действовать на основе общих законов штатов.

Особое место среди правовых средств регулирования муниципальной деятельности отводится *судебным доктринам и прецедентам* (это обусловлено традиционно американской ролью судов в толковании конституции и законов и местом, которое занимают судебные решения в системе источников права). Суды, как правило, осуществляют жесткое толкование законов при определении пределов муниципальных полномочий, отдавая приоритет центру.⁴⁰⁵

Несмотря на то, что федерация не вправе вмешиваться в деятельность местного уровня организации власти, федеральные органы фактически оказывают воздействие на местное управление с помощью так называемых федеральных программ, предусматривающих предоставление финансовой помощи в качестве платы за проведение федеральных мероприятий и принятие установленных федеральной властью управленческих и иных стандартов.

*Процесс реформирования взаимоотношений федерации, штатов и местного управления в настоящее время определен программой "нового федерализма", разработанной федеральным правительством.*⁴⁰⁶

Типы местного самоуправления

В настоящее время в Соединенных Штатах насчитывается более 79 тысяч различных административно-территориальных единиц.⁴⁰⁷ Обычный городской житель одновременно имеет дело с тремя или четырьмя

⁴⁰⁵ См.: Соединенные штаты Америки, Конституция и законодательные акты / Под ред. О. А. Жидкова. М., 1993.

⁴⁰⁶ *Новый федерализм* (New Federalism). Программа децентрализации власти федерального правительства и передачи части средств от федеральных налогов штатам (General Revenue Sharing) для использования по своему усмотрению, выдвинутая президентом Р. Никсоном (Nixon, Richard M.). Источник: www.americana.ru.

⁴⁰⁷ См.: Правовое регулирование местного управления в США // Социальные и гуманитарные науки: зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. 1993. 3/4. С. 53 - 59.

различными уровнями администрации: на уровне графства, города и, возможно, на уровне района. Такое деление существует для того, чтобы облегчить ведение местных дел. Правила и процедуры для всех этих органов и структур определены законодательными собраниями соответствующих штатов. Хотя большинство административно-территориальных единиц принадлежит к указанным выше категориям, существует множество отклонений от этих норм. Все они являются элементами государственного управления в штатах.

В соответствии с проведенной в 1999 году переписью,⁴⁰⁸ соотношение числа единиц местного управления в США является следующим:

Графства - 3.042

Муниципалитеты - 18.862

Тауншипы - 16.822

Школьные округа - 15.174

Специальные округа - 25.962

Всего - 79.913

Как видно из приведенных данных, больше половины всех единиц местного управления в США составляют школьные и специальные округа.⁴⁰⁹

Графство

Наиболее крупной административно-территориальной единицей в штате является графство. Количество графств в штатах разное. В двух штатах, Коннектикуте и Род-Айленде, нет ни одного графства.

Правительства графств сильно разнятся между собой по размеру (графство Лос-Анджелес имеет территорию 4 тыс. кв. миль и население свыше 7 млн. человек; графство Говард, штат Арканзас, имеет территорию 600 кв. миль и население около 11 тыс. человек) и их административному

⁴⁰⁸ См.: Грац Роберта. Город в Америке: Жители и власти / Пер. с англ. Глазычев В. Л.; – М.: Ладыя, 1995.

⁴⁰⁹ См.: Local Government Reform and Reorganization: An International Perspective, p.8; State and Local Roles in the Federal System.-ACIR, Washington, DC,A-88, p.228.

весу (они играют очень большую роль в сельской местности и меньшую роль в городах).⁴¹⁰

Районы и малые города

Эта форма самоуправления восходит к 17-ому веку и в настоящее время сохраняется в 21-ом штате, больше всего в штатах Новая Англия и на Среднем Западе.⁴¹¹

Характер районов также меняется от штата к штату. Однако по большей части район является основным подразделением графства. Некоторые районы имеют большое значение, как в смысле занимаемой территории, так и в смысле выполняемых административных функций. Однако другие районные администрации играют значительно меньшую роль.

С течением времени по мере того, как американцы переселялись из сельских районов и малых городов в большие города и их окрестности, концепция малых городов и районов претерпела изменение: они превратились в муниципальные корпорации, осуществляющие функции самоуправления в городских районах в соответствии с законодательством штатов.

Специальные округа

Специальные округа, как правило, представляют собой административные органы, создаваемые для оказания определенного вида услуг, как-то: школы, парки, канализация, санитария, водоснабжение, аэропорты и т.д. Размеры их могут быть весьма различны. Многие из них расположены вне городских зон.

Школьный округ является наиболее распространенным типом специального округа в Соединенных Штатах. В 1942 году было 108 тысяч таких, округов; но, по мере того как улучшалась транспортная

⁴¹⁰ См.: Скидмор М.Д., Трип М.К. Американская система государственного управления. Отв. ред. А.В. Никифоров. М., 1993.

⁴¹¹ См.: Иванов В.В. Принцип разделения властей в конституции США 1787 г. и конституции Франции 1791г.: сравнительный анализ. // Государство и право. 2000. №12. С.83.

инфраструктура, произошло укрепление школьных округов. В 2002 году их было около 15 тысяч.⁴¹²

Народное образование является одной из основных сфер компетенции штатов. В большинство школьных округов подчиняется местным органам власти. Во главе школьных округов стоят школьные советы. Как правило, в такие советы избираются представители местного населения. Они определяют школьную политику, программы, бюджеты, нанимают инспекторов и в некоторых случаях устанавливают уровень налогов. Контроль за работой школьного округа в большинстве штатов возлагается на орган на уровне штата, обычно называемый Департаментом образования или Департаментом народного просвещения.

Для решения проблем, выходящих за рамки полномочий существующих органов самоуправления, создаются специальные округа. Примером может служить региональная комиссия по водному хозяйству. Но создание таких комиссий часто усложняет и дробит процесс местного самоуправления.

Региональные единицы

В наше время для решения проблем, выходящих за территориальные, а иногда и административные рамки отдельных штатов, графств и городов, создаются региональные организации. Создание региональных органов является часто результатом соглашений между штатами, направленных на решение конкретных проблем, например, экологических, которые выходят за рамки штатов.

На всех трёх уровнях государственного управления - федеральном, штатском и местном - практикуется и финансируется создание специальных территориальных округов.⁴¹³

Муниципальные органы управления

Около трёх четвертей населения США в настоящее время проживают в одной из 273-х городских зон. Обычно городская зона состоит из примерно

⁴¹² См.: Старцев Я.Ю. Курс лекций. "Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах" Тема 15. Американская система. Екатеринбург: УрАГС, 1997.

⁴¹³ См.: Корявин Л. От небоскребов до "одноэтажной Америки": Как строится в США власть на местах // Российская Федерация. 1994. N 12.

900 единиц общего и специального управления - графства, районы, города, школьные округа, специальные округа и единицы регионального планирования. Наибольшее распространение имеют городские администрации.⁴¹⁴

1. *Муниципальный устав.* Многие города в США имеют право создавать свои правительства, которые являются ответвлениями правительства штата.⁴¹⁵ В зависимости от исторических и других конкретных условий муниципальное правительство может создаваться, если граждане потребуют от законодательного собрания штата разрешение на оформление района в качестве административной и юридической единицы. При этом штат разрабатывает устав и тем самым предоставляет правительству города, где существуют ассоциированные властные полномочия.

2. *Самоуправление.* С целью поддержать концепцию самоуправления многие штаты включают в свои законы и конституции положения о самоуправлении. Тем самым штат предоставляет местной администрации право самой вести свои дела. Самоуправление предусматривает право на администрацию, определение типа правления и разработку, и осуществление программ, но при условии соблюдения конституции Штата и других законодательных ограничений.

4. *Муниципальные структуры управления.* Структуры муниципального управления определяют разделение полномочий и ответственности между выборами и назначаемыми должностными лицами города. В настоящее время муниципальное правительство Соединенных Штатов имеет четыре основные формы: мэр – совет, совет – управляющий, комиссия и Городское собрание.⁴¹⁶

⁴¹⁴ См.: Правовое регулирование местного управления в США // Социальные и гуманитарные науки: зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. 1993. 3/4. С. 53 - 59.

⁴¹⁵ См.: Местные органы власти в США: организация управления и экономической деятельности. М., 1996.

⁴¹⁶ См.: Михайлов Е.Д. Управление городскими агломерациями (проблема метрополитанизма) // США: Экономика, политика, идеология. 1994. N 3.

Формы местного правления

Мэр - Совет

Форма правления "мэр - совет" была заимствована из Англии во времена колониализма. Колониальный совет был всевластен, и мэр назначался колониальным губернатором. Функции городского правительства были немногочисленны, и граждане вновь образовавшихся штатов не были склонны передавать всю полноту власти одному должностному лицу.

В этой системе "слабого мэра" административные полномочия мэра были ограничены по сравнению с полномочиями совета, в особенности в области разработки бюджета и назначения и смещения субординированных должностных лиц и служащих. Мэр являлся Верховным должностным лицом только по названию.

С течением времени городское управление в Америке менялось: общее управление городом перешло к законодательным собраниям штата. Был введен институт выборов городских советов, хотя и ограниченным электоратом; в большинстве городских правительств были созданы две палаты, и эта практика продолжалась в XX-ом веке. В тот период мэр не был независимым должностным лицом, избранным народом, а избирался советом на годичный срок, причем его обязанности были в основном церемониальными.⁴¹⁷

В 1797 году Балтимор, в штате Мэриленд, первым из крупных городов наделил своего мэра правом налагать вето на распоряжения совета. В 1822 году Бостон, штат Массачуссеттс, ввел прямые выборы мэра. В 1830 году мэр Нью-Йорка получил абсолютное право вето. К 1850 году мэр стал главным административным лицом во многих муниципалитетах Соединенных Штатов. Несмотря на тенденцию к усилению роли мэра, в целом главным органом местного самоуправления в XIX-ом веке был совет,

⁴¹⁷ См.: Устименко Ю. Америка: многообразие городского самоуправления//Российская Федерация. 1996. N 16.

и всеобщее распространение в Соединенных Штатах имела система "слабого мэра".⁴¹⁸

Система "слабого мэра"

Основные особенности. Форма правления со "слабым мэром" характеризуется наличием мощного и относительно многочисленного совета, выполняющего административные функции, такие как разработку бюджета, назначающего основных должностных лиц, утверждающего наем и увольнение служащих более низкого звена. При этой форме правления существует разветвленная сеть комитетов, административных советов и комиссий, которые существуют и действуют в значительной степени независимо от правительства города. Эти советы обычно создаются либо для того, чтобы изъять определенную политическую функцию из политических структур или из-за отсутствия уверенности в том, что городское правительство способно достаточно эффективно осуществлять какую-либо деятельность.

Кроме поста мэра существует множество других выборных постов, включая пост главы департамента. Полномочия мэра сильно ограничены: право вето ограничено или отсутствует вовсе, ограничены и права назначения и снятия должностных лиц, отсутствуют сколько-нибудь значительные административные функции.

Преимущества и недостатки. Сторонники системы "слабого мэра" указывают на то, что такова была первоначальная концепция муниципального правительства, что существует историческая традиция и накоплен большой опыт. Эта система хорошо зарекомендовала себя во многих небольших территориально-административных образованиях, в особенности в сельской местности. Сторонники этой системы приходят к выводу, что представительное собрание при этой форме правления, наделено максимумом полномочий, и способно удовлетворить все нужды местного

⁴¹⁸ См.: Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея: Пер.с англ. / Под общ. ред. Н.Н. Яковлева. – М.: Издательская группа "Прогресс" – "Литера", 1994.

самоуправления. Примером муниципалитета такого порядка со "слабым мэром" является город Миннеаполис.⁴¹⁹

Противники системы "слабого мэра" указывают на расплытие ответственности и властных полномочий. Отсутствует сильное руководство, и не создаются условия для проявления профессионализма в администрации. Политический вакуум, характерный для такой системы, создает (в особенности в крупных городах) условия для деятельности политических "машин" и различных политических манипуляций. При системе "слабого мэра" большое значение имеют коллективные трудовые соглашения. Если эти неформальные соглашения нарушаются, местное правительство не способно выполнять свои задачи.

Система "сильного мэра"

Во второй половине 19-го столетия крупные американские города предприняли попытку упростить организационную структуру, укрепить положение мэра и ликвидировать некоторые или все муниципальные посты, на которые должностные лица избирались в отдельных выборах. Это привело к возникновению системы "сильного мэра".⁴²⁰

Система "сильного мэра" была принята в городе Бруклин, штат Нью-Йорк, в 1880 году. В 1898 году этому примеру последовал город Нью-Йорк.⁴²¹ Граждане крупных городов хотели видеть сильную и неподкупную администрацию. Во многих случаях сильный мэр, ответственный руководитель, политически подотчетный народу, мог успешно противодействовать "машине".

Основные особенности. Система "сильного мэра" отбирает исполнительную власть у совета и передает ее мэру. Она устраняет расплытие административной ответственности, предусматривает бюджет исполнительной власти и позволяет мэру руководить единым административным аппаратом. "Сильный мэр" не является членом совета, но

⁴¹⁹ См.: Скидмор М.Д., Трип М.К. Американская система государственного управления. М., 1993.

⁴²⁰ См.: Корявин Л. От небоскрегов до "одноэтажной Америки": Как строится в США власть на местах // Российская Федерация. 1994. N 12.

⁴²¹ См.: Скидмор М.Д., Трип М.К. Американская система государственного управления. М., 1993.

обладает правом наложения вето на его решения. В качестве главного должностного лица города "сильный мэр" уполномочен назначать и смещать руководителей департаментов и других должностных лиц. Городской совет выполняет законодательные функции, в то время как устраняется необходимость существования множества советов и комиссий, столь характерное для системы "слабого мэра".

Преимущества и недостатки. Система "сильного мэра" обеспечивает сильное политическое и административное руководство городом. Она устраняет слишком дробное деление ответственности, рассматриваемое как один из главных недостатков системы "слабого мэра". "Сильный мэр" отвечает за ведение дел в городе и имеет достаточные полномочия для этого. Эта форма, как правило, облегчает разработку и осуществление политики. Совет, освобожденный от каждодневных административных дел, может сосредоточиться на основных нуждах города.

Противники системы "сильного мэра" утверждают, что одно и то же лицо выполняет как политические, так и административные функции, и нет уверенности в том, что мэр обладает необходимыми административными способностями. Многие города, в особенности крупные, преодолели это противоречие, наделив мэра правом назначать администратора-профессионала. Мэр в этом случае сохраняет за собой функции руководства правительством и ответственность перед общественностью.

Совет во главе с менеджером как форма управления

Впервые план совета во главе с менеджером был реализован в городе Стонтоне, штат Вирджиния, где в 1908 году двухпалатный городской совет принял постановление, учреждающее должность "генерального менеджера". Первым более или менее большим городом, реализовавшим эту форму управления, стал Дейтон, штат Огайо в 1914 году был учрежден совет во главе с менеджером, чтобы помочь городу справиться с последствиями

мощного наводнения. В 20-м веке использование этой формы в муниципальном управлении растет быстрее других.⁴²²

Характеристики. По своей структуре план совета во главе с менеджером имеет сходство с частной корпорацией, в которой избиратели, совет и менеджер организационно сравнимы с акционерами, советом директоров, и генеральным директором корпорации. При мэре есть несколько выборных служащих, обычно лишь в составе совета, которых, как правило, выбирает совет из числа своих членов в качестве номинальных руководителей для представительских функций, а также с тем, чтобы председательствовать на собраниях совета.

Директивным законодательным органом является совет. Менеджер – профессиональный управляющий, работающий полный день, в полномочия которого входит руководство муниципальными делами и который назначается в соответствии с контрактом, заключаемым советом. Менеджер занимает свой пост лишь до тех пор, пока его работа удовлетворяет совет.

Преимущества и недостатки. Сторонники плана совета, возглавляемого менеджером, указывают, что когда городом руководит профессиональный менеджер, руководство носит деловой, профессиональный характер. Представляя население, совет сохраняет функции политического контроля.

Противники плана заявляют, что он не обеспечивает мощного, эффективного политического руководства, и менеджер не несет прямой ответственности перед избирателями, обладающими лишь косвенным контролем над администратором, назначенным советом. По их мнению, менеджер может быть лишь чужаком, которому поручают руководство муниципальными делами и который сегодня здесь, а завтра там, а город для него лишь ступень в карьере.

Комиссия как форма управления

Между 1870 и 1891 годами ряд городов на юге станы, например Новый Орлеан, штат Луизиана, и Мобайл, штат Алабама, остановились на комиссии

⁴²² См.: Диреганова А. Л. Основные направления правового регулирования органов местной власти США. www.conf.stavsu.ru.

как форме управления, однако впоследствии отказались от нее.⁴²³ В 1901 году Галвестон, штат Техас, учредил комиссию с тремя комиссарами, одного из которых назначал губернатор, а двое других избирались избирателями. Не прошло и трех лет, как все пять комиссаров стали выбираться судебными органами. После того как Галвестон успешно отстроил город, пострадавший в результате мощнейшего урагана, используя эту новую форму управления, к ней перешел город Демойн, штат Айова, в 1907 году. В план этой формы управления были внесены новшества, и в результате была создана форма, известная как План Демойн, включающая комиссию как форму управления, плюс законодательную инициативу, референдум, ходатайство об отзыве, непартийные выборы и система служебного роста на основе успехов и способностей служащего.⁴²⁴

Характеристики. Комиссия как форма управления обеспечивает выбор небольшого числа комиссаров (как правило, три, пять или семь), которым принадлежат все представительские и исполнительные полномочия городского самоуправления. Они коллективно выполняют обязанности городского совета, принимают резолюции и постановления, взимают налоги и принимают решения об ассигновании средств. Индивидуально каждый комиссар является административным руководителем важного государственного департамента, например департамента общественных работ, полиции, пожарной охраны, здравоохранения или финансов. Таким образом, только один комиссар осуществляет руководство каждым видом деятельности городских служб.

Когда комиссия выступает в роли городского совета, председательство в ней осуществляет один из членов, который обычно носит название мэра. Мэр может избираться непосредственно населением или выбираться комиссией. Мэр не обладает правом вето и административными полномочиями, выходящими за пределы городского департамента, которым он руководит.

⁴²³ См.: Государственная власть в Америке. <http://4uth.gov.ua/usa/russian/government>.

⁴²⁴ См.: Правовое регулирование местного управления в США//Социальные и гуманитарные науки: зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. 1993. 3/4. С. 53 - 59.

В настоящее время эта форма муниципального управления используется всё реже. Недавно ряд городов, включая Берминген, штат Алабама, Топека, штат Канзас и Талса, штат Оклахома, изменили свой устав, перейдя к совету во главе с мэром как форме управления.⁴²⁵

Преимущества и недостатки. Сторонники комиссии как формы муниципального управления указывают, что исторически этот план прекрасно проявил себя в чрезвычайных ситуациях, и централизация власти и полномочий облегчают городское управление. Управление на основе комиссий предоставляет немногим власть и полномочия по управлению городом, избегая возможности злоупотребления властью, когда ею наделяется один человек. Комиссия, как правило, создаёт механизм прямого участия общественности в управлении, обеспечивая законодательную инициативу, референдум и право отзыва.

По мнению критиков этого плана, централизация, в этом случае, одновременно и слишком велика, и слишком мала. Слишком велика, потому что и представительные и административные полномочия передаются в одни и те же руки, и слишком мала, потому что все управление городом четко разделяется на части, которыми руководят отдельные комиссары. Кроме того, противники указывают на отсутствие эффективного руководства, ни один служащий не несёт общей административной ответственности, а также трудности с выбором человека, который обладает достаточным уровнем квалификации, чтобы представлять интересы избирателя в городском совете и быть компетентным, профессиональным администратором, возглавляющим отдел городского управления.

Городское собрание

Городское собрание, почти не встречающееся за пределами штатов новой Англии, представляет собой форму местного самоуправления, начало которой было положено в колониальный период. Это чистая форма прямой демократии, ведь каждый избиратель обладает возможностью участия в

⁴²⁵ См.: Ковалева Т. Местное самоуправление: американский вариант // Народный депутат. 1991. N 8.

законодательном процессе, выражая собственное мнение, предпринимая попытки убедить других граждан и голосуя по вопросам общественной жизни.

В новой Англии *таун* (город) является основной формой управления в сельской местности и небольших городах. *Таун* - административный район, куда входят деревни на его территории, а также незастроенное пространство. За исключением тех случаев, когда муниципалитет получает статус самоуправляемой единицы, *таун* (город) осуществляет большую часть функций, которые в других районах выполняются графством.⁴²⁶

По мере роста населения района, в эту форму могут вноситься изменения. По новому плану, известному как Представительное городское собрание, городские избиратели выбирают определенное число граждан (обычно 100 или более), которые представляют их на собраниях. Это не лишает любого избирателя возможности присутствовать на обсуждении и участвовать в их работе, однако правом голоса обладают лишь представители. В районах, использующих Представительное городское собрание, выборщиков и других служащих, кроме того, избирают для проведения в жизнь местных законов.

Характеристики. Как правило, на городских собраниях выбирают правление выборщиков, обычно состоящее из трех-пяти человек, осуществляющих оперативное руководство городскими делами между собраниями, несущих ответственность за городское имущество, выдающих лицензии, руководящих, другими городскими служащими и созывающих специальные городские собрания. Начальник канцелярии, казначей, податной инспектор, констебль, совет управляющих школы и другие служащие выбираются избирателями или назначаются выборщиками.

⁴²⁶ См.: Governing Partners. State-Local Relationship in the United States. Boulder. 1998. P. 46-47; Сахаров Н. Советы и мэры в американских городах // Народный депутат. 1993. 8. С. 56 – 58; Бакатин Д.В., Ковалева Т.К. Правовой статус и хозяйственная деятельность органов муниципального управления. Американская модель. М.: Изд-во МГУ, 1999.

Участники городского собрания зачастую избирают финансовый комитет, который готовит городской бюджет.⁴²⁷

Перед проведением городских собраний, как очередных, так и чрезвычайных, выпускается warrant – официальный документ, в котором говорится о дате, времени и месте проведения собрания, повестки дня, а также санкционируется собрание. Подготовка и выпуск warранта, как правило, является ответственностью выборщиков.

Достоинства и недостатки. По мнению сторонников городского собрания, эта структура является чистойшей формой демократии, потому что дает возможность всем зарегистрированным избирателям принять участие в любом заседании. За исключением структур ежегодных собраний, организационно городское собрание напоминает Совет во главе со слабым мэром, за исключением того, что мэра нет вообще, есть Председатель совета, и не у кого нет права вето. Все чаще выборщики избирают менеджера и поручают ему обычные административные задачи.

Кроме того, существуют определенные сложности с этой формой управления. Органам городского управления сложно заниматься перспективным планированием, посещаемость зачастую чрезвычайно низка, потому что граждане не могут или не хотят тратить время на собрания, нередко оно длится несколько дней. Кроме того, трудно добиться понимания гражданами сложных вопросов, а также ответственного подхода к голосованию по повестке дня. Трудной задачей может стать подготовка warранта с информацией о встрече, особенно в том, что связано с бюджетом, каждая статья бюджета становится отдельным пунктом повестки дня.

Несмотря на эти трудности, городское собрание до сих пор является жизнеспособной формой местного самоуправления во многих регионах.

Некоторые регионы справились со сложностями, создаваемыми этой формой управления, назначив городского управляющего или помощника по административным делам для повседневного руководства.

⁴²⁷ См.: Бакатин Д.В., Ковалева Т.К. Муниципалитеты в системе финансового федерализма США. Правовые аспекты. М.: Изд-во МГУ, 1995.

Тенденции в использовании различных форм органов местного самоуправления.

Форма органов муниципального управления, используемых данной местностью, - лишь средство. Она важна с точки зрения управления районом, а также распределения влияния различных групп интересов в муниципалитете. Местные культурных традиции играют свою роль в определении типа органов управления, и в том, каким образом эта форма изменяется в соответствии с положением. Поэтому не существует ни одной схемы управления, которая подходит для всех районов.

В 23-х очень больших городах с населением 500 тысяч или более, по оценкам Бюро по проведению переписи населения от 1986 года, 19 использовали совет, возглавляемый мэром, а остальные совет, возглавляемый менеджером. Среди 182 городов с населением 100 тысяч или более, 77 (42,3 процента) используют совет, возглавляемый мэром, 102 (56 процентов) совет, возглавляемый менеджером, и лишь 3 (1,6 процента) комиссию. Ни в одном из этих городов не используется в качестве формы органов управления городское собрание.⁴²⁸

Городские службы

А. Местные органы власти выполняют многие из тех же функций, что и правительства штатов, однако упор делается на местные службы.

Эта деятельность может быть сгруппирована по трем основным категориям:

1. законодательная (разработка и принятие местных законов и положений),
2. судебная (деятельность транспортных и других муниципальных судов),
3. исполнительная (осуществление деятельности муниципальных органов управления и соответствующих бюрократических структур).

Сегодня круг требований, предъявляемых к местным органам управления и соответствующим сферам муниципальной деятельности

⁴²⁸ См.: Сахаров Н. Советы и мэры в американских городах // Народный депутат. 1993. №8. С. 56 - 58.

безграничен. Сюда входят образование на всех уровнях, регистрация актов гражданского состояния, связанных с функционированием города (свидетельства о рождении, о браке, титулы собственности и другие аналогичные регистрационные записи), общественное здравоохранение и социальные службы, строительство и поддержание инфраструктуры, работа библиотек, зоны отдыха.

Перечни форм и видов деятельности местных органов власти, варьируются от территории к территории, однако более или менее типичными являются следующие:

1. жильё, школы, парки, зоны отдыха, библиотеки, озеленение, стадионы, аэропорты, мосты, общественный транспорт;

2. полиция, пожарная служба, скорая помощь, тюрьмы, очистные сооружения, водоснабжение, сбор и переработка отходов, охрана окружающей среды, работа муниципальных служб коммунального и городского хозяйства;

3. контроль за использованием земель, планирование, зонирование, охрана исторических памятников, регулирование процесса дробления объектов собственности;

4. регистрация транспортных средств, выдача водительских прав, управление транспортным движением, выдача лицензий на продажу алкогольных напитков, на занятие профессиональной деятельностью, регулирование кабельных телесетей;

5. социальные службы, включая образование, здравоохранение, помощь бедным, безработным, молодёжи, престарелым гражданам, деятельность местных общин;

6. планирование, экономическое развитие, судебная и нормотворческая формы деятельности, перечисленные выше.

Б. Городское развитие, основная функция большинства администраций городов, заслуживает особого внимания.

Городское развитие в Соединенных Штатах характеризуется тесным взаимодействием между правительственными и предпринимательскими структурами, которое представляет собой интересную модель приватизации предприятий для стран Восточной Европы.⁴²⁹

Городское развитие, как правило, основывается на местной инициативе и деятельности, осуществляемой в рамках специальных регулятивных положений штата и конституций штата (при поддержке в период с 1950 по 1970 годы со стороны федерального правительства).⁴³⁰ В соответствии с этими положениями, существующими в штатах, местные органы управления имеют право приобретать и освобождать участки территории и передавать их частным организациям, компаниям, занимающимся развитием территорий и строительством в соответствии с контрактом, в котором оговариваются темпы строительства, формы допустимого использования земель и финансовая выгода для соответствующего района от использования данной территории. Затем компания, осуществляющая развитие территории, продает или сдает в аренду участки земли для жилья, коммерческой или иных форм разрешенной деятельности. Эти контракты обеспечивают данной компании получение прибыли, которая позволяет ей удовлетворить финансовые и строительные потребности соответствующей муниципальной территории.

Эта система имеет главным своим достоинством гибкость частная компания, осуществляющая развитие территорий, может более оперативно, чем правительство осуществлять контракты с компаниями по строительству жилья, фирмами, коммерческими структурами и другими инвесторами. Кроме того, контракт обеспечивает защиту местного правительства и населения, поскольку требует от компании, осуществляющей развитие территории, учитывать общественные потребности.

Тем не менее, эта система имеет определенные недостатки. В тех случаях, когда компания по развитию территории выбирается недостаточно

⁴²⁹ См.: Америка: многообразие городского самоуправления // Российская Федерация. 1996. N 16.

⁴³⁰ См.: Соединенные штаты Америки, Конституция и законодательные акты / Под ред. О. А. Жидкова. М., 1993.

тщательно или когда необходимы крупные экономические субсидии для привлечения инвестиций, земля может годами не использоваться. Кроме того, особенно на начальном этапе эта программа может быть использована для того, чтобы исключить районы, в которых живут бедные слои населения и низкодоходные группы или национальные меньшинства, развивая вместо этого районы проживания богатых и средних слоев. Однако эти проблемы могут быть решены в результате осуществления реалистичных планов, в которых основной упор делается на реабилитации, восстановлении, а не на разрушении и которые обеспечивают выделение в необходимых случаях пособий бедным слоям населения на переселение. Факт остается фактом - основная модель сотрудничества между частными и государственными структурами в осуществлении городского развития способствовала преобразованию значительных участков городских территорий с периода второй мировой войны.

В. Несомненно, что этот перечень муниципальных услуг мог бы быть расширен. Однако для того, чтобы получить правильное представление об этих разнообразных видах и формах деятельности целесообразно рассмотреть список из пяти основных статей городских расходов, представленных в порядке убывания в пересчете на душу заселения:⁴³¹

Малые города (до 50 тысяч):

1. Канализация, санитария и гигиена;
2. Транспортные магистрали;
3. Деятельность полиции;
4. Образование;
5. Пожарная охрана.

Крупные города (свыше 1 миллиона):

1. Социальное обеспечение;
2. Образование;
3. Здравоохранение и больницы;

⁴³¹ См.: Бокова С.В. Программы развития городов в системе государственного управления// США: Э.П.И. 1993. 8. С. 120 - 125.

4. Деятельность полиции;
5. Канализация, санитария и гигиена;
6. Источники финансирования деятельности органов местной власти.

Каким образом города и особенно крупные города финансируют деятельность необходимых служб?

А. Бюджет.

Все местные органы управления должны составлять годовой бюджет. Многие законы штатов требуют, чтобы местные бюджеты были сбалансированы. Как правило, главы административных управлений в соответствии с существующими правилами и ограничениями разрабатывают бюджет своей организации. Зачастую имеют место широкие дебаты относительно того, какие службы и программы правительство должно финансировать и в какой степени.

В зависимости от формы местного органа управления и его структуры эти бюджетные конфликты, как правило, разрешаются главой исполнительной власти (мэром) и законодательной ветвью власти (советом).

Б. Откуда поступают доходы?

Откуда местные официальные лица получают доходы для того, чтобы оплачивать предоставляемые услуги? Каковы основные источники доходов, которыми пользуется местная администрация?

Во-первых, наиболее важным источником доходов является доход на собственность, одно время используемый администрацией всех местными администрациями. Налог на собственность собирается на недвижимость (землю и здания) и на личную собственность (например, на автомобили). Эти налоги базируются на стоимости налога на собственность, устанавливаемые местной администрацией.⁴³²

Другим важным источником местных доходов может быть подоходный налог (взимаемый в шести штатах, в основном на Востоке), налог с оборота на некоторые или все виды товаров, продаваемые в городе (в 16 штатах

⁴³² См.: Местные органы власти в США: организация управления и экономической деятельности. М., 1996.

разрешается местной администрации взимать этот налог), штрафы и взносы (штрафы взимаются за нарушения законов, например, за нарушение правил дорожного движения, и взносы за предоставляемые специальные услуги), специальные налоги уплачиваются владельцами собственности за правительственные услуги, которыми пользуется собственник), налоговые доходы (например, за гаражи, проекты строительства домов, рынки и так далее) и путем продажи государственных ценных бумаг (сертификат, который гарантирует оплату затраченных денег и процентов по ним в конкретный срок).⁴³³

В дополнение к местным источникам доходов, большинство местных администраций получают экономическую помощь от правительств штатов и федеральных органов. Фонды штатов разделяются на две основные категории:

1. Общая правительственная поддержка;
2. Субсидии по категориям для поддержки конкретных программ или проектов, например, строительства дорог, общественные нужды, образование.

Федеральная финансовая помощь также подразделяется на два основных вида:

1. Так называемая субсидия в форме оказания помощи;
2. Разделение доходов.

Обычно первый вид помощи предоставляется непосредственно определенным федеральным департаментом для практического использования. Существует около 500 федеральных программ субсидий с различными целями (от подготовки полицейских до контроля за канализацией), однако, две трети федеральных субсидий используются для оплаты расходов на социальные нужды и расходы по строительству дорог.⁴³⁴

⁴³³ См.: В основании пирамиды: как работают местные органы самоуправления в США, Великобритании, Франции // Народный депутат. 1990. 14. С. 112 - 118.

⁴³⁴ См.: Хиви Д. Финансы местных органов власти в США // Финансы. 1995. N 10.

Концепция разделения доходов с администрацией штатов и местными органами власти, это возвращение администрации Штатов и местным органам власти части доходов, собранных федеральным правительством в этом штате.

Сегодня, однако, из-за нынешних финансовых трудностей, с которыми сталкивается федеральное правительство, разделение доходов больше не является источником финансирования местных органов власти.

Раньше источниками доходов местных органов власти были следующие:

- 31 процент от налогов на собственность;
- 31 процент от администрации штатов;
- 8 процентов от федерального правительства;
- 7 процентов от выручки коммунальных предприятий;
- 4 процента от налога с оборота;
- 2 процента от личных доходов;
- 1 процент от других налогов и взносов;
- 16 процентов из других источников.

Эти оценки основаны на общих данных для стран, городов, школ и специальных округов.⁴³⁵ Распределение доходов для каких-либо конкретных местных органов управления может значительно отличаться от вышеприведенных данных.

В. Облигации

До тех пор, пока существуют органы власти, у них будет потребность брать займы деньги, когда требуемые расходы превышают доходы. Эти доходы могут быть различными, например, от краткосрочных проектов до долгосрочных капитальных проектов. Способность властей брать деньги займы зависит в основном от восприятия их кредиторов того, что власти готовы и способны выполнить свою просьбу по выплате кредитов. Без такой просьбы индивидуальные лица и институты не будут добровольно давать деньги властям. В некоторых случаях кредиторы ожидают получить полные

⁴³⁵ См.: Там же.

гарантии со стороны властей. В других случаях кредиторы могут быть удовлетворены получением выплат исключительно из определённых доходов, например, доходов, получаемых в связи с деятельностью конкретной структуры, (например дорожные пошлины или выплаты за пользование электричеством).⁴³⁶

Многие другие факторы будут влиять на условия, согласно которым власти могут брать деньги взаймы. Эти условия зависят от лиц и организаций, которым необходимо будет выплатить по долговым обязательствам, например, банкам, финансовым институтам и индивидуальным вкладчикам. Тип финансируемых расходов зависит от гарантий, предоставляемых по выплате по долговым обязательствам местными администрациями (гарантии по обязательствам местных администраций, в основном зависят от федерального налогообложения доходов). В Соединенных Штатах обычная практика, когда местные администрации не пользуются своим правом предоплаты по долговым обязательствам на определенный период, например, в течение 10 лет; это ограничение объясняется тем фактом, что вкладчики по долговым обязательствам обычно настаивают на этом положении.⁴³⁷

Вышеизложенные положения это только некоторые факторы, влияющие на общественное финансирование; многие другие факторы также следуют учитывать, прежде чем местным властям начинать программу по кредитованию. Разрабатывая такую программу, местные власти должны учитывать существующие обычаи и особенности вкладчиков, которые, как ожидается, купят долговые обязательства, таким образом, гарантируя наилучшие возможности предлагаемыми обязательствами предполагаемым кредиторам.

Роль органов управления штата и местных властей в мероприятиях Федерального Правительства, способных оказать воздействие на состояние окружающей среды, очень высока.

⁴³⁶ См.: Финансовая база местных органов власти западных стран: Сб. обзоров. М.: ИНИОН, 1994.

⁴³⁷ См.: Местное самоуправление и федерализм: опыт США. Архив ИЭГ. www.opec.ru/library/.

Национальные органы управления действуют в штатах и отдельных районах. В принципе, деятельность федеральных органов управления не подпадает под действие законов штата и местных органов управления и не контролируется ими. Однако в зависимости от характера этой деятельности, органы управления штата и местные власти по федеральному законодательству наделяются определенными правами в связи с предлагаемыми мероприятиями.

Эти гарантии дают штатам и отдельным местностям возможность играть существенную роль в предлагаемых мероприятиях на федеральном уровне, оказывающих значительное воздействие на состояние окружающей среды, отрицательное влияние на памятники истории, а также в предлагаемом использовании парков, исторических районов, районов отдыха и заповедников. Эти меры процедурной защиты применяются, если федеральные органы управления предлагают осуществить проект строительства, выделяют субсидии для осуществления проекта строительства либо предлагают принять постановление или осуществить какую-либо политику. Местные власти теснее связаны с конкретной реализацией мероприятия и, возможно, более чувствительны к его последствиям, и поэтому мнение населения данной местности способно обеспечить охрану окружающей среды, оказывая влияние на федеральный уровень.

Данные процедуры регулируются рядом различных законоположений и исполнительных приказов на национальном уровне. Они обеспечивают определенную степень координации деятельности органов управления на разных уровнях и еще одну форму сдержек и противовесов в федеральной системе управления.

Местная автономия в режимах, ранее обеспечивавших значительную степень централизации.

Децентрализация власти среди местных органов самоуправления является важной возможностью изменения структуры управления и наделения населения возможностью контролировать власти. Существуют, по

крайней мере, два способа решения этой задачи - использовать Конституцию, по которой местным органам управления предоставляются полномочия по осуществлению управления в своем регионе в рамках общегражданского законодательства. Другой способ с помощью законов. В любом случае, предоставление полномочий местным органам управления может дать служащим местных органов власти средства для осуществления (в процессе управления) чаяний местного населения.⁴³⁸

Полномочия, делегированные местным органам управления, представляют собой эквивалент национального суверенитета на местном уровне. В их число могут входить полномочия на принятие законов и законодательных актов, взимание налогов и сборов для финансирования местных программ и проектов, обеспечение обслуживания, включая набор и увольнение местных служащих, и проведение политики в области культуры и по вопросам, касающимся качества жизни, например, окружающей среды, землепользования и сохранения исторического наследия.

Местным органам управления могут предоставляться полномочия на принятие собственного устава или Конституции, регулирующей ведение дел на местном уровне.

Например, прежде чем федеральное правительство предоставляет штату субсидию на постройку шоссе, пересекающего местный парк, необходимо провести консультации с природоохранными организациями и изучить акты государственных архивов, имеющих отношение к подобным вопросам. Ещё один пример; если национальное правительство строит дамбу в штате, этому штату сообщается о значительном влиянии проекта на состояние окружающей среды, а результат консультаций фиксируется в государственных архивах.⁴³⁹

⁴³⁸ См.: Бабун Р.В. Американский федерализм и местное самоуправление // Регион: экономика и социология. 1994. N 1.

⁴³⁹ См.: Органы власти штатов и местные органы управления в США/ Отв.ред. Шамберг В.М. М.: ИМЭиМО, 1990.

Эти гарантии процедурного характера стали важным элементом отношений между различными федеральными органами управления в системе муниципального самоуправления США.

Обзор достоинств и недостатков формы муниципального управления США.

Достоинства

- Давняя историческая традиция;
- Выборный представительный совет, удовлетворяющий потребности избирателей;
- Хорошо проявил себя в маленьких городах и сельской местности;
- Сильное лидерство с централизованной ответственностью;
- Облегчает формулировку реализацию политики;
- Профессиональный руководитель руководит городом;
- Совет сохраняет контроль над политикой;
- Руководство городом осуществляется на манер руководства компанией;
- Хорошо действует в чрезвычайных ситуациях;
- Простая организационная структура;
- Скорое и решительное осуществление политики;
- "Чистейшая" форма демократии;
- Все избиратели имеют возможность принять участие в управлении городом;
- Давняя историческая традиция;
- Хорошо зарекомендовало себя в небольших районах.

Недостатки

Слабый мэр

- Распыление полномочий и ответственности;
- Отсутствие сильного лидера;
- Политический вакуум может привести к появлению боссов и засилью одной из партийных машин в политической жизни.

Сильный мэр

- Ответственность слишком велика для одного человека;
- Мэр может не являться профессиональным управленцем.

Руководитель совета

- Отсутствие мощного и эффективного политического руководства;
- Руководитель, стремится узурпировать политические функции;
- Руководитель м.б. чужаком в городе, стремящимся лишь сделать карьеру.

Комиссия

- Одна организация выполняет и законодательные и политические функции;
- Отсутствие сдержек и противовесов;
- Никто не несет общей административной ответственности;
- Трудно избрать законодателей, обладающих способностями к руководству.

Городское собрание/представительное городское собрание

- Трудно осуществлять долгосрочное планирование;
- Сложно обеспечить достаточный уровень информированности всех граждан;
- Подготовка документов может усложниться;
- Зачастую низка посещаемость ежегодных собраний.

Муниципальная кадровая политика.

Несомненный практический интерес, с точки зрения развития российской системы местного самоуправления, может представлять вопрос о том, как проводится муниципальная кадровая политика в США.⁴⁴⁰

Кадровая политика включает в себя и работу, и должность, и мотивацию поведения людей внутри данной организации, ***“... в конечном счете, направлена на то, чтобы цели деятельности этой организации были достигнуты наиболее эффективно и экономно с максимальным использованием всех работников”***.⁴⁴¹

Рассмотрим основные моменты, характеризующие работу с кадрами муниципальной администрации.

Разобщенность (раздельность) управления кадрами на различных уровнях американского управления. Как общее правило, кадровые системы в

⁴⁴⁰ ***“Кадровая политика*** - это искусство подбора новых служащих, используя старых таким образом, чтобы можно было получать максимальное качество и количество продукции и услуг от рабочей силы” (Felix A. Nigro. Public Personnel Administration.- N.Y., 1959, p.36).

⁴⁴¹ См.: Kenneth O. Warner. A Common Sense Personnel Program.-Tennessee Town and City, 1951, p.13.

США на всех уровнях - федеральном, штатном и местном - действуют полностью независимо друг от друга (несмотря на тот факт, что в некоторых случаях федеральное правительство устанавливает стандарты кадровой политики в правительствах штатах, а штаты - в ограниченном числе случаев - обеспечивают определенные службы в муниципальном аппарате.

Характерно, что кадровые системы различных уровней управления не имеют иерархических отношений.

Правовые основы муниципальной кадровой политики. Каждый штат имеет собственную правовую базу муниципальной кадровой политики, отличающуюся как от других штатов, так и в отношении различных уровней местного управления.

Кадровая политика городов основывается, как правило, на следующих актах:

1) В относительно немногих случаях (**Массачусетс** и **Нью-Йорк**) города пользуются штатными законами, которые применимы к штатным служащим.⁴⁴²

2) Общим для многих штатов является принятие общих законов, содержащих положения о “гражданской службе”, применимых к различным категориям городов, часто в зависимости от их размеров.

3) Специальные акты, определяющие рамки кадровой системы особых городов.

4) Местные хартии. Города, пользующиеся привилегией “home rule”, принимают собственные хартии, многие из которых включают положения по “системам гражданской службы”.

5) Акты, принимаемые муниципальным представительным органом.

6) Исполнительные или административные приказы. В отсутствие местной хартии или ордонанса местного представительного органа возможно принятие муниципальной исполнительной властью приказов, содержащих положения относительно управления кадрами.

⁴⁴² См.: Местные органы власти в США: организация управления и экономической деятельности. М., 1996.

Местные власти могут, путем *местного референдума*, решить, будет ли закон штата о гражданской службе распространяться на них. В случае положительного решения штат должен предоставлять услуги и обеспечивать службы, предусмотренные законом (*Нью-Джерси, Массачусетс, Мэриленд*).⁴⁴³

Основные черты кадровой политики в городах:

1) *Независимость агентств гражданской службы*. Наиболее общий тип соответствующей организационной структурной единицы муниципалитетов - комиссия по гражданской службе или кадровое правление. Обычно состоит из 3-5 назначаемых членов, которые служат на долгосрочной основе и на которых возлагается ответственность за выполнение закона о гражданской службе. Они могут также служить в качестве политического правления для установления общих стандартов кадровой политики и заслушивания апелляций.

2) *Открытая конкуренция (состязательность)* - общий принцип для муниципальных кадровых систем. Он означает, что любое лицо, обладающее минимумом качеств, требуемых для замещения должности, может посредством экзаменов участвовать в конкурсе на замещение этой должности.

В последние годы некоторые местные ордонансы о гражданской службе несколько отошли от принципа открытой состязательности в сторону установления повышенных квалификационных стандартов, что в определенной степени ограничивает широкую состязательность в замещении должностей в муниципальной службе.

3) *Концепция "должность"*. Должность рассматривается как круг обязанностей и ответственности, которые предписаны данному индивиду. Эта концепция рассматривается в качестве базисного кирпича в построении американской публичной кадровой системы. Исходным является то, что

⁴⁴³ См.: Органы власти штатов и местные органы управления в США/ Отв.ред. Шамберг В.М. М.: ИМЭиМО, 1990.

кандидат нанимается для выполнения определенных обязанностей за определенную плату.

В контрасте с этой концепцией находится система подбора кадров в руководящие управленческие слои по их достижениям в образовании. Предполагается, что все дальнейшие кадровые подвижки приспособлены к прогрессу личности путем различных градаций в пределах класса.

В системе, основанной на концепции “должность”, индивидум обычно продвигается по служебной лестнице через конкурсные (состязательные) экзамены, схожие с экзаменами на замещение должности (вступительными экзаменами).

4) *Экзамены на замещение особых должностей.* Многие законы о гражданской службе содержат положения, сводящиеся к следующему: экзамены должны быть практическими по характеру и основанными на конкретной работе, которая будет выполняться лицом, занявшим должность. Это означает, что муниципалитеты экзаменуют лиц *не для выявления их потенциала или основных умственных способностей, а на их знания специфического рода работы как особого уровня ответственности*, будь то для повышения по службе или для приема на службу.

В последние годы этот принцип модифицирован на уровне экзаменов для приема на муниципальную службу. Суть новых экзаменов состоит в том, что они предназначены отобрать тех, кто имеет потенциал для роста в административной работе, но не имеет специальных знаний о работе, которую они будут выполнять. Особенно эта практика распространена в отношении недавних выпускников университетов. Но такие экзамены применяются только как приемные, а для повышения по службе сохраняются прежние, основанные на знании характера работы.⁴⁴⁴

Таким образом, анализируя систему организации местного самоуправления в США, можно сделать следующие выводы:

⁴⁴⁴ См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Органы местного управления в США и Западной Европе. Екатеринбург-Челябинск, 1999; Органы власти штатов и местные органы управления в США/ Отв.ред. Шамберг В.М. М.: ИМЭМО, 1990; Kenneth O.Warner,p.94-95.

Опыт США свидетельствует о том, что местное самоуправление оказывает влияние на федеративные отношения преимущественно через партийный механизм, а также через группы давления, представляющие интересы местных властей на федеральном уровне и в законодательных органах штатов. В США, как и в большинстве иных демократических государств, местное самоуправление как группа давления хорошо организовано в национальном масштабе. Достаточно большим политическим весом обладают ассоциации графств, муниципалитетов, мэров и т. п., имеющие свои представительства в Вашингтоне.

В США, начальная стадия местного самоуправления основывается на нескольких фундаментальных составляющих:

1) Обязательство государства по обеспечению самоуправляемости местных сообществ, на которую они имеют политическое право. Практически это означает, что большинство проблем, если не все, должны решаться людьми, с ними столкнувшимися. Решение местных вопросов при таком подходе, возможно, является единственно эффективным.

2) Для полного использования политического права на самоуправление необходимо наличие сильной законодательной базы. Закон должен обеспечить высокую степень местной автономии, демократическое участие населения в процессе принятия решений на местах и прочную финансовую основу.

3) В США существуют 5 основных форм местного управления, объединяют их именно вышеуказанные фундаментальные составные. Эти 5 форм отражают опыт страны в достижении демократии на местном уровне и необходимость сделать так, чтобы демократия на местах обеспечивала действенное местное управление.

Швейцарская Конфедерация	
Континент:	Европа
Национальное название:	<i>Немецкий:</i> Schweizerische Eidgenossenschaft <i>Французский:</i> Confédération Suisse <i>Итальянский:</i> Confederazione Svizzera <i>Рето-романский:</i> Confederaziun Svizra
Столица:	Берн
Площадь:	41300 кв. км.
Население:	7260300 человек, в том числе свыше 1300000 иностранцев, средняя плотность населения около 176 человек на км2. Этнический состав: немцы - 65%, французы - 18%, итальянцы - 10%.
Краткая историческая справка:	1847г.– гражданская война и победа буржуазной революции в стране. Новое федеративное государство со столицей в Берне было образовано в 1848 г. принятием конституции Швейцарской конфедерации. 1923г.– таможенная уния с Лихтенштейном
Географическое положение:	Государство расположено в Центральной Европе. Граничит: с Францией – на западе, Германией – на севере, Австрией и Лихтенштейном – на востоке, Италией – на юге. Выхода к морю не имеет
Политический строй:	Демократия
Глава государства:	Глава государства и правительства - президент конфедерации, избираемый на год парламентом поочередно из числа членов правительства - федеральных советников.
Языки:	немецкий (на нем говорит 65% населения), французский (18%) и итальянский (12%); около 1% швейцарцев говорит на ретороманском языке.
Основная религия:	Католицизм, верующих: 50%, протестанты - 44,3%.
Форма правления:	Швейцария - федеративная парламентская республика. В административном отношении состоит из 23 кантонов. Каждый кантон имеет свою конституцию, парламент и правительство.
Территориальная система:	Конфедерация



Швейцария

История современной Швейцарии как союза кантонов - самоуправляющихся объединений общин восходит к 1 августа 1291 г., когда три кантона - Швиц, Ури и Унтервальден (распавшийся позднее на

полукантоны Обвальден и Нидвальден) подписали Союзное письмо, называемое также Клятвой Рютли.⁴⁴⁵

С тех пор этот союз расширился и, превратившись в середине XIX века из конфедерации в федерацию, существует до настоящего времени. Правда, в апреле 1798 г., когда войска революционной Франции оккупировали страну, по решению французской Директории Швейцария была преобразована в унитарную Гельветическую Республику с конституцией, сделанной по французскому образцу. Однако унитарное устройство не прижилось у привыкших к самоуправлению швейцарцев, и в феврале 1803 г. французам пришлось вернуть Швейцарии децентрализованную систему власти.

После падения Наполеона Венский конгресс европейских держав-победительниц признал в 1815 г. независимость и постоянный нейтралитет Швейцарии, выполнив тем самым ее соответствующее требование. 7 августа 1815 г. 22 швейцарских кантона заключили Союзный договор. Общими делами вновь стало ведать Собрание представителей кантонов, но эти дела сводились к внешним сношениям и гарантиям внутреннего спокойствия.

В последующие десятилетия в кантонах принимались конституции, провозглашавшие принципы народного суверенитета и представительного правления. Они входили в противоречие с Союзным договором, однако пересмотра этого Договора достичь не удавалось из-за разногласий между кантонами. В ноябре 1847 г. семь кантонов вышли из Союза, образовав так называемый Зондербунд (Особый союз). Эта попытка сепаратизма была быстро подавлена вооруженным путем остальными кантонами, после чего в 1848 г. Собрание представителей кантонов выработало Конституцию, которая была одобрена 15 кантонами и одним полукантоном и вступила в силу.

Принятие Конституции 1848 г. завершением процесса федерализации, ибо сам факт военного подавления Зондербунда свидетельствует, что к этому

⁴⁴⁵ В этом письме указанные кантоны, "дабы наилучшим образом защитить себя и свое добро и охранить старое право, дали клятву верности и обещали оказывать друг другу всяческую помощь: как внутри, так и вне своих земель...". Отношения между кантонами регулировались их договорами. Какого-либо конституционного акта в течение долгого времени не существовало. См.: Русский перевод Союзного письма. См.: Альпы и свобода. Швейцарские писатели о своей стране. 1291-1991. М., 1992. С. 19-20.

времени страна перестала быть конфедерацией.⁴⁴⁶ В первой половине XIX в. Швейцария была своего рода сообществом, основанным на суверенитете кантонов.⁴⁴⁷ Для того чтобы создать современное федеральное правительство кантоны должны были делегировать свою верховную власть. Конституция 1848 г. могла быть изменена только двойным большинством: голосующих граждан и голосующих кантонов. В 1874 г. была принята новая конституция, где содержалось право требовать проведения законодательного референдума. Позднее граждане получили право инициировать конкретные конституционные поправки⁴⁴⁸, и только в 1971 г. женщинам были предоставлены равные политические права⁴⁴⁹.

Следует сказать, что такая эволюция была возможна только благодаря самым малым кооперативным и демократическим структурам, местному самоуправлению. Они, в конечном итоге, сформулировали свое желание жить в мире, идя на взаимные уступки и компромиссы.

Конечно, швейцарский опыт не может быть просто приложен – частично или полностью – к политическим системам других стран, но, анализируя природу российских проблем, мы можем, возможно, сформулировать идеи для создания новых моделей, основываясь на основных тезисах федерализма, в частности, выдвинутые Денисом де Ружмоном⁴⁵⁰.

⁴⁴⁶ В 1848 г. этот Союз был преобразован после короткой гражданской войны («Sonderbundskrieg», 1847) в федеративное государство с Федеральной Конституцией. Федерация все еще называется Швейцарской Конфедерацией по нескольким причинам и в частности потому, что немецкое название («Schweizerische Eidgenossenschaft») не переводится на французский и итальянский языки. Для швейцарцев Конфедерация звучит как имя собственное, под Конфедерацией они имеют ввиду Швейцарию как федеративное государство. См.: Фляйнер Томас. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов. Зарубежный опыт федерализма. Журнал «Казанский федералист». № 4. 2002.

⁴⁴⁷ Современная Швейцария была образована 25 независимыми кантонами (6 полукантонов) с принятием первой Федеральной Конституции 1848 г. 26-ой кантон (Юра) образовался путем отделения от кантона Берн в конце 70-х годов прошлого века. С точки зрения культурного разнообразия, Швейцария состоит из 17 немецко-говорящих Кантонов, 4 франко-говорящих Кантонов, и 1 итало-говорящего Кантона. 3 Кантона имеют два языка (немецкий - французский) и 1 Кантон имеет три языка (немецкий, рето-романский и итальянский).

⁴⁴⁸ См.: Thomas Fleiner-Gerster, The Concept of the Constitution, in: Federalism and Decentralization, PIFF 1987, vol. 2, pp. 140ff. www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist.

⁴⁴⁹ Новая конституция Швейцарии, принятая 18 апреля 1999 г., была, по существу, текстовым обновлением конституции 1874 г. и не содержала значительных новшеств, так как полный пересмотр конституции с внесением значительных изменений, скорее всего, не получил бы одобрения на референдуме. Тем не менее, уже планируются значительные поправки к новой конституции.

⁴⁵⁰ Хотя Денис де Ружмон занимался вопросами европейского федерализма, его взгляды имеют универсальное значение (в Швейцарии кантоны играют роль регионов, а общины – городского управления); См.: François Saint-Ouen, Denis de Rougemont et l'Europe des Régions, edited by the «Fondation Denis de Rougemont pour l'Europe». www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/.

Во-первых, следует сказать, что швейцарская муниципальная система полностью отвечает склонности швейцарцев к разнообразию и демократии. В частности, она отражает характерную для Швейцарии "борьбу" между эффективностью и желанием населения сохранить самобытность. Проблему муниципалитетов в Швейцарии можно сформулировать в трех словах: это гетерогенная, комплексная и актуальная действительность.

Гетерогенная, прежде всего, потому что статус муниципалитетов фактически определяется кантональными законами. Это значит, что имеется столько же систем, сколько и кантонов - 26. Стандартизация элементов происходит весьма редко, даже если она важна. В Швейцарии существует около 2 900 муниципалитетов с самым разным статусом. Их автономия была гарантирована Федеральной Конституцией только с 2000 г. В некоторых кантонах муниципалитеты большие и влиятельные; в других кантонах это местные объединения, не имеющие почти никакой власти.

Проблема муниципалитетов - комплексная, потому что разнообразие систем, вдобавок к разнообразию вопросов, стоящих перед муниципалитетами, определяет исключительное разнообразие статусов швейцарских муниципалитетов. Существует несколько типов муниципалитетов. Это разнообразие отражается и в названиях самих муниципальных объединений, и их учреждений, которые меняются на протяжении всей страны, и не только из-за языковых отличий между немецким, французским и итальянским.

Проблема муниципалитетов актуальна, потому что они должны адаптироваться к современности и глобализации, которые требуют роста эффективности. Такие темы, как разделение полномочий между кантонами и муниципалитетами, финансовое выравнивание между богатыми и бедными муниципалитетами, приоритет больших и малых городов и их пригородов, постоянно появляются в новостях.

2. Гетерогенность⁴⁵¹ системы

⁴⁵¹ *Гетерогенность* - (от греч. heteros - другой) - разнородность.

Регулирование статуса муниципалитетов входит в число основных полномочий кантонов. Муниципалитеты, как таковые, вошли в Федеральную Конституцию 1 января 2000 г. Это означает, что муниципальные системы разных кантонов очень отличаются друг от друга, и между ними имеется очень мало общих элементов.

2.1. Многообразие муниципальных организаций

Швейцария состоит из 26 кантонов с присущими им особенностями. Исторически сложившиеся границы редко совпадают с такими составляющими как язык, религия, культура, география или промышленность. Поэтому не удивительно, что 2900 муниципалитетов также очень различаются. Самый большой из них - город Цюрих, с населением более 300 000 жителей, и самый маленький Ларгарио в кантоне Тессин, который состоит из 10 жителей. В кантоне Фрибург, в Ла Мань всего лишь 35 жителей. Но кроме таких количественных различий, существуют также различия между *типами* самих муниципалитетов.⁴⁵²

Как политическое образование муниципалитеты есть везде. Они объединяют людей, живущих на их территории, и выполняют одновременно политические и административные задачи. Они называются по-разному в разных кантонах: «гемен», «ортсгемен» (Гларус), коммуна (Фрибург, Нойенбург, Валлис, Тессин), муниципальная коммуна (Берн, Валлис, Юра), «Безирке» (Аппенцель) и т.д.

Но помимо этих традиционных типов муниципалитетов, имеются также так называемые "буржуазные", "бюргерские" ("*bourgeois*") муниципалитеты (называемые также "буржуазии", "бюргерства" или «патрициаты» в кантоне Тессин) в 21 кантоне и полукантоне. В некоторых кантонах существуют также отдельные типы муниципалитетов, которые выполняют особые

⁴⁵² См.: Зеевальд Оттфрид: Значение местного самоуправления и его модели в европейских странах: Местное самоуправление: теория и практика (под общей ред. Г. Люхтерхандт). — М.: Фонд Ф. Науманна. 1996. С. 10 — 11.

функции (церкви, школы, социальное обеспечение или пожарная система). Институт муниципалитетов крайне сложен.⁴⁵³

Так называемые "буржуазные муниципалитеты" особенно важны, потому что каждый гражданин Швейцарии, предположительно, является уроженцем какого-либо муниципалитета. Швейцарское гражданство, в первую очередь, основано на муниципальном гражданстве. Муниципалитет, уроженцем которого является швейцарец, это не то место, где он родился или живет в настоящее время, а то место, где его предки приобрели гражданство. Эти "буржуазные муниципалитеты" могут распоряжаться какими-либо своими продуктами, и в некоторых случаях распределяют часть этих продуктов между своими "уроженцами" в виде денег, древесины или вина. Эти муниципалитеты чрезвычайно отличаются по уровню благосостояния. Они имеют свои собственные органы и выполняют время от времени определенные функции (социальная помощь, здравоохранение), но всегда контролируются кантональными законами.

2.2. Краткий обзор социальной структуры: немногочисленные, и, тем не менее, важные объединительные элементы

У муниципалитетов очень мало общих элементов. Однако они важны, поскольку относятся к самой сути системы и одному из основных ее параметров: финансам.

Швейцарский федерализм почти так же сложен, как самые высокоточные швейцарские часы. Небольшая страна⁴⁵⁴ имеет три правительственных уровня: федеральное правительство (называемое "Конфедерация"); 26 "суверенных" кантонов и полукантонов, определяющие какую степень автономии предоставить местным властям; 2 900 муниципалитетов, которые являются основными ячейками федерации.⁴⁵⁵

В стране, основная власть принадлежит местным органам управления. Без конституционной или юридической основы, ни Федерация, ни кантоны

⁴⁵³ См.: Штобер Местное самоуправление: теория и практика (под общей ред. Г. Люхтерхандт). — М.: Фонд Ф. Науманна. 1996. С. 27 — 30.

⁴⁵⁴ Приблизительно 42 000 кв. км и 7 000 000 жителей.

⁴⁵⁵ См.: Страшун Б.А. Вводная статья. Конституция Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999 г. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

не имеют такой власти. Конечно, с 1848 г. кантоны передали большую часть своих полномочий Федерации, что ограничило их автономию, и, следовательно, автономию их коммун.⁴⁵⁶ Хотя такие конституционные поправки вносились с целью упрочить социальную справедливость и благосостояние, а не только с целью ограничить полномочия кантонов, сегодня появились тенденции приостановить централизацию и попробовать вернуть часть полномочий кантонам и их местным органам управления.

Большая значимость местного управления имеет - среди прочих - два важных следствия. Во-первых, гражданство Швейцарии предоставляется на местном уровне, а во-вторых, политические деятели всегда начинают свою карьеру на местном уровне, переходя затем на кантональный и, наконец, на федеральный уровень. С этой точки зрения, муниципалитеты - лучший питомник будущих политических деятелей.

Что касается финансов, все муниципалитеты обладают финансовым суверенитетом (ст. 3.3), что дает им замечательную автономию, но автономию неустойчивую, если муниципалитет действительно очень маленький. Они могут вводить налоги в форме процента от кантонального налога. Этот процент обычно устанавливается кантональным законом в некотором диапазоне от максимального до минимального⁴⁵⁷. В результате этого, швейцарский государственный бюджет (доходы и расходы) приблизительно делится на три части: треть принадлежит Федерации, треть - кантонам и треть - муниципалитетам⁴⁵⁸.

Пример Швейцарии показывает, что суверенитет надо *делить*. Все общественные объединения обладают определенным финансовым суверенитетом. Им гарантируется независимость, и таким образом, эффективность управления выше, чем в чисто исполнительной системе. От муниципалитетов, также как и от политических партий и граждан, требуется участие в процессе принятия решений. Это тем более эффективно, что у них

⁴⁵⁶ См.: Страшун Б.А. Вводная статья. Конституция Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999 г. Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

⁴⁵⁷ 10 июня 2001 года, кантональная инициатива, направленная на выравнивание налогового уровня во всех муниципалитетах кантона Ваадт была отклонена всеобщим голосованием.

⁴⁵⁸ Соответственно 50, 60 и 40 млрд. швейцарских франков.

есть непревзойденное «ноу-хау» в местных делах. Меньшие по размеру, но не менее творческие, они обязаны проявлять гибкость и оперативность в выполнении своих обязательств. Таким образом, пока местное сообщество может справиться с определенной задачей, нужно обеспечить его средствами для ее выполнения. Фактически, это всего лишь осуществление принципа субсидиарности, который был признан на европейском уровне согласно Маастрихтскому Договору.⁴⁵⁹

2.3. Исторические причины различий между системами разных кантонов

С точки зрения муниципалитетов, это разделение суверенитета приводит к тому, что руководящие муниципалитеты обладают основной властью в кантонах, и к тому, что имеются столько же систем, сколько есть кантонов.

Разное отношение к муниципалитетам объясняется, в сущности, историческими причинами. Так, децентрализация обычно более функциональна в горных кантонах, где местные объединения, будь то коммуны, «Безирке» (районы) или «Крез» (округа) обладают достаточной автономией. В XIX в. кантон Граубюнден даже предложил ввести в свою конституцию положение, по которому кантональные законы должны были быть одобрены большинством муниципалитетов. Фактически, это означало бы введение двухпалатного парламента на кантональном уровне с Палатой Муниципалитетов, исполняющей роль Совета кантонов в Федеральном Собрании. Федеральное Собрание отклонило это положение, что, случается очень редко.⁴⁶⁰

⁴⁵⁹ В соответствии с *Маастрихтским договором* 1992 на базе Европейского сообщества в 1993 образован Европейский союз, объединивший 12 стран: Бельгия, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Франция. В 1994 подписаны соглашения о вступлении в ЕС Австрии, Финляндии и Швеции. Договор в развитие идеи единой Европы предусматривает создание политического, экономического и валютного союза (т. н. «Европа без границ»), завершение формирования единого внутреннего рынка — устранение всех препятствий на пути свободного движения товаров, услуг, капиталов и людей. Страны ЕС обязались проводить совместно курс в сфере внешней политики и безопасности, основных направлений внутренней экономической политики, координировать политику в вопросах охраны окружающей среды, борьбы с преступностью, в том числе с наркобизнесом, в области юстиции и др. Установлено единое европейское гражданство. Созданы Европейский валютный институт и Европейский центральный банк, введена единая валюта — ЕВРО, проводится единая денежно-кредитная политика.

⁴⁶⁰ См.: Давид Р., Жоффре–Спинози К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1996.

И наоборот, особенно в западных франкоговорящих кантонах отношения между кантоном и его муниципалитетами строились исходя из французского опыта централизации власти и проведения различий между городской элитой и сельским населением. Результатом стало ограничение муниципальной автономии, которое привело к появлению таких "городов-кантонов", как Женева или Базель–Штадт, где муниципалитеты имеют очень незначительный политический вес. В Базель–Штадте, например, есть только один или два муниципалитета (согласно определению муниципалитета), кроме города Базель⁴⁶¹.

Степень автономии муниципалитетов зависит от кантонов. Но *теоретической* концептуализации муниципальной автономии нет в кантональных конституциях. Муниципалитеты получают свои полномочия *практически* на основе кантональных законов, правил и постановлений. Все эти юридические документы предоставляют муниципалитетам некоторое поле деятельности, где они действуют автономно и под свою собственную ответственность. С течением времени это предопределяет муниципальную автономию.

2.4. Отношения между кантонами и муниципалитетами

Поскольку наименьшая социальная общность в Швейцарии – это семья, наименьшая политическая общность - муниципалитет, который берет на себя такие основополагающие задачи как жилье, образование и обучение, занятость, культура, здоровье, досуг или социальное обеспечение там, где семья сама уже не справляется с этими задачами. В течение долгого времени, однако, концепция *свободы* больше относилась к муниципалитетам, чем к личностям. Кантоны, со своей стороны, должны были решать задачи обороны, правосудия, экономики и финансов, особенно в то время, когда Конфедерация еще не существовала.

Как это ни парадоксально, небольшая часть граждан муниципалитета часто пыталась выделиться из большинства и стать элитой, или даже местной

⁴⁶¹ Кантон Берн состоит из 400 муниципалитетов, Ваадт–из 385.

аристократией. Конфедерация была обязана вмешиваться, чтобы гарантировать основные политические права. Это один из примеров тех сложных процессов, которые привели к текущей запутанной системе распределения полномочий между тремя уровнями.

Как это ни удивительно, но до 1-го января 2000 г. Федеральная Конституция не гарантировала местной автономии. Она даже не упоминала об этом. Для Федерации, местные органы власти полностью зависят от кантонов. Только в самых исключительных случаях, они упоминаются в федеральных законах, постановлениях или программах. Это иллюстрация основополагающего дуализма Швейцарского федерализма: строгое разделение между федеральными и местными органами власти придает особое значение роли кантонов, которые не только являются центрами социального и культурного плюрализма политической демократии, но и служат мостиками между национальными и местными уровнями правительства.

2.5. Защита местной автономии Федеральным судом

В XX в. наблюдалось расширение полномочий Федерации по сравнению с полномочиями кантонов. Это изменение также касается муниципалитетов. За этим следит Федеральный Суд. Решение от 1936 г. признает гарантии муниципальной автономии, предоставленной в соответствии с кантональной Конституцией или другими законодательными актами; это означает гарантию того, что муниципалитет имеет законодательные и исполнительные полномочия там, где он их использует и там, где это не подчинено государственному управлению. Эти права были расширены в 1967 г. в решении, которое защищает любые местные полномочия, так как муниципалитеты обладают относительно широкими возможностями для маневра.⁴⁶² Последнее решение важно, потому что в настоящее время законодательство часто имеет дело с общими нормами, содержащими программы или расплывчатые концепции, и именно это дает исполнительной

⁴⁶² См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Органы местного управления в США и Западной Европе. Екатеринбург-Челябинск, 1999.

власти такие широкие возможности маневрировать. Это означает, что исполнительная власть не имеет права вторгаться в муниципальную автономию без конституционных или юридических оснований. Таким же образом, гарантируется исполнение муниципалитетами федеральных или кантональных законов, поскольку муниципалитеты обладают некоторой свободой для маневра. Контроль над муниципалитетами необходим только в том случае, если власти более низкой ступени имеют ограниченное поле деятельности.

2.6. Поправки к новой Швейцарской Федеральной Конституции 1999 года

Ст. 50 Конституции 1999 г. положила конец непризнанию муниципалитетов Федеральной Конституцией.⁴⁶³ Уделяя должное внимание муниципалитетам, Федерация явно признает их большое значение для культурного богатства страны. Однако муниципальная автономия гарантируется только в рамках, установленных кантональным правом, то есть эта автономия определяется кантональными властями.

С исторической точки зрения, следует заметить, что ст. 50 стала следствием доработки проекта Конституции 1995 г. Перед Советом кантонов⁴⁶⁴ встал другой вопрос: стоит ли указывать в этих положениях также города и агломерации? Некоторые парламентарии полагали, что это стало бы нарушением равенства по отношению к муниципалитетам как наиболее традиционному низшему уровню децентрализации. Но, в конце концов, большинство решило, что города и агломерации надо включить, так как эти положения конституционно закрепляли реальную действительность.

Такая же проблема встала перед Советом наций⁴⁶⁵, но в другой формулировке: следует ли внести муниципалитеты в положение о

⁴⁶³ Конституция Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999 г. Поправки к новой Швейцарской Федеральной Конституции 1999 года. **Раздел 3. Общины. Статья 50.** 1. Автономия общины гарантируется нормами кантонального права. 2. Конфедерация в своих действиях учитывает возможные последствия для общин. 3. Она учитывает при этом особое положение городов и агломераций, а также горных районов. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

⁴⁶⁴ Верхняя палата, Палата Кантонов или Сенат Федерального Собрания Парламента Швейцарии.

⁴⁶⁵ Нижняя палата, палата представителей Федерального Собрания Парламента Швейцарии.

сотрудничестве между Федерацией и кантонами.⁴⁶⁶ Небольшая часть парламентариев хотела, чтобы в этом положении упоминались муниципалитеты, но это предложение было отклонено, согласно аргументации докладчика Джозефа Десса: "Если это положение будет звучать "Конфедерация, кантоны и муниципалитеты должны сотрудничать..." будет создаваться впечатление, что эти три партнера имеют равное положение и полномочия, что явно не соответствует истине».⁴⁶⁷

Эти рассуждения дают понять, что даже если муниципалитеты упоминаются в Конституции, их полномочия все равно остаются в сильной зависимости от кантонального законодательства. Положения Конституции оставляют кантонам широкие полномочия, которыми они уже обладали. Кроме того, такие понятия как "принимать во внимание возможные последствия", "города", и "агломерации" настолько неопределенны, что это положение не меняет системы коренным образом. Это означает только то, что позиция муниципалитетов в законодательстве Швейцарии еще не достигла того уровня институционализации, как этого хотели бы некоторые.

3. Комплексность системы

Территориальная организация Швейцарии характеризуется сложностью. Как справедливо заметил Денис Ружмон, «для федерализма характерна любовь к сложности, в отличие от грубого упрощенчества тоталитарных режимов».⁴⁶⁸ Несмотря на то, что некоторые авторы считают, что федеральный режим присущ большим государствам (Соединенные Штаты, Россия, Канада, Австралия), крошечная Швейцария (42 000 кв. км) состоит из

⁴⁶⁶ Конституция Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999 г. **Раздел 2. Взаимодействие Союза и кантонов. Статья 44. Принципы.**

1. Союз и кантоны поддерживают друг друга в выполнении их задач и осуществляют сотрудничество.
2. Они обязаны учитывать интересы друг друга и оказывать друг другу поддержку. Они предоставляют друг другу административную и правовую помощь.

3. Споры между кантонами или между кантонами и Союзом разрешаются по возможности через переговоры и посредничество. См.: Сборник "Конституции государств Европы". Издательство НОРМА, 2001 г.

⁴⁶⁷ Бывший Федеральный канцлер, Министр иностранных дел Швейцарии. См.: Стенограмма Международной конференции по вопросу: "Местная демократия - основа демократической системы: законодательные аспекты усиления местной демократии в Российской Федерации". (Комитет по вопросам местного самоуправления Государственной Думы). 19 июня 2001 г.

⁴⁶⁸ См.: François Saint-Ouen, Denis de Rougemont et l'Europe des Régions, edited by the «Fondation Denis de Rougemont pour l'Europe». www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/.

26 кантонов и полукантонов (точнее 23 кантона, 3 из которых разделены на полукантоны) и приблизительно 2 900 муниципалитетов.⁴⁶⁹

3.1. Муниципальная организация

Мы рассмотрим только политические муниципалитеты, которые есть в каждом кантоне. Они имеют свою собственную структуру из двух или трех органов. Подробное регулирование зависит от кантона, но обычно есть исполнительный и законодательный органы. Исполнительный орган обычно называется "Коммунальный (муниципальный) Совет", но может быть и другое название⁴⁷⁰. Совет избирается гражданами муниципалитета и состоит от 5 до 10 членов. Его президент избирается либо гражданами, либо Советом (в разных кантонах по-разному) и называется по-разному, обычный в других странах титул "мэр" очень редок. Высшим органом власти остается собрание всех граждан, часто называемое «Муниципальное Собрание». В более крупных муниципалитетах это собрание заменяет "Муниципальный Парламент", который обычно (но не всегда) называется "Главный Совет".⁴⁷¹ Если есть такой парламент, также должны существовать прямые демократические институты (муниципальная инициатива и муниципальный референдум). Но на муниципальном уровне принцип разделения властей на законодательную и исполнительную менее явно выражен, что может быть следствием старых кооперативных структур.

3.2. Задачи и обязанности муниципалитетов

Задачи, которые четко не закреплены в федеральных или кантональных полномочиях, обычно принадлежат муниципалитетам. Последние должны, кроме того, вести финансовое и административное управление на своей территории. Они ведут местную бухгалтерию, которая должна учитывать кантональные предписания. Они также должны составлять бюджет, который будет представлен на рассмотрение местным законодательным органам, собранию или парламенту. Финансовое управление осуществляется сначала

⁴⁶⁹ См.: Бапст Эрик. В защиту автономии швейцарских общин. Зарубежный опыт федерализма // Журнал «Казанский федералист» №2(6).2003.

⁴⁷⁰ Синдик, Президент Коммуны, Амманн.

⁴⁷¹ Например, выражение «Генеральный Совет» во Фрибуре обозначает муниципальный парламент, а в кантоне Женева – всех избирателей.

финансовыми комиссиями муниципалитета, а затем кантональной администрацией в виде бухгалтерского надзора⁴⁷². Наиболее важная особенность местной администрации – это фискальный суверенитет муниципалитетов. Доходы от налогов и услуг обычно составляют большую часть финансовых средств, необходимых муниципалитету для выполнения своих задач. Хотя в разных кантонах положение разное, муниципалитеты фактически отвечают за строительство местных дорог и зданий, водоснабжение и очистные мероприятия, начальные школы и т.д. За последнее время к муниципальным полномочиям в значительной степени добавились такие задачи, как социальная помощь, образование, городское и сельское благоустройство, защита окружающей среды, спорт, досуг, культура и содержание кладбищ.

3.3. Принцип субсидиарности на кантональном и местном уровне

В Швейцарии, государственный сектор делится на три уровня: муниципалитеты, кантоны и Федерация. Распределение задач и финансов происходит в разных кантонах по-разному. Предполагается, что распределение задач между тремя уровнями правительства происходит в соответствии с принципом субсидиарности. Но швейцарцы привыкли практически использовать этот принцип, который как таковой не закреплен в Федеральной Конституции. Практически и согласно историческому развитию, задача переходит к высшему уровню правительства, как только низший уровень перестает с ней справляться. Попытки концептуализации этого принципа до сих пор были неудачными⁴⁷³.

Не легче происходит применение этого принципа на местном уровне. Это было четко выражено в докладе Правительства кантона Фрибург по проблеме субсидиарности на местном уровне: "Это общий принцип, согласно которому происходит формирование государственных структур "снизу вверх". Он дает презумпцию власти муниципалитетам, которые,

⁴⁷² Проведенные в последнее время исследования показывают, что этих мер недостаточно, чтобы предотвратить разного рода нарушения.

⁴⁷³ Эти предложения никогда не были конкретизированы, хотя существует такое политическое устремление.

предположительно обеспечивают эффективную постановку задач. Однако различие размеров и возможностей муниципалитетов в кантоне Фрибург показывают, что этот принцип нельзя использовать в одинаковой степени для постановки задач. Строгое выполнение этого принципа также привело бы к признанию приоритета муниципалитетов над Государством. Последнее тогда несло бы только вторичные функции, что противоречит принципам федерализма".⁴⁷⁴

3.4. Распределение задач на местном уровне: пример Фрибурга

Существует много законопроектов о распределении полномочий между общественными объединениями, несмотря на то, что это чрезвычайно непростая область. На федеральном уровне, например, старый проект перераспределения задач между Федерацией и кантонами пробудил много надежд, но, в конце концов, оказался "бурей в стакане воды"⁴⁷⁵. Поскольку в Швейцарии правовые изменения происходят очень медленно, недавно был начат новый проект, который должен стать более успешным.

Из-за того, что в разных кантонах разные муниципальные уставы, невозможно описать систему распределения задач на местном уровне для всей страны. Возьмем один из кантонов, например Фрибург. Это интересный пример, потому что проблема муниципалитетов там изучается тщательнее, чем в других кантонах. Вероятно вследствие того, что этот кантон входит в число кантонов с наибольшим количеством муниципалитетов.

Распределение задач во Фрибурге изучалось Институтом Федерализма по поручению кантона.⁴⁷⁶ Парламентская инициатива требовала внесения законопроекта, посвященного распределению задач между кантоном и его муниципалитетами. Это требование подкреплялось политическим недовольством кантона и муниципалитетов текущим положением дел. Фактически, существующее распределение задач, которое является

⁴⁷⁴ См.: Фляйнер Томас. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов. Перевод из книги: *Federalism and Multiethnic States: the Case of Switzerland / Institut du Federalisme Fribourg Suisse. Lidija R. Basta Fleiner; Thomas Fleiner (ed.). - 2., rev. ed.- Bale; Geneve; Munich: Helbing et Lichtenhahn, 2000.* (Перевод М. Красновой). Зарубежный опыт федерализма. Журнал «Казанский федералист». № 4. 2002.

⁴⁷⁵ Такое же положение дел и на местном уровне.

⁴⁷⁶ См.: www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist.

результатом долгой истории, стало таким запутанным, что не поддавалось четким принципам управления. Новый закон был разработан, чтобы упорядочить распределение задач, принимая во внимание также финансовые элементы. Основные задачи должны были быть переданы тому уровню власти, на котором они выполнялись бы наиболее эффективно. Также надо было установить право некоторого контроля, инспектирования, информации и одобрения с целью усиления эффективности процесса принятия решений.

Швейцарский федерализм имеет три уровня, но определение границ между кантональными и местными уровнями происходит не по принципу оптимизации. Эти границы сложились под воздействием политических, исторических, социокультурных, этнических или географических факторов. В результате, любое предложение изменить что-то в определении границ, независимо от его ценности, немедленно встречает противодействие. Поэтому чрезвычайно сложно определить тот политический уровень, который лучше всего соответствует решению новой задачи, и еще труднее передать уже существующую задачу с одного уровня на другой.

После длительного исследования, в котором учли более ста законов, был представлен первый проект в виде рамочного закона, включающего три списка основных задач, которые должны быть переданы муниципалитету, кантону или обоим уровням сразу. Эта модель имеет интересное научное значение, тем не менее, кантон не принял этот рамочный закон. Фактически, кантон принял только некоторые поправки, основанные на нем. Первый законопроект, касающийся приблизительно десяти кантональных законов, был представлен 16-го августа 1995 г. Эти поправки были приняты и вошли в силу 1-го января 1997 г. О политической сложности этой проблемы говорит тот факт, что до сих пор нет второго законопроекта.⁴⁷⁷

4. Актуальность муниципального вопроса

Несмотря на свою сложность (или именно поэтому), муниципалитеты не являются политическими общностями, чья структура закреплена навечно.

⁴⁷⁷ См.: Фляйнер Томас. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов. Зарубежный опыт федерализма. Журнал «Казанский федералист». № 4. 2002.

Напротив, они представляют собой очень живое образование, которое находится в процессе постоянного изменения. Внимание, которого требует такая сложная система, это не что иное, как та цена, которую Швейцарии приходится платить за сохранение разнообразия.

4.1. Механизмы координации, солидарности и финансового выравнивания

4.1.1. Солидарность и сотрудничество на межкоммунальном уровне

Надо принять во внимание то, что традиционный политический муниципалитет чаще всего слишком мал⁴⁷⁸, чтобы предоставить населению необходимые товары и услуги на местном уровне с достаточной степенью эффективности и экономии. Это явно следует из сравнения некоторых пороговых значений количества населения с эффективным количеством населения. Тогда становится необходимым "заново установить" муниципалитет, хотя бы путем межкоммунального сотрудничества, если только некоторые муниципалитеты не обладают политической властью и финансами, которые компенсируют их малые размеры.

Муниципалитетам разрешено иметь свое собственное состояние. Это следствие их финансового суверенитета. В связи с различиями, иногда огромными между муниципалитетами (население, территория, доходы), очень важно предусмотреть эффективную систему горизонтального финансового выравнивания (между муниципалитетами кантона). Однако, существует огромный разрыв между теорией и практикой, потому что в этом вопросе трудно достичь политического согласия. Но пренебречь этим финансовым выравниванием нельзя, потому что некоторые муниципалитеты испытывают огромное давление со стороны граждан, которым приходится платить слишком высокие налоги.

4.1.2. Проект финансового выравнивания: пример кантона Ваадт

Что касается распределения полномочий, невозможно рассмотреть этот вопрос применительно ко всей Швейцарии. Рассмотрим один из кантонов.

⁴⁷⁸ Средний размер муниципалитета в Швейцарии – 2 300 жителей, что является одним из самых низких показателей в странах ОБСЕ после Франции (1500 жителей) и Греции (1700).

Vaadт представляет собой кантон, состоящий из множества маленьких муниципалитетов.⁴⁷⁹ Ситуация характеризуется большим различием между муниципалитетами, несмотря на существующую систему финансового выравнивания, которая оказалась неэффективной⁴⁸⁰.

Некоторые муниципалитеты очень богаты и поэтому могут нести расходы на социальные нужды, инвестировать и разрабатывать систему льгот, не облагая своих граждан очень тяжелым налоговым бременем. Другие муниципалитеты, наоборот, с большим трудом ликвидируют дефицит бюджета, несмотря на то, что их граждане платят очень высокие налоги.

Есть разные причины такого неравенства. Они связаны с возрастной структурой населения, геостратегическим местоположением муниципалитетов (например, с видом на Женевское Озеро или нет ...), но также и с дополнительными льготами, которые они должны предлагать своим гражданам (особенно в городских районах), или даже с необходимостью выплаты местного долга. Однако, в большинстве случаев разница между "богатыми" и "бедными" муниципалитетами следует не из разницы в расходах, а из разницы в доходах, особенно из-за наличия (или отсутствия) "богатых" налогоплательщиков. Проблема состоит в том, что чаще всего присутствие таких богатых людей (или фирм) определяется факторами, на которые муниципалитеты никак не могут повлиять, например красотой ландшафта или экономическим развитием региона. Создается порочный круг: небогатый муниципалитет вынужден будет вводить высокие налоги, а его богатые налогоплательщики будут перемещаться в другие муниципалитеты, и муниципалитет станет еще беднее. И наоборот, муниципалитет, находящийся в лучшем положении, может поддерживать умеренное или даже низкое налоговое бремя, и этим привлечь нескольких "выгодных" граждан.

⁴⁷⁹ См.: Фляйнер Томас – директор Института федерализма (г. Фрибург, Швейцария). Швейцария: субсидиарность, этническое и культурное разнообразие. // Материалы Конференции Федерализм: российское и швейцарское измерения. Казань. 22-23 июня 2001. www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist.

⁴⁸⁰ Такое же положение дел и во всех других кантонах.

Чтобы "вырваться" из этого порочного круга, кантон Ваадт принял ряд мер, особенно в течение последних 25 лет. Они, главным образом, заключаются (кроме прямых финансовых дотаций беднейшим муниципалитетам) в системе косвенного вертикального выравнивания. Согласно этой системе, муниципалитеты делятся на несколько категорий (приблизительно 13 в кантоне Ваадт), исходя из этого составляются счета, которые высылаются всем муниципалитетам для участия в решении общих задач.⁴⁸¹ Богатые муниципалитеты платят больше, а бедные - меньше. Эта система аналогична федеральной. И так же, как и федеральная система, она оказалась бесполезной. Поэтому кантональные власти создали новую систему горизонтального выравнивания (непосредственно между муниципалитетами), и ввели специальный Фонд прямого горизонтального выравнивания. В этом контексте, термин "прямой" означает, что финансовые трансферты больше не связаны с определенными задачами, а положение рассматривается в целом.

С этой точки зрения, интересно отметить тот факт, что в кантоне Ваадт, общественная инициатива, направленная на замену разных норм налогообложения в муниципалитетах едиными нормами, была полностью отклонена избирателями в июне 2001 г.⁴⁸² Это еще раз показывает сильную приверженность граждан местным властям, и даже их самым неэффективным особенностям. Другими словами, это та цена, которую граждане готовы платить ради сохранения разнообразия.

4.2. Слияние муниципалитетов

Другой очень актуальный вопрос – слияние муниципалитетов. Поскольку швейцарские муниципалитеты обычно довольно (или очень) маленькие, они часто не могут эффективно решать свои задачи. Поэтому все большее число людей (специалисты, эксперты, политические деятели)

⁴⁸¹ См.: Штауфер Томас. Фискальный федерализм в Швейцарии. // Материалы Конференции Федерализм: российское и швейцарское измерения. Казань. 22-23 июня 2001. www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist.

⁴⁸² См.: Там же.

доказывают необходимость слияния малых муниципалитетов. Но такое слияние обычно не приветствуется самими гражданами.

4.2.1. Пример Фрибурга

Прежде всего, нужно еще раз подчеркнуть: в Швейцарии - пропорционально ее территории - много муниципалитетов, малых муниципалитетов. В среднем, исходя из того, что на 7 млн. жителей и 42 000 кв. км. приходится 2900 муниципалитетов, один швейцарский муниципалитет представляет 2333 жителей и 14 кв. км, а это не очень много.⁴⁸³ Франция, где очень похожее соотношение⁴⁸⁴, открыто выражает свое беспокойство по поводу небольшого размера своих муниципалитетов и их финансовой слабости.

В этом контексте, легко можно вообразить, что панацея заключается в слиянии муниципалитетов. Но это не так. Фактически, несмотря на все рассуждения, связанные с избыточным числом муниципалитетов, положение существенно изменилось только в двух кантонах Тургау и Фрибург.

Ситуация с кантоном Тургау, вообще, особенная. Перемены произошли в рамках большой реорганизации муниципалитетов, в соответствии с новой Конституцией, принятой в марте 1987 г. и действующей с 1-го января 1990 г. В параграфе 98.2 предусмотрено, что эта реорганизация должна произойти в течение 10 лет, и что ее целью является снижение общего числа муниципалитетов до 80.⁴⁸⁵ Эта цель была достигнута. Число муниципалитетов сокращается не столько благодаря слиянию, а скорее из-за устранения так называемого "муниципального дуализма", существующего еще с Наполеоновских времен, когда существовали "муниципальные муниципалитеты" ("*Munizipalgemeinden*") и "местные муниципалитеты" ("*Ortsgemeinden*"). Такого не было нигде, кроме Тургау, и эти два типа

⁴⁸³ См.: Шмит Николас. Швейцарская муниципальная система: гетерогенность, комплексность, актуальность. // Материалы Конференции Федерализм: российское и швейцарское измерения. Казань. 22-23 июня 2001. www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist.

⁴⁸⁴ Размеры страны, число муниципалитетов и население примерно в десять раз больше.

⁴⁸⁵ См.: Фляйнер Томас. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов.// Монография «Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа)». Под редакцией Р. Хакимова – Казань, 2004.

муниципалитетов были заменены одним типом. Поэтому уникальный опыт этого кантона нельзя применить в каком-то другом месте.

Кантон Фрибург, который имеет "реальный" опыт объединения, 20-го октября 1998 г. издал отчет с описанием политики, направленной на слияние муниципалитетов. В этом отчете описаны невероятные различия (особенно финансовые, как и во Франции) между муниципалитетами и необходимость муниципалитетов, которые способны справиться с более сложными задачами, но также трудности и издержки политики добровольного слияния, которая гарантирует муниципалитетам, что слияние не поставит их в невыгодное финансовое положение. В заключение отчета говорится, что в критической ситуации неизбежно приходится думать о принудительном слиянии и пересматривать излишне щедрое финансирование. 11-го ноября 1999 г. кантон принял постановление о слиянии муниципалитетов, вступившее в силу 1 января 2000 г. и действующее до 31 декабря 2004 г.⁴⁸⁶ Муниципалитеты, которые объединятся до этой даты, окажутся в более выгодном положении.

Принудительный метод также обсуждался в соседнем кантоне Ваадт⁴⁸⁷. В первом исследовании новой кантональной Конституции, где признается трудность какого-либо обсуждения этой темы, не указывалось число признанных муниципалитетов. Однако эксперты настаивали на необходимости уменьшить их число, и в то же самое время указывали на трудности слияния и длительность этого процесса. Помимо этой экспертной группы, другая группа представила "не официальное" исследование, которое менее дипломатично и говорит, что число муниципалитетов кантона должно быть от 19 до 30 (ст. 84.2).⁴⁸⁸ Следует отметить, что эта вторая группа ничего не говорит о том, как можно сократить число муниципалитетов.

⁴⁸⁶См.: Хьюеглин Томас. Федерализм, субсидиарность и европейская традиция//Монография «Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа)». Казань, 2004.

⁴⁸⁷ Этот франко-говорящий кантон, как и Фрибург, состоит из множества небольших муниципалитетов.

⁴⁸⁸См.: Шмит Николас. Швейцарская муниципальная система: гетерогенность, комплексность, актуальность.// Материалы Конференции Федерализм: российское и швейцарское измерения. Казань. 22-23 июня 2001. www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist.

Между прочим, интересно отметить, что избиратели кантона полностью отказались от любых проектов принудительного слияния, признав это политически губительным. Нет лучшего свидетельства, насколько сильна приверженность населения своим муниципалитетам.

Путь вмешательства также не предусматривается последней конституцией кантона Нойенбург, в ст. 90.3 которой сказано, что государство одобряет слияние муниципалитетов, но на это должно быть согласие самих муниципалитетов.⁴⁸⁹

В других кантонах произошли небольшие перемены. Например, проект нового закона о муниципалитетах кантона Берн объясняет, что в кантоне нельзя проводить такую же решительную политику слияния, как в кантоне Тургау. Более того, даже если кантон поддерживает добровольное слияние, путем консультативной и финансовой помощи, политически недопустимо и нежелательно принуждать муниципалитеты к слиянию без их согласия.⁴⁹⁰

Также в докладе кантона Люцерн от 19 августа 1998 г. говорится, что очень немногие кантоны предприняли реорганизацию своих муниципальных систем, и что ни одна территориальная реформа до сих пор не закончена.⁴⁹¹

Объяснение этого явления дается другим официальным документом, ответом Правительства Цюриха на парламентский запрос о минимальном размере муниципалитетов. В своем ответе, кантональное Правительство указало, что в Швейцарии никогда не проводилось никакого исследования, с целью определить минимальный экономически приемлемый размер муниципалитета, и что, согласно исследованию Университета Ст. Гален, административные затраты не так сильно зависят от размера муниципалитета. Эффективность – это скорее вопрос структуры, чем размера. В результате, правильнее укреплять межкоммунальное сотрудничество и систему распределения полномочий, чем принуждать муниципалитеты к слиянию. Более того, слияние муниципалитетов отдаляет

⁴⁸⁹ См.: Там же.

⁴⁹⁰ См.: Штауфер Томас. Фискальный федерализм в Швейцарии.// Монография «Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа)». Под редакцией Р. Хакимова – Казань, 2004.

⁴⁹¹ См.: Хьюеглин Томас. Федерализм, субсидиарность и европейская традиция.// Монография «Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа)». Казань, 2004.

граждан от их исторических корней, что крайне нежелательно в сегодняшний период глобализации и утраты местной самобытности. Такое же заключение делается в проекте новой Конституции кантона Берн, ст. 109 которого описывает принцип межкоммунального сотрудничества, отмечая при этом важность муниципалитетов, чей статус складывался столетиями.⁴⁹²

Еще раз повторю, нет ничего удивительного в том, что столетия истории и самобытность не просто заменить соображениями административной эффективности и экономической выгоды.

4.2.2. Точка зрения местных сообществ относительно слияния

Трудно выразить точку зрения местных сообществ, так как их статус в разных кантонах разный. Но одно остается постоянным: местные сообщества очень сильно привержены своему образу жизни, что проявляется в их стойком сопротивлении любому слиянию.

Кантон Фрибург состоит из 254 муниципалитетов, преимущественно малого размера. Согласно списку, опубликованному в Сборнике кантональных законов, 19 из этих муниципалитетов насчитывают менее 100 жителей, еще 46 - более 1000 жителей, и только один (город Фрибург) - более 10 000 жителей. Большинство из них насчитывает от 100 до 1000 граждан.⁴⁹³ Очевидно, что самыми малыми муниципалитетами сложно управлять, поскольку они получают недостаточно налоговых поступлений - если в них нет богатых налогоплательщиков - для покрытия обязательных расходов. Более того, становится все труднее найти граждан, которые готовы быть избранными в муниципальные органы. И, тем не менее, почти невозможно убедить их в необходимости слияния ради эффективности. Граждане чрезвычайно привержены своим местным сообществам.

Например, 17 октября 1995 г. Парламент Фрибурга рассмотрел проект закона, направленного на проведение самого большого слияния, когда-либо проводившегося в кантоне: предполагалось объединить четыре

⁴⁹² См.: Шмит Николас. Швейцарская муниципальная система: гетерогенность, комплексность, актуальность.// Материалы Конференции Федерализм: российское и швейцарское измерения. Казань. 22-23 июня 2001. www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist.

⁴⁹³ См.: Фляйнер Томас. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов. Зарубежный опыт федерализма. Журнал «Казанский федералист». № 4. 2002.

муниципалитета Фаван-ле-гранд, Фаван-ле-пти, Грений и Поса в один Фаван. Фактически, первая такая попытка была сделана в 1971 г., но потребовалось 25 лет обсуждений, чтобы подготовить закон. Хотя его польза очевидна, так как, например, муниципалитет Грений настолько мал, что в нем не нашлось кандидатов на выборы 1994 г. Но чтобы провести это слияние, кантон был вынужден истратить более 2 миллионов швейцарских франков в качестве "поощрительной премии". Это означает, что для объединения четырех маленьких муниципалитетов необходимы 25 лет работы и миллионы франков. Это говорит о том, как сложно изменить те структуры, с которыми граждане себя отождествляют.⁴⁹⁴

4.3. Межкоммунальное сотрудничество

Слияние муниципалитетов создает так много проблем, что происходит очень редко. Для улучшения деятельности муниципалитетов кантоны предпочитают идти по пути межкоммунального сотрудничества, преимущество которого состоит в том, что не затрагивает границы муниципалитетов. Это сотрудничество, например, предусматривается в новой Конституции Берна, а также во всех последних законах, относящихся к муниципалитетам.

4.4. Агломерации

Это тоже непростая тема, которая поднималась лишь несколькими кантонами. Однако, отношения между муниципалитетом, представляющим "центр города" и его "золотым поясом" зачастую складываются очень не просто. Центр жалуется, что должен нести все затраты по поддержке инфраструктуры, особенно общественного транспорта и культуры, оперных и концертных залов, театров и др. «Золотой пояс», в свою очередь, не заинтересован участвовать в этих затратах.

В кантоне Берн, например, экспертная комиссия по подготовке новой Конституции посчитала, что особая форма агломерации оправдана лишь в очень немногих случаях. В результате, достаточно межкоммунального

⁴⁹⁴ См.: Фляйнер Томас. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов. Зарубежный опыт федерализма. Журнал «Казанский федералист». № 4. 2002.

сотрудничества. Фрибург был первым кантоном, который принял закон об агломерациях, но принять меры по его выполнению оказалось практически невозможно.⁴⁹⁵ Однако агломерации упоминаются в новой Конституции 1999 г. – несмотря на то, что это иногда оспаривается.

5. Будущее местной децентрализации

В Швейцарии, остается открытым вопрос: способствовал ли федерализм правильному функционированию демократии, или же демократия способствовала развитию федерализма? Независимо от того, каков ответ, мы должны позаботиться о том, чтобы основные ценности и фундаментальные принципы, существующие на местном уровне, не затерялись в повседневной политической практике. Фактически, политические деятели в своих программах ориентируются на достижение краткосрочных целей, не принимая во внимание глобальные последствия. Со своей стороны, суды не всегда являются лучшим гарантом сохранения политической и юридической базы. Поэтому вопросы, относящиеся к вертикальному федерализму, следует считать наиболее важными темами конституционного права и политического анализа.

Проводя исследование более чем 700-летней истории швейцарского федерализма, легко понять общую значимость местных сообществ. Как сказал Дени Ружмон: «Регион должен быть содружеством поселений».⁴⁹⁶ Более крупные объединения, так как они не могут играть роль сообщества людей, неэффективны без автономных муниципалитетов.

Исследование самых последних юридических положений, касающихся муниципалитетов, показывает, что муниципалитеты заинтересованы в проведении расширенных правовых исследований по теме межкоммунального сотрудничества и распределения полномочий. Конечно, муниципальные полномочия в разных кантонах разные, и их проблемы не

⁴⁹⁵ См.: Фляйнер Томас. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов. Зарубежный опыт федерализма. Журнал «Казанский федералист». № 4. 2002.

⁴⁹⁶ См.: François Saint-Ouen, Denis de Rougemont et l'Europe des Régions, edited by the «Fondation Denis de Rougemont pour l'Europe». www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/.

всегда похожи. В кантоне Базель-Штадт, например, есть только 2 или 3 муниципалитета.

В период глобализации межкоммунальное сотрудничество должно укрепляться. Кантон Фрибург 1 ноября 1995 г. ввел юридическую поправку, которая направлена на достижение этой цели. Для расширения и укрепления сотрудничества, повышения эффективности и оперативности межмуниципальных ассоциаций и большей «прозрачности» их деятельности, было решено, что эти ассоциации имеют право следовать нескольким целям, что их делегатами будут члены муниципальных исполнительных органов, что основные поправки в их уставах должны быть одобрены тремя четвертями муниципалитетов, и будут приняты более гибкие условия для вмешательства кантонального Правительства в вопросы сотрудничества.⁴⁹⁷

По мнению профессора Бернарда Даффлона, местные сообщества могут организовать и принять экономическое пространство, превышающее границы муниципалитетов; в результате, развитие межкоммунального сотрудничества в Швейцарии – следствие чрезмерной фрагментации местных сообществ, которая препятствует эффективности.⁴⁹⁸ Но имеются также недостатки объединения: появление дополнительных местных организаций, выполняющих общественные функции, приводит к утрате самой сути прямой демократии и "избыточным затратам" в сфере информации и принятия решений. По сути, в структуре федерации появляется четвертое звено - между муниципалитетом и кантоном. Это еще более усложняет и без того сложную систему. Таким образом, с точки зрения демократии, слияние муниципалитетов выглядит более привлекательно, так как при этом сохраняется тесная связь между гражданами и их основным политическим пространством.

Можно провести интересную параллель между тенденциями на муниципальном и тенденциями на кантональном уровне, так как обе стороны

⁴⁹⁷См.: Шмитт Николас. Швейцарская муниципальная система: гетерогенность, комплексность, актуальность.// Материалы Конференции Федерализм: российское и швейцарское измерения. Казань. 22-23 июня 2001. www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist.

⁴⁹⁸ См.: Даффлон Бернард. Развитие межкоммунального сотрудничества в Швейцарии. Зарубежный опыт федерализма. Журнал «Казанский федералист». № 4. 2002.

идут на сближение, чтобы укрепить свое положение. Согласно такой общей воле, кантон Фрибург первым подготовил закон об агломерациях, цель которого в том, чтобы ввести своего рода промежуточный уровень между кантоном и муниципалитетами. На кантональном уровне, имеются точно такие же межкантональные механизмы, которые являются своего рода посредническими структурами между Федерацией и кантонами. Обе структуры только начали создаваться, однако они представляют собой самую последнюю тенденцию институционального планирования. Они также выражают общую заинтересованность в сотрудничестве.

Самое невероятное, что вслед за призывами к слиянию на муниципальном уровне (несмотря на то, что они слабо принимаются политической реальностью), недавно последовали призывы к слиянию на кантональном уровне. В нескольких кантонах некоторые политические деятели весьма настойчиво призывают к слиянию кантонов, или даже изменению кантональных границ, с целью заменить 26 кантонов 5 или 6 "регионами", которые будут иметь некоторую "критическую массу", сопоставимую с европейскими регионами. Едва ли можно найти лучший пример диалектического конфликта между эффективностью и самобытностью, имеющего место в нашей стране. Это также напоминает о том, что локализация поддерживается на эмоциональном уровне.

В 2000 г. Швейцария состояла приблизительно из 2900 муниципалитетов, со средним числом жителей 2333 (2150 жителей в 1986). Только в 16 городах количество жителей превышает 30000, а в 230 муниципалитетах проживает менее 100 граждан.⁴⁹⁹

Муниципалитет как политическая единица есть везде. Он охватывает всех проживающих на его территории граждан и выполняет некоторые политические и административные функции. В разных кантонах муниципалитеты называются по-разному. Еще более усложняет ситуацию то,

⁴⁹⁹ См.: Шмит Николас. Швейцарская муниципальная система: гетерогенность, комплексность, актуальность.// Монография «Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа)». Под редакцией Р. Хакимова – Казань, 2004.

что в 21 кантоне есть также "буржуазные" муниципалитеты (в Тессини - "патрициаты"), и даже некоторые особые муниципалитеты, отвечающие за отдельные задачи: школа, церковь, социальная помощь или пожарная служба. Иными словами, муниципальные институты чрезвычайно сложны.⁵⁰⁰

Что касается политических муниципалитетов, их организация и задачи определены в каждом кантоне в целом согласно кантональной конституции, и конкретизированы в соответствии с кантональными законами. Исполнительные функции принадлежат коллегиальному органу, который избирается гражданами муниципалитета. В разных кантонах название этого органа и его главы, а также порядок выборов разные. Законодательным органом в шести кантонах является собрание всех граждан, но в других кантонах в больших муниципалитетах есть так называемые "муниципальные парламенты".

У муниципалитетов много задач, что являются частью развитой местной автономии. Каждый муниципалитет имеет свои правила, которые создаются самим муниципалитетом и ратифицируются кантональной властью. Кроме того, кантон осуществляет верховный надзор.

Следует помнить, что муниципальные полномочия в разных кантонах очень отличаются. Обычно сюда входят следующие задачи: внутренняя организация, управление муниципальной собственностью, финансы, предоставление швейцарской национальности иностранцам там, где нет буржуазных муниципалитетов, начальная школа, иногда средняя школа (если нет специального школьного муниципалитета), местная полиция, социальная помощь, местное городское и сельское благоустройство, техника, защита окружающей среды, водоснабжение, энергоснабжение, спорт и культура.

Наконец, надо отметить, что в разных кантонах муниципалитеты имеют разную степень финансовой автономии, и существует столько же систем финансового выравнивания, сколько и кантонов. Однако муниципалитеты имеют реальный финансовый суверенитет и могут устанавливать налоги в

⁵⁰⁰ См.: Там же.

некоторых границах, которые определяет кантон. В результате, бюджет Швейцарии в целом можно грубо разделить на три части: треть его принадлежит Федерации, треть – кантонам и треть – муниципалитетам, что по международным понятиям очень много.⁵⁰¹

И еще, малые размеры швейцарских муниципалитетов, и сложность системы в целом требует изменений и оценки эффективности, включая слияние муниципалитетов и совершенствование механизмов финансового выравнивания. Как ни парадоксально, сегодня эти направления одновременно разрабатываются и на местном, и на кантональном уровне. Сложность муниципальной системы показывает, как в Швейцарии высоко ценят разнообразие, а также демонстрирует связь между муниципалитетами и демократическими основами общества.

⁵⁰¹ См.: Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.

ГЛАВА III. СОЦИАЛЬНО- ПРАВОВАЯ ЭВОЛЮЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Обращаясь к истории Российского государства, мы можем проследить основные этапы становления и развития самоуправления в России для учета и дальнейшего использования исторического опыта при определении и уточнении целей и задач, которые должны быть решены государством и обществом.

§ 1. Земская реформа Ивана IV.⁵⁰²

Это была реформа призванная уничтожить опустошавшую страну систему кормлений,⁵⁰³ предоставила широкие полномочия "земским" и "губным" старостам, избираемым населением. В задачу земских и губных властей входило преимущественно выполнение поручений центрального правительства по управлению, прежде всего сбор налогов.



Решение ими местных проблем считалось второстепенным делом. Однако несомненным прогрессивным элементом реформы было внедрение выборного начала во всех сферах управления.

XVII век объявил войну реформам XVI столетия, сведя на нет идею местной самостоятельности и выборных должностей. "Коронные" чиновники - воеводы вытеснили "выборных людей" XVI века и фактически сделались бесконтрольными начальниками областей и уездов.

⁵⁰² **Земская реформа Ивана IV**, реформа местного управления в Русском государстве в середине 16 в.; проведена для ликвидации кормлений, т. е. содержания должностных лиц за счёт населения, и введения земского самоуправления. Вызвана необходимостью укрепить местный аппарат управления в интересах дворянства и купечества. В 1549 на т. н. соборе «примирения» наметили программу земских реформ. В 1551 Стоглавый собор утвердил «уставную земскую грамоту». В начале 50-х гг. в отдельных областях была упразднена власть наместников. Но только в 1555—1556 наместничье управление отменили в общегосударственном масштабе. Вместо наместников и волостелей на местах выбирались земские старосты, возглавлявшие **земские избы**^{*} и выбиравшиеся из числа наиболее зажиточных посадских людей и крестьян. В их ведении находились суд (исключая дела о крупных уголовных преступлениях), управление тяглым населением и сбор налогов с него. «Посошной окуп», заменивший наместничьи сборы, стал поступать в царскую казну, которая осуществляла и общий надзор за деятельностью органов земского самоуправления. Земская реформа завершила перестройку на сословно-представительских началах местного управления и усилила централизацию государственного управления. См. : Носов Н. Е. Становление сословно-представительных учреждений в России. Изыскания о земской реформе Ивана Грозного, Л., 1969; Зимин А. А. Реформы Ивана Грозного, М., 1960. ^{*} (**земские избы** – *выборный орган местного самоуправления, создан на местах в результате земской реформы Ивана IV. З. и. состояла из возглавлявшего её земского старосты, земского дьячка и целовальников, которые выбирались городскими и волостными тяглыми людьми на 1—2 года. З. и. содержались на деньги местного населения*).

⁵⁰³ **Кормление**, система содержания должностных лиц (наместников и других) за счет местного населения на Руси. Складывалось в Древней Руси. Ликвидировано земской реформой Ивана IV (1555 - 1556).

§ 2. Местное управление при Петре I

Со времени Петра I в России существовали три системы местного управления - бюрократическая, земская и сословная, переплетаясь друг с другом и нередко утрачивая свой первоначальный характер: органы чисто сословные исполняли обязанности по общему управлению; органы по своему происхождению земские, по служебному положению и характеру деятельности иногда не отличались от бюрократических.



Первую реформу местного управления при Петре I было учреждение 30 января 1699 г. бурмистерской палаты⁵⁰⁴ в Москве и земских изб в городах. Состав их был выборный. Избы собирали доходы и заведовали повинностями, лежавшими на «купецких и промышленных людях». Управление делами города, как целого, на них возложено не было.

В 1702 г. были отменены избные старосты и дела их переданы воеводам и выборным дворянским советам, без которых воевода ничего чинить не мог. В 1710 г. во главе губерний были поставлены губернаторы, а с 1713 г. - коллегии из губернатора и от 8 до 12 ландратов.⁵⁰⁵ В 1716 г. губернии были разделены на доли, и ландраты сделаны начальниками их, вследствие чего местная администрация опять стала единоличной. Для сбора налогов были учреждены земские камериры, комиссары, рентмейстеры. В 1719 г. губернии

⁵⁰⁴ **Бурмистерская палата**, создана в России при Петре I в 1699 как центральное финансовое учреждение и выборный орган самоуправления посадского (городского) населения. Одновременно была и местным органом, управлявшим московским посадом. Ведала сбором большей части налогов, собиравшихся прежде приказами. Б. п. подчинялись местные выборные посадские органы др. городов — земские избы, возглавившие их земские старосты стали называться бурмистрами. С созданием Б. п. посадское население было изъято из управления и суда воевод, что показательно для возросшего значения купечества и городов. С образованием губерний (1709—10) финансовые функции Б. п. и земских изб отошли к губернским учреждениям. Б. п. и земские избы остались в качестве ратуш — выборных органов посадского населения.

⁵⁰⁵ **Ландраты** - должность, заимствованная из присоединенного Остзейского края. Они назначались сенатом по кандидатуре губернатора «из двойного числа кандидатов». С 1714 года они стали избираться дворянами. Ландраты так и не стали выборными лицами, в 1716 году Петр Великий отменил ранее принятое решение избирать ландратов в городах и указал Сенату назначать в ландраты офицеров в отставке и с боевыми ранениями. В 1718-1720 гг. Число губерний увеличивается до 10. Губернии были поделены на провинции с неравным числом в каждой губернии. Всего было 47 провинций. Они делились на дистрикты, которые управлялись воеводами. Воеводам вверялась полицейская власть. Для управления финансами были образованы земские камериры или бухгалтеры. Им подчинялись земские комиссары. Для судебной функции установлены сначала единоличные ландрихтеры, а потом коллегиальные надворные суды из президентов и ассессоров. В больших городах были установлены коллегиальные «провинциальные» суды под председательством оберландрихтеров и городские суды - в малых городах. В 1722 году суд вновь соединен с администрацией, в надворных судах председательствует губернатор, в провинциальных - воевода с одним или двумя ассессорами. Ассессоры иногда откомандировывались в отдаленные города для единоличного суда.

были разделены на провинции, под управлением воевод, в руках которых сосредоточились все функции управления. Подчиненность воеводы губернатору была весьма незначительна; воевода мог даже непосредственно сноситься с органами центрального управления. Уездную администрацию составляли земские комиссары, писаря, надзиратели; все эти чины избирались дворянством. Бюрократический элемент совершенно упразднил деятельность земских изб и привел городское хозяйство в полный упадок. Петр, «дабы рассыпанную сию храмину паки собрать», учредил по городам выборные магистраты, а в С.-Петербурге - главный магистрат (1721), заведывавшие «не только купецкими людьми, но, яко начальство всего города, полицейскими, хозяйственными его делами и судом». Суд вообще был изъят из рук губернаторов и воевод и вручен выборным ландрихтерам и надворным судам.

Еще при жизни Петра наблюдается антагонизм между бюрократическими органами - губернаторами и воеводами, которых поддерживают коллегии, с одной стороны, и земским элементом в уездном и городском управлении и суде - с другой. При преемниках Петра уничтожается выборный суд, и судебная власть передается губернаторам и воеводам (1727); упраздняются также и главный, и городские магистраты. Губернаторы и воеводы делаются единственными носителями власти; в городах и уездах сохраняются, в виде лежащей на населении повинности, несколько выборных должностей, поставленных в полное подчинение воеводам.

§ 3. Местное управление при Екатерине II

Екатерина II сначала отдельными мерами, а потом широко задуманной реформой пересоздала все местное управление на началах децентрализации и местного самоуправления. Эта реформа была последовательно проведена Учреждением о губерниях 1775 года (вторая его часть издана в 1780 году),⁵⁰⁶ жалованною грамотой дворянству (1785 г.)⁵⁰⁷ и грамотою на права и выгоды городов (1785 г.).⁵⁰⁸ Очередная коренная реформа в области земского и городского управления была проведена во второй половине XVIII века при Екатерине II. По мнению большинства



⁵⁰⁶ «Учреждение о губерниях» 1775 года возвестило появление 50 губерний, более мелких, чем ранее существовавшие 23 обширные губернии. Возглавлял каждую из них губернатор, а группу из двух – трех губерний, или наместничество, - наместник или генерал-губернатор. Всеми делами в губернии руководило губернское правление. Казенная палата ведала промышленностью, доходами и расходами. Приказ общественного призрения – школами и больницами. Судебные учреждения (палата уголовного суда, палата гражданского суда, сословные суды – для дворян, горожан и государственных крестьян) отделялись от администрации. Губернии делились на уезды во главе с капитан-исправниками. Города составляли особые административные единицы во главе с городничими, или комендантами; только в обеих столицах, Петербурге и Москве, во главе администрации стояли обер-полицмейстеры. Областная реформа, по сути дела, перенесла коллегиальные порядки из центра в провинцию. Создавалась более единообразная и стройная бюрократическая система, подчиненная наместникам и губернаторам, центральным коллегиям и императрице. В 80-е годы ликвидировали ряд коллегий: Мануфактур-, Камер-, Берг-, Юстиц-, Вотчинную, Главный магистрат.
⁵⁰⁷ «Жалованная грамота дворянству» 1785 года — грамота Екатерины II освободившая дворян от обязательной службы. Этот новый принцип был впервые провозглашен манифестом Петра III в 1762 "О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству", объявившим, что нет уже «той необходимости в принуждении к службе, какая до сего времени потребна была». В связи с этим дворянам была предоставлена возможность продолжать службу по своему желанию, с ограничением отставки на время войны и за три месяца до нее, а также в мирное время дворянам, которые, не имея обер-офицерского чина, не выслужили в войсках 12 лет. Уволенным предоставлялось право беспрепятственно отъезжать в другие европейские государства и вступать там на службу при условии условием возвращения в Россию по первому требованию. О несовершеннолетних дворянских детях манифест постановил, что по достижении ими 12 лет о них должны были лишь представляться сведения, чему и где они будут обучаться: внутри России или в Европе либо же дома. Последнее было разрешено лишь наиболее состоятельным фамилиями, владеющим именьями свыше 1000 крепостных; менее богатые должны были обучать своих детей в шляхетском кадетском корпусе, «где они всему тому, что к знанию благородного дворянства принадлежит, с наиприлежнейшим рачением обучаемы будут». Предоставив такие льготы, Петр III выразил уверенность, что дворяне и впредь будут вступать в службу с не меньшим усердием и воспитывать своих детей «с прилежностью и рачением»; если же кто-либо из дворян будет поступать иначе, то таковых, «яко суще нерадивых о добре общем», повелевалось «презирать и уничтожать всем верноподанным и истинным сынам отечества»; им запрещался проезд ко двору и доступ в публичные собрания. Дворянство приняло манифест с радостью — Сумароков произнес от лица дворянства благодарственную речь. Но манифестом осталась недовольна Екатерина II. В начале 1763 она назначила комиссию для пересмотра этого закона, так как он «в некоторых пунктах ещё более стесняет ту свободу, нежели общая отечества польза и государственная служба теперь требуют могут, при переменившемся государственном положении и воспитании благородного юношества». В переработанном виде этот акт появился через 20 с лишком лет — 1785, как "Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства". Грамота начинается длинным вступлением о величии России, заслугах дворянства и милости к нему монархов, и затем переходит к изложению прав и преимуществ дворянских. Эта часть Грамоты делится на четыре части: а) о личных преимуществах дворян; б) о собрании дворян, о реформе дворянского общества в регионах; в) указания о составлении и продолжении родословных книг в новых условиях, и г) о доказательствах благородного происхождения.

⁵⁰⁸ В 1785 году выдали жалованные грамоты городам. Первая из них свела воедино все привилегии господствующего сословия, прежде всего, провозгласило их монопольное право на земли и крестьян. Далее – право сословного суда, права на устройство заводов и торговлю, организацию корпораций в губерниях и уездах, выбора должностных лиц и др. По второй грамоте горожане делились на 6 разрядов купцы и мещане, дворяне и чиновники, духовенство. Крестьян, проживавших в городах, в число горожан не включали, хотя подати с них брали в двойном размере: по селу и по городу.

специалистов, эта реформа оставила гораздо более глубокие следы, чем попытки Петра I, как в российском законодательстве, так и в последующей практической деятельности городских и земских учреждений. Необходимость реформы была обусловлена многочисленными злоупотреблениями местной администрации и широко распространившимся недовольством населения существующей системой управления.

В 1766 г. издается манифест об избрании в комиссию депутатов от всех местностей и должностей для обсуждения местных нужд. Дворяне высылали от каждого уезда по депутату, городские обыватели по одному от города, прочие сословия и звания по одному от своей провинции. Выборы депутатов и вручение им наказов происходили под руководством выборного предводителя для дворянских обществ и выборного головы для городских.

В большинстве наказов была высказана мысль о необходимости образования местного самоуправления с участием общественных сил и об ограничении полномочий государственных чиновников. В результате были разработаны законодательные акты, определившие и закрепившие отдельные принципы местного самоуправления на территории Российской Империи. Наиболее важные реформы нашли свое отражение в “Учреждении для управления губерний Всероссийской Империи”.

Накануне реформы территория России разделялась на двадцать три губернии, шестьдесят шесть провинций и около ста восьмидесяти уездов. По “Учреждению” империя делилась на крупные территориально-административные единицы — губернии, а те, в свою очередь, на более мелкие — уезды. В течение двадцати лет после начала реформ число губерний увеличилось до пятидесяти.

Новое деление на губернии и уезды было осуществлено по строго административному принципу, без учета географических, национальных и экономических условий. Основной целью деления было приспособление нового административного аппарата к фискальным (сбор налогов) и военным (набор рекрутов) целям. Деление было осуществлено согласно численности

населения. На территории каждой из вновь образованных губерний стало проживать около четырехсот тысяч человек, на территории уезда — около тридцати тысяч. Старые территориальные органы после ряда преобразований были ликвидированы.

Управление губерниями возлагалась на губернаторов. Высшим учреждением губернии по административным делам являлось губернское правление, а по финансовым делам — казенная палата.

Надзор за законностью в губернии осуществлял губернский прокурор и два губернских стряпчих. В уезде те же задачи решал уездный стряпчий. Во главе уездной администрации стоял земский исправник, избираемый уездным дворянством. Образовывался коллегиальный орган управления — нижний земский суд, в котором кроме исправника действовали два заседателя. Земский суд осуществлял руководство земской полицией, наблюдал за проведением в жизнь законов и решений губернских правлений.

Руководство несколькими губерниями поручалось генерал-губернатору, назначаемому и смещаемому монархом. Ему подчинялись губернаторы и он признавался главнокомандующим на своей территории, мог вводить чрезвычайные меры, напрямую обращаться с докладом к императору. Генерал-губернатор обладал также широкими полномочиями по надзору за всем местным управлением и судом.

Губернская реформа 1775 г. усилила власть губернаторов и, разукрупнив территории, упрочила положение административного аппарата на местах. С той же целью создавались специальные полицейские, карательные органы и преобразовывалась судебная система.

В результате судебных реформ для горожан низшей судебной инстанцией стали городские магистраты, члены которых избирались на три года. Апелляционной инстанцией для городских магистратов были губернские магистраты, состоявшие из двух председателей и заседателей, избираемых из состава горожан.

Государственные крестьяне судились в уездной нижней расправе, в которой уголовные и гражданские дела рассматривались назначаемыми властями чиновниками. Апелляционной инстанцией для нижней расправы стала верхняя расправа.

Реформа 1775 г. сделала попытку отделить суд от администрации и предоставить населению больше прав по самостоятельному решению местных вопросов. Однако в целом попытка не удалась: губернаторы имели право приостанавливать исполнение приговоров, некоторые приговоры утверждались губернатором. Председатели всех судов назначались правительством, а представители сословий могли избирать только заседателей. Целый ряд дел остался в рассмотрении полицейских органов.

Для управления местным благоустройством был создан всесословный “Приказ общественного призрения”. Дворянство как местное общество получило право регулярных собраний, выбирало губернского и уездного предводителей дворянства, секретаря, заседателей верхнего земского суда, уездного судью и уездных судебных заседателей, земского исправника и заседателей нижнего земского суда. Екатерина II стремилась создать из всех сословий ряд местных организаций, предоставив им права по самоуправлению, а также возложив на эти организации осуществление основных функций местного управления. Деление империи на губернии и уезды, создание органов местного самоуправления, где заседали не только назначаемые чиновники, но и местные выборные, позволило в значительной степени децентрализовать управление и создать отдельные самоуправляющиеся единицы на местах.

Основным документом, создавшим необходимую правовую базу для развития самоуправления городов стала “Жалованная грамота городам”, при подготовке которой использовались материалы Уложенной комиссии, Цеховой устав (1722 г.), Устав благочиния (1782 г.) и Учреждение для управления губерний (1775 г.), шведский Цеховой Устав и Положение о

маклере (1669 г.), прусский Ремесленный устав (1733 г.), законодательство городов Лифляндии и Эстляндии.

Грамота закрепила единый сословный статус всего населения городов, независимо от профессионального занятия и рода деятельности. Единый правовой статус основывался на признании города особой организованной территорией с особой административной системой управления.

Городским жителям, как и дворянству, было предоставлено право корпоративной организации. Горожане с разрешения администрации могли собираться на собрания, на которых избирались бургомистры, заседатели—ратманы сроком на три года, а также старосты и судьи словесных судов сроком на один год.

Собрание могло обращаться с представлениями к местным властям и осуществлять надзор за соблюдением законов. За городским обществом признавались права юридического лица. Участие в городском обществе могло осуществляться с 25 лет и ограничивалось только имущественным цензом (необходимостью уплаты годового налога размером не менее пятидесяти рублей).

В 1786 г. сначала в Москве и Петербурге, а затем и в остальных городах империи были созданы городские думы.

К компетенции городских дум относилось: обеспечение в городе тишины, согласия и благочиния, разрешение внутрисословных споров, наблюдение за городским строительством. В отличие от ратуш и магистратов в ведение городской думы не были включены судебные дела — их решали специальные судебные органы.

Хотя изначально предусматривался сложный многопалатный состав городской думы, отражающий интересы различных сословий, в большинстве уездных городов вскоре было введено упрощенное самоуправление: собрание всех членов городского общества с небольшим выборным советом из представителей разных групп городского населения для выполнения

текущих дел, в небольших городских поселениях все самоуправление было преимущественно представлено в лице так называемых городских старост.

В 1785 г. был разработан проект “Сельского положения”, касавшийся положения государственных крестьян. Сельское общество, также как дворяне и горожане, получало права корпорации. Сельские жители должны были получить право избирать исполнительные органы самоуправления в общинах, сословный суд и выходить с представлениями к местной администрации. Однако данный проект так и не стал законом.

В 1782 г. был утвержден “Устав о благочинии”, который регламентировал структуру полицейских органов, их систему и основные направления деятельности, перечень наказуемых полицией деяний. Главными источниками “Устава о благочинии” стали: “Учреждение о губернии”, материалы Уложенной комиссии, зарубежные полицейские нормы и правовые трактаты.

Основным органом полицейского управления в городе стала управа благочиния, коллегиальный орган, в который входили: полицмейстер, обер-комендант или городничий, приставы гражданских и уголовных дел и ратманы-советники, выбираемые гражданами.

Город делился на “части” и “кварталы” по числу зданий. В части главой полицейского управления был частный пристав, в квартале — квартальный надзиратель. Руководство полицией было возложено на губернские власти: губернское правление решает все вопросы о назначении и смещении полицейских должностей. Полицейские управления в столицах контролировал непосредственно сенат.

Главная задача полиции формулировалась как “сохранение порядка, благочиния и добронравия”. Полиция наблюдала за исполнением законов и решений местных органов власти, за нравами и развлечениями, контролировала соблюдение церковных порядков, сохранение общественного спокойствия. При необходимости полиция принимала меры к сохранению народного здоровья, городского хозяйства, торговли и народного

продовольствия. Полиция также пресекала мелкие уголовные дела, вынося по ним собственные решения, осуществляла предварительное следствие и розыск преступников.

Хотя реформы Екатерины II оказали значительно большее влияние на повышение эффективности территориального управления, чем реформы Петра I, по мнению специалистов, местное самоуправление времен Екатерины во многом постигла та же участь, что и введенные Петром ландраты. Так как «Учреждение о губерниях» предоставило назначаемым чиновникам право контроля и руководства над органами самоуправления, их практическая роль вплоть до реформы 1864 года была относительно невелика.

Общий строй местного управления, установленный этими законами и сохранившийся во многом до конца XIX века сводился к следующему.

Во главе губернии был поставлен генерал-губернатор, наделенный в качестве «государева наместника», весьма широкими полномочиями по надзору за всем местным управлением и судом. Действительное управление было возложено на губернаторов, высшим в губернии учреждением являлось губернское правление - по делам чисто административным, и казенная палата по делам финансовым; чины их назначались правительством; значительная часть дел управления была передана «приказам общественного призрения», состав которых был выборный. Уездное управление, в лице исправников и «нижних земских судов» (чисто административное учреждение), было тоже выборным, а выборные судебные учреждения представляли весьма сложную организацию. Дворянство при Екатерине впервые получило корпоративное устройство. Были учреждены губернские и уездные дворянские собрания, для выбора должностных лиц местной администрации и суда, для обсуждения вопросов, предлагаемых от правительства, и для заведывания сословными нуждами. Для управления сословными делами учреждались предводители (губернские и уездные), дворянские депутатские собрания и опеки. Города также получили сословное кооперативное устройство, все дела

местного хозяйства и полиции были переданы «общегородской думе» и ее исполнительному органу, «шестигласной думе»; но в то же время были установлены городничие и полицмейстеры, отношения которых к думе не были твердо выяснены. Судебным органом в городе являлся выборный магистрат.

Основные начала екатерининской реформы: децентрализация, избрание должности, самостоятельность суда были искажены при Павле I. Александр I по восшествии на престол вернулся к началам децентрализации и самоуправления и к екатерининским учреждениям. В течение первой половине XIX века учреждения эти подверглись массе частичных переделок, в общем значительно изменивших их характер. Надзор генерал-губернатора, в силу широты предоставленных ему полномочий и их неопределенности, принял в высшей степени личный и самовластный характер; после нескольких попыток реформировать эту должность, она была исключена в 1837 г. из числа общих губернских должностей и оставлена как исключение, в виду тех или иных политических условий, лишь на окраинах. Общий надзор за губернскими установлениями перешел к министрам. Полномочия губернаторов и губернских установлений были несколько изменены обширным наказом губернаторам 1837 г. и учреждением губернских правлений 1845 г. Дворянские выборы происходили под подавляющим вниманием губернаторов, и выборные должностные лица по своему положению ничем не отличались от назначенных.⁵⁰⁹

⁵⁰⁹ Дворянским выборам по законодательству Екатерины II, развитому Николаем I, предоставлялось огромное государственное значение: по выборам этим замещалось большинство должностей местной администрации и суда, в том числе почти вся уездная полиция с исправником во главе. Но дворянство, по-видимому, никогда не сознавало государственного значения возложенной на него обязанности и на выборы чиновников смотрело, как на право устраивать род кормлений разорившимся дворянам. Поэтому при сколько-нибудь осложнившейся местной общественной жизни и при повысившихся требованиях, предъявляемых к администрации и суду, эти выборные чиновники и судьи оказывались совершенно несостоятельными.

§ 4. Местное управление при Александре II

К концу царствования Николая I упадок городского управления дошел до невероятных пределов. Министерства и местная администрация почти повсеместно фактически упразднили думы, общие и шестигласные, приняв на себя их дела и передав их самовольно созданным учреждениям и доведя городское хозяйство и управление до полного расстройтва.



Император Александр вступил на престол (1855, 19 февраля) в одну из самых трудных минут, какие только приходилось переживать России. «Сдаю тебе мою команду, но, к сожалению, не в том порядке, как желал, оставляя тебе много трудов и забот», - говорил ему, умирая, Николай I. Действительно, политическое и военное положение России в эту пору было близко к катастрофическому. Царствование императора Александра II представляется выдающеюся эпохой в отношении развития местных установлений и местного управления.

В первые годы царствования императора Александра II правительство было занято подготовкою реформы по освобождению крестьян.

Главным недостатком русской жизни Александр II считал крепостное право. К этому времени идея отмены крепостного права получила широкое распространение в "верхах": правительстве, среди чиновничества, дворянства, интеллигенции. В стране было 25 млн. крепостных крестьян. В начале 1859 г. для обработки проектов реформы дворянских комитетов были созданы Редакционные комиссии во главе с Я.И. Ростовцевым. Комиссии стали готовить проект крестьянской реформы. В сентябре 1860 г. выработанный проект реформы был обсуждён депутатами, присланными дворянскими комитетами, а затем передан в высшие государственные органы.

В середине февраля 1861 г. Положение об освобождении крестьян было рассмотрено и одобрено Государственным советом. 18 февраля 1861 г. в шестую годовщину смерти своего отца Николая I император долго молился у

его гробницы в Петропавловском соборе. На другой день, 19 февраля, ему принесли для подписания документы об отмене крепостного права. Александр II приказал всем выйти из кабинета. Царь хотел остаться наедине со своей совестью. 19 февраля 1861 г. Александр II подписал два документа:

1. ***Манифест "О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей"***;

2. ***"Положение" о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости.***

В этих двух документах содержалась суть крестьянской реформы. Манифест был объявлен в обеих столицах в большой религиозный праздник - Прощённое воскресенье - 5 марта 1861 г., в других городах - в ближайшую неделю. Власть словно бы просила прощения у русского крестьянства за все те обиды, которые она ему нанесла.

Манифест и "Положения" касались трёх основных вопросов:

- личное освобождение крестьян;
- наделение их землёй;
- выкупная сделка.

Личное освобождение. Манифест предоставлял крестьянам личную свободу и общегражданские права. Отныне крестьянин мог владеть движимым и недвижимым имуществом, заключать сделки, выступать как юридическое лицо. Он освобождался от опеки помещика, мог без разрешения вступать в брак, поступать на службу и в учебные заведения, менять место жительства, переходить в сословие мещан и купцов. Правительство учитывало, что понятие индивидуальной, частной свободы было для крестьянского сознания чуждым. Поэтому община первое время сохранялась. Сохранялись общинная собственность на землю, переделы наделов, круговая порука при выплате налогов и выполнении государственных повинностей. Крестьяне оставались единственным сословием, которое платил подушную подать, несло рекрутскую повинность и могло быть подвергнуто телесному наказанию.

Наделение крестьян землёй. Наделение крестьян землёй регламентировали "Положения". Размеры наделов зависели от плодородия почвы. Территория России условно разделялась на три полосы: чернозёмную, нечернозёмную, степную. В каждой из них устанавливался высший и низший размеры крестьянского полевого надела. В этих пределах заключалась добровольная сделка крестьянской общины с помещиком. Их взаимоотношения окончательно закрепляли уставные грамоты. Если помещик и крестьянин не приходили к соглашению, то для урегулирования спора привлекались мировые посредники. В разных районах крестьяне получили от 2 до 4 десятин земли на ревизскую душу. Для ведения товарного хозяйства крестьянину нужно было от 5 до 8 десятин земли. В целом по стране крестьяне получили на 20% земли меньше, чем они обрабатывали до реформы. Так появилось понятие "отрезков", как бы отобранных помещиками у крестьян. Крестьяне продолжали считать эту землю своей и боролись за возвращение отрезков вплоть до 1917 г.

Выкупная сделка. Получая землю, крестьяне должны были выплатить её стоимость. У крестьян не было денег, необходимых для выкупа земли. Эти крестьяне назывались "временнообязанными". Чтобы помещики получили выкупные суммы одновременно, государство предоставило крестьянам ссуду в размере 80% стоимости наделов. В течение 49 лет крестьяне должны были возратить государству ссуду с начислением 6% годовых. Выкупные платежи были отменены правительством в 1906 г. Остальные 20% должна была платить помещику крестьянская община. Пока крестьяне не выплатят эти 20%, они должны были по-прежнему платить помещику оброк и выполнять некоторые повинности. Выкупная операция не ущемляла прав помещиков, не ухудшала финансового положения государства. Все издержки на проведение реформы оплачивали крестьяне.

С 1858 по 1863 г. была проведена реформа удельных (принадлежавших императорской семье) крестьян, а в 1866 г. - реформа государственных крестьян.

За нею последовала реформа местного управления, при чем императора Александр II остался верен принципам, которые пытались провести Петр I и Екатерина II: задачей его было «по возможности полное и последовательное развитие начал местного самоуправления», совершенным отделением суда от администрации. На этих началах состоялись реформы земская (1 января 1864 г.) и городская (16 июня 1870 г.).

Земская реформа. «Положением о земских учреждениях» планировалось заменить господствовавшую до тех пор в областных учреждениях систему бюрократического управления, в царствование императора Николая I получившую особенно широкое применение. Опыт показал полную непригодность руководства областной жизнью по директивам из центра (из столицы). Потребности местной жизни чрезвычайно разнообразны и, сравнительно, мелочны, у каждой местности эти потребности, а равно и средства для их удовлетворения зачастую столь отличны от потребностей и средств других областей, что разобраться в них могут только местные люди, близко знакомые с ними. Русская империя разбросалась на необъятном пространстве, включила в свои пределы десятки губерний и областей с разнообразным климатом, населением, и с большого расстояния эти местные особенности стусшевывались; из министерского окошка, очень от них удаленного, зачастую их совсем даже не было видно, и потому распоряжения, посылавшиеся оттуда, при всем добром желании исполнительных органов, сплошь и рядом оказывались непрактичными или ошибочными, несоответствующими ни целям, ни средствам, а кроме того еще и запоздалыми. Условия местной жизни могут хорошо знать только постоянные жители края; между тем чиновник, посылаемый в провинцию (губернатор, исправник), в лучшем случае только временный гость, несвободный в своих действиях, заинтересованный, прежде всего, в точном исполнении отданных ему предписаний; ему, наконец, прямо не усмотреть за всем. Вот почему новое Положение было построено на том, чтобы выделить дела исключительно областного характера, земские, от государственных, и

передать их в ведение местных людей: лучше с ними знакомые, непосредственно заинтересованные в благополучии своего края, они, предполагалось, легче найдут средства и изыщут способы для удовлетворения его нужд.

В самом деле, центральные государственные учреждения (сенат, государственный совет, министерства) дают общие директивы, указывают направление, по какому должна идти жизнь государства во всем его целом; они дают, так сказать, политический камертон народной жизни; поэтому меры, принимаемые центральным правительством, всегда будут мерами общими, одинаковыми для всех частей государства.

Организация земского дела. В каждом уезде: уездное земское собрание и уездная земская управа; в каждой губернии: губернское земское собрание и губернская земская управа — те и другие выборные, на началах бессословности. Правом выбора в уездные собрания пользуются:

- а) местные землевладельцы не из крестьян;
- б) местные крестьяне;
- в) жители данного уездного города.

Уездная управа состоит из 6 человек, выбираемых в своей среде земским собранием. Собрание созывается один раз в году (за исключением экстренных случаев, например, для принятия мер против голода); управа заседает постоянно. Собрание отдает распоряжения, контролирует, управа приводит в действие постановления собраний. Собрание есть своего рода власть законодательная, управа — исполнительная. Губернское земское собрание и управа построены были на тех же началах, что и уездные. Уездные ведают дела своего уезда, губернские — дела, касающиеся одинаково всех уездов вместе. Председателем уездного собрания — уездный, а губернского — губернский предводитель дворянства. Правительственный контроль над действиями земских собраний и управ сосредоточен в руках местного губернатора. Первоначально земские учреждения были открыты в

33 центральных губерниях; позже они были распространены на окраины: на западные губернии, на Ставропольскую, Астраханскую и Оренбургскую.

Городская реформа. Городская реформа аналогична реформе земской: как та создавала самоуправление для населения области, уезда, так «Городовое положение» дало населению городов местное самоуправление, с правом ведать свое городское хозяйство и содействовать развитию просвещения у себя в городах. Городская дума из выборных гласных соответствовала уездному земскому собранию, городская управа (выбранная из среды гласных) — земской управе. Предоставляя городам устраивать свою жизнь собственными силами и средствами, правительство оставило за собой лишь право надзора, следя за тем, чтобы действия думы и управы не выходили из рамок предоставленных им прав («губернские по городским делам присутствия»).

Городская реформа была проведена в том же духе, как главные реформы императора Александра II. Создавая сословное управление, новый закон сближал отдельные классы городского населения и прежней сословной розни, противопоставлял общие интересы.

Общее заведование местными хозяйственными делами вверено выборным земскому (уездному и губернскому) собранию и городской думе, исполнительными органами которых являются избираемые соответственным собранием или думою управы (земские - уездные и губернские - городские). Избирательное право обусловлено имущественным цензом. В земстве выборы построены на сословном начале; освобождение крестьян позволило сообщить земскому представительству не узко-дворянский, как это было при Екатерине, но сословный характер. Земские и городские учреждения не были подчинены местной администрации, но деятельность их, с точки зрения законности, была поставлена под весьма властный контроль бюрократии, в лице министра внутренних дел и губернаторов. Не смотря на существенные недостатки организации городских и земских учреждений, они оказали весьма серьезные заслуги в деле упорядочения местного управления и

удовлетворения нужд населения в области народного образования и медицинской помощи.

Между земскими и городскими учреждениями, с одной стороны, и бюрократией - с другой, вскоре возникли столкновения, обуславливаемые различием того духа, которым проникнуты те и другие. В значительной степени пищу для столкновений давала неопределенность земского и городского положений: пределы ведомства общественного управления были ими определены недостаточно ясно. Бюрократия прибегала к систематическому и не всегда согласному с духом земского и городского положений, все более и более ограничительному толкованию полномочий органов самоуправления, самостоятельность которых была, таким образом, существенно уменьшена.

§ 5. Местное управление при Александре III и Николае II



В царствование Александра III были пересмотрены и Земское положение (12 июня 1890 г.) и Городовое (11 июня 1892 г.). Новое Городовое положение значительно сужало круг лиц, обладающих избирательным правом: число



избирателей в результате уменьшилось в 3 - 4 раза. Число гласных в Думе было сокращено в два раза. Управа была поставлена в более зависимое положение от Думы, права городского головы были расширены, однако члены управы стали существенным образом зависеть от центральной администрации: так губернатор получил право отстранять их от должности. Применительно к Петербургу новое Положение привело к резкому сокращению числа избирателей (в 3,5 раза) на выборах. В 1893 году в Думу были избраны 53 человека, то же повторилось на выборах 1897 года.

Ситуация для Петербурга изменилась в 1903 году, когда для столицы было принято «Положение об общественном управлении города Петербурга». Круг избирателей был расширен, хотя из-за имущественного ценза в выборах принимала участие малая часть населения (в 1912 году общий список избирателей составлял 17969 человек - менее 1% жителей), в состав Городской Думы входили 162 гласных, избираемых на 6 лет. Каждые 3 года состав обновлялся наполовину. Городская Управа состояла из 12 членов, включая Городского Голову. Роли Главы в Думе и в Управе были разделены. У Управы имелся свой аппарат, состоявший из канцелярии, регистратуры, казначейства, архива и 9 отделений. Городские органы получили большую независимость: сократился перечень дел, подлежащих утверждению министром внутренних дел.

В земстве увеличено значение сословного начала: роль дворянства усилена, крестьяне лишены права избирать гласных (они назначались губернатором из избранных крестьянами кандидатов). Самым существенным нововведением были подчинение действий органов самоуправления

контролю бюрократии не только с точки зрения законности этих действий, но и с точки зрения их целесообразности. Коренным образом изменена постановка крестьянского дела: крестьянское самоуправление, по закону 12 июля 1889 г., поставлено под контроль земских участковых начальников и в значительной степени подчинено им. Крестьяне, а также лица других низших сословий, живущие в сельских местностях, поставлены в личную зависимость от земского начальника, имеющего право безапелляционно подвергать их взысканиям без всякого судебного производства. Существенно увеличено, таким образом, различие между привилегированными и непривилегированными сословиями, вообще не только настойчиво проводимое администрацией, но нередко принимаемое за исходную точку и при законодательных работах. Земским начальникам, назначаемым по общему правилу, из местных дворян, дана обширная власть над окрестным населением. Право крестьян на распоряжение надельной землей подверглось ограничениям не только в силу административных и сенатских толкований положения 19 февраля 1861 г., но и в силу новых законодательных актов (закон о переделах 8 июня 1893 г., закон о неотчуждаемости крестьянских наделов 14 дек. 1893 г.).

В соответствии с “Положением о губернских и уездных земских учреждениях” 1890 г.⁵¹⁰ выборы гласных также базировались на трехклассной системе, в основу которой было положено доминирование дворянского сословия:

к первому классу относились потомственные и личные дворяне;

⁵¹⁰ См.: ПСЗРИ. Т. X. № 6927. “Положение” было подготовлено Государственным Советом и представляло собой компромиссное решение (Леонтович В. В. Указ. соч. -С. 328), так как в этом “Положении” не исчезли полностью все либеральные тенденции “Положения” 1864 г. Министр внутренних дел Д. Толстой намеревался заменить избранные земства представительными комиссиями. Намерение его не было приведено в исполнение, потому что он в 1890 г. умер. В его объяснительной записке к проекту нового земского положения указывалось, что “...главные причины существующего неурейства в земстве заключаются в обособленности земских учреждений от установлении правительственных. Рознь между администрацией и земскими учреждениями является естественным последствием усвоенного в 1864 году нашим законодательством взгляда на земство и его интересы, как на нечто особое от государства и его потребностей, взгляд, который выразился на практике предоставлением земству самостоятельной, через посредничество выборных исполнительных его органов, деятельности по предметам местного хозяйства и благоустройства. Отсюда происходит отсутствие единства и согласия в действиях правительственных и земских властей, а нередко и явный между ними антагонизм”. – Цит. по: Коркунов Н. М. Указ. соч. -С.534-535.

ко второму классу относились прочие избиратели;

к третьему классу – крестьяне.

Число гласных по-прежнему определялось особым “Расписанием” по уездам каждой губернии. Причем дворянам законодательно обеспечивалось большее число гласных, нежели остальным вместе взятым.

В среднем на каждый уезд приходилось примерно: 16 гласных от дворян, 9 гласных от крестьян и 4 гласных от прочих избирателей.

Выборы от первых двух классов проводились на земских избирательных собраниях. Для личного участия в подобном собрании было необходимо соответствовать следующим условиям (требованиям):

- 1) иметь русское подданство;
- 2) быть не моложе 20 лет;
- 3) быть лицом мужского пола;
- 4) обладать определенной собственностью;
- 5) быть лицом, обладающим достойным поведением.

За малолетних (несовершеннолетних лиц), удовлетворяющих прочим условиям, в выборах могли участвовать их опекуны или попечители. Совершеннолетние (то есть достигшие 21 года) избиратели, не достигшие 25-летнего возраста, также могли передоверить свое участие попечителям или поверенным, обладавшим правом личного участия в избирательных собраниях.

Лица женского пола избирательным правом не обладали и были вправе уполномочивать на участие в избирательных собраниях лишь своих родственников мужского пола (отцов, мужей, братьев, сыновей или внуков).

Имущественный ценз определялся владением не менее одного года на праве собственности (пожизненным владением) землей в пределах уезда в размере указанного в законе для каждого уезда числа десятин земли или другим недвижимым имуществом стоимостью не ниже 15 тыс. рублей.

Благотворительные, ученые, учебные учреждения, торговые и промышленные общества, торговые и иные компании, учрежденные в России

на основании законов Империи и отвечающие данному имущественному цензу, также имели право участвовать в выборах через своих представителей.

Мелкие собственники имущества или земли, располагавшие 1/10 частью полного имущественного ценза, имели право коллективного голоса. На специальных съездах они избирали своих уполномоченных представителей на земские избирательные собрания. Юридические лица также были лишены этого права.⁵¹¹

На каждый полный имущественный ценз, установленный для участия в земских избирательных собраниях, полагалось по одному уполномоченному. При определении права на участие в земских избирательных собраниях и съездах учитывался либо земельный ценз, либо ценз недвижимости, так как определение избирательного права по совокупности двух различных, но не полных видов имущества (собственности) не допускалось.

Как не удовлетворяющие требованию “непорочного, достойного поведения” были лишены права участия в выборах следующие категории лиц:

1) подвергшиеся суду за преступные деяния, влекущие за собой лишение или ограничение прав состояния, либо исключение со службы, а равно за кражу, мошенничество и другие корыстные посягательства в случаях, когда они не были оправданы судебными органами;

2) отрешенные (отстраненные) судебным приговором от должности в течение трех лет со дня такого решения;

3) состоящие под следствием или судом по обвинению в преступных деяниях, влекущих за собой лишение или ограничение прав состояния, либо отрешение от должности;

4) подвергшиеся несостоятельности (банкротству), кроме лиц, признанных судом так называемыми “несчастливыми”;

⁵¹¹ См.: Леонтович В. В. Указ. соч. – С. 314; Елистратов А. И. Указ. соч. – С.210-211; Еремян В.В., Федоров М.В. Реформы второй половины XIX века и развитие системы местного самоуправления. Развитие институтов самоуправления в России в начале XX века.// Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.).– М.: Новый Юрист, 1998.;<http://rels.obninsk.com>.

5) лишенные духовного сана или звания за пороки, либо исключение из среды соответствующих сословных обществ и дворянских собраний по так называемым сословным приговорам;

б) состоящие под гласным надзором полиции (лицам, находившимся под негласным надзором полиции, участие в выборах разрешалось).

Кроме этого, не имели права участвовать в выборах следующие чиновники и должностные лица: губернатор, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, священнослужители и церковнослужители христианских исповеданий, местные члены прокурорского надзора, полицейские чины губернии²⁵.

Лицам еврейского (иудейского) вероисповедания также запрещалось участвовать в выборах, впредь до пересмотра действующих о них предписаний (ст. 16, примечание 3).⁵¹²

Списки избирателей составлялись уездной земской управой и публиковались за 4 месяца до дня выборов (с возможностью внесения в них изменений и исправлений). За месяц до выборов публиковались исправленные или дополненные списки, после чего каких-либо изменений в них не допускалось.

Для избрания в *уездные земские гласные* от первых двух классов избирателей созывались два земских избирательных собрания: в первом собрании под руководством уездного предводителя дворянства участвовали лишь потомственные и личные дворяне; во втором собрании под председательством городского головы участвовали прочие лица и представители юридических лиц.

Ни одно лицо на избирательном собрании не могло иметь больше двух голосов – одного голоса по так называемому *личному праву*, другого – по *праву представительства*.⁵¹³ На каждом собрании или съезде правом

⁵¹² Сильные пережитки родоплеменных общественных отношений сохранялись у кочевого населения России – казахов, киргизов, бурят, части туркмен и др. Некоторые народы Сибири, причисленные к категории “бродячих инородцев” облагались ясаком, повинностью, установленной еще в XVII в. Все это предопределило и их неучастие в выборах. – См.: Наше отечество. – С.206 и др.

⁵¹³ Например, неотделенные сыновья, жившие вместе с родителями, имели право участвовать в избирательном собрании вместо отцов по соответствующей доверенности. - См.: Белоконский И. П. Указ.

избирать обладали только те лица, которые входили в состав данного собрания или съезда.

Выборы *земских гласных от крестьян* осуществлялись по системе косвенных выборов. Так, по “Положению” 1864 г. волостные сходы избирали выборщиков в количестве, не превышающем 1/3 волостного схода, а эти последние и избирали гласных. По “Положению” 1890 г. данная система была изменена. Двухступенчатая система выборов заменялась назначением гласных администрацией из числа кандидатов, предложенных волостными сходами. Каждый волостной сход избирал по 1-2 кандидатам, из числа которых губернатор утверждал состав гласных в соответствии с действующим “Расписанием”. Причем, утверждался не только гласный, но и определялась очередь кандидатов в гласные.

5 октября 1906 г. Николаем II был подписан Высочайший Указ, в соответствии с которым:

а) сельским обывателям предоставлялось право участвовать во вторых избирательных съездах и собраниях, независимо от их участия в выборах гласных от сельских обществ соответствующего уезда;

б) отменялось правило утверждения губернаторами земских гласных от сельских обществ из числа кандидатов, избранных волостными сходами, и вводилась практика, в соответствии с которой кандидаты сами должны были избирать из своего состава положенное число гласных и определять очередность вступления их в должность.

Однако ни “Положение”, ни Указ не затрагивали вопросов, связанных с условиями избирательного права крестьян. Следовательно, в выборах могли участвовать все члены сельских обществ, которых закон допускал к участию в сельских и волостных сходах. Так, в сельском сходе имели право участвовать крестьяне-домохозяева, входившие в сельское общество, в волостном сходе – выборные от тех же домохозяев в соответствии с нормой: один выборный от десяти дворов. Причем, участие в сходах законодательно

соч. - С. 77-183; Свешников М. И. Основы и пределы самоуправления. – С-Пб., 1892, ч. 1. - С. 121-161; ч. 2. – С. 90-117.

не ограничивалось ни полом, ни возрастом, ни обладанием собственностью. Домохозяин должен был лишь быть приписан к данному сельскому обществу и являться лицом “непорочного, достойного поведения”.

Волостные сходы могли избирать кандидатами в гласные не только своих членов, но фактически каждого домохозяина волости (однако такое решение должен был утверждать Сенат).

Избранные волостными сходами кандидаты в гласные созывались уездным предводителем дворянства на *специальный съезд*, на котором они избирали своего председателя. Выборы гласных регулировались общими правилами о выборах гласных в земских избирательных собраниях.

К 90-м годам XIX в. земские учреждения были введены в 34 губерниях Европейской России. Тем не менее, как отмечал Н. М. Коркунов, “...никакого органического, внутреннего единства земского и правительственного начала новое Положение не установило. Только равновесие прежнего последовательно выдержанного дуализма нарушено в смысле усиления правительственного воздействия на земское дело. Нет единства, нет гармонического слияния, остается старое раздвоение, с иной только окраской”.⁵¹⁴ С 1911 г. “Положение” 1890 г. (правда, с довольно значительными изменениями) было распространено на 6 западных губерний. Основной целью внесенных в “Положение” изменений было обеспечить в земском управлении преобладание лиц русского происхождения. Вместе с тем были созданы национальные отделения земских избирательных собраний и съездов. В 1912 г. земство вводится в Астраханской, Оренбургской и

⁵¹⁴ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. II. – С. 489.

Ставропольской губерниях. Таким образом, к началу XX в. земским самоуправлением было охвачено 43 губернии.⁵¹⁵

Губернское земское собрание состояло из *губернских гласных и членов по должности*.⁵¹⁶ Губернские гласные избирались сроком на три года уездным земским собранием из числа гласных этих собраний. Количество губернских гласных определялось для каждого уездного собрания особым "Расписанием". В зависимости от губернии их число варьировалось от 15 до 62.

Меньшую по численности группу губернского земского собрания составляли члены по должности, к которым относились: все уездные предводители дворянства; с 1899 г. – все председатели земских управлений губерний; председатели и члены губернской управы; местные начальники (управления земледелия и государственного имущества); управляющие удельными округами; депутат от духовного ведомства, если епархиальное начальство сочтет это необходимым; представители других заинтересованных ведомств.

Возглавлял работу губернского земского собрания *губернский предводитель дворянства*, являвшийся одним из высших должностных лиц губернии и назначавшийся государем.

Условия деятельности земских собраний определялись специальными правилами, общими как для уездов, так и для губерний.

Гласные приносили присягу и осуществляли свои полномочия безвозмездно. Волостные сходы могли назначать своим гласным особое содержание за счет волостных сборов. Земство также было вправе назначить

⁵¹⁵ По-прежнему на огромной территории страны действовал древнейший русский институт - сельская община, уходящая корнями еще в вервь "Русской Правды". Крестьянская и земская реформы не только не упразднили общину, но и даже возложили на нее специфические задачи. С одной стороны, община стала средством выколачивания выкупных платежей. С другой - она была необходима для притормаживания социальной дифференциации деревни. Помещику было невыгодно разорение бедноты, ибо разоренные крестьяне могли уйти в город, оставив барина без рабочих рук. Не нужны ему были и кулаки, поскольку они сами переставали быть рабочей силой и конкурировали с помещиком в использовании деревенской бедноты. Вся эта система казалось очень мудрой отцам реформ, и она действительно исправно работала на протяжении десятилетий. Однако общинное устройство существовало не везде. Крестьяне Прибалтики получили личную свободу на полвека раньше, чем в России, но они не владели землей, были арендаторами или батраками у помещиков. В Азербайджане выкуп наделов начался через четверть века после реформы, в Грузии даже в начале XX столетия более половины крестьян оставались на положении временнообязанных.

⁵¹⁶ См.: Леонтович В. В. История либерализма. – С. 314-315.

гласному определенное вознаграждение, в случае если он осуществлял полномочия, возложенные законом на земскую управу. За уклонение от выполнения своих обязанностей любой гласный мог быть подвергнут различным взысканиям, как-то: замечанию, денежному штрафу или временному исключению из земского собрания.

Говоря о работе земских собраний, следует отметить, что законодательством определялось два возможных вида: *очередные земские собрания* и *чрезвычайные земские собрания*.

Очередные уездные земские собрания начинали свою работу не позднее 1 октября и длились 10 дней. Очередные губернские собрания собирались не позднее 1 декабря и длились 20 дней. По инициативе министра внутренних дел или губернатора продолжительность начавшейся сессии могла быть увеличена. Чрезвычайная сессия назначалась либо губернатором, либо министром внутренних дел для рассмотрения тех вопросов, которые входили или были отнесены к компетенции подобных собраний.

Губернские земские собрания открывались и закрывались губернатором,⁵¹⁷ уездные – председателем собрания. В повестку дня земского собрания могли быть включены вопросы, предложенные к рассмотрению губернатором, земской управой, председателем и членами собрания либо по просьбам и жалобам частных лиц. Предварительное рассмотрение вопросов, вносимых на сессию собрания могло быть возложено на специальные комиссии, сформированные из гласных.⁵¹⁸

Исполнительные полномочия в масштабе уезда или губернии возлагались на следующие органы земского самоуправления: *губернские земские управы* и *уездные земские управы*.⁵¹⁹

Управы состояли из председателя и двух членов. Численность управы по постановлению земского собрания могла быть увеличена до 4 членов, а в губернской управе с разрешения министра внутренних дел – до 6. Должности

⁵¹⁷ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. II. - С. 281-288, 414-487; Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. – С–Пб., 1910. Т.2,ч.1.- С. 200-243,254-257.

⁵¹⁸ См.: Белокопский И. П. Земство и Конституция. -М., 1910.-С.31-77.

⁵¹⁹ См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М., 1917. – С. 202.

замещались на трехлетний срок путем выборов в соответствующих земских собраниях. Причем, избираться могли любые лица, обладавшие правом голоса на земских избирательных собраниях. Председатель управы избирался из лиц, обладавших правом поступления на государственную службу. В одном и том же земском исполнительном учреждении не могли одновременно служить лица, состоявшие в первой степени свойства (свойственник – супруга и ее родственники) и в степени родства по прямой линии – без ограничения, а в боковых – до третьей включительно.

Если по “Положению” 1864 г. утверждению подлежали только председатели управ, то по “Положению” 1890 г. утверждению подлежали как председатель, так и члены управы. Члены и председатель уездной управы утверждались в должности соответствующим губернатором, а председатель губернской управы – министром внутренних дел.

Земское собрание было вправе избирать на одну должность два и более лица, одно из которых затем утверждалось в этой должности, а остальные зачислялись кандидатами на данную должность.

Председатели и члены управ считались состоящими на государственной службе. Они осуществляли свои полномочия возмездно, причем размер их содержания определялся земским собранием заранее, до осуществления выборов на ту или иную должность. Установленный размер содержания не мог быть изменен вплоть до новых выборов, как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения.

Для управления отдельными отраслями земские собрания могли избирать *земских агентов* и образовывать *специальные комиссии* из гласных.

Для осуществления контроля за деятельностью исполнительных земских органов избирались особые *участковые попечители*. Если для управления в той или иной сфере требовались специальная подготовка или особые познания, то управам разрешалось приглашать работников по найму, образовывавших персонал земских служащих.

Круг предметов ведения и степень “властности” земских учреждений были достаточно широки. Круг предметов ведения земских учреждений составляли “дела о местных пользах и нуждах” губернии или уезда.

Выше мы говорили о влиянии “общественной” (“хозяйственной”) теории на подготовку и проведение реформы 1864 г., ограничившей компетенцию земств так называемыми “хозяйственными нуждами”. Данная специфика компетенции земств была устранена “Положением” 1890 г., в котором был закреплен исчерпывающий перечень предметов ведения земских учреждений. Так, на земства была возложена обязанность заботиться:

1. о народном здравоохранении;
2. о средствах народного образования и их попечения;
3. об общественном призрении;
4. об улучшении местных путей сообщения;
5. о земской почте;
6. о взаимном земском страховании имущества;
7. о строительном деле;
8. о помощи местному земледелию, торговле и промышленности;
9. об обязанности по раскладке некоторых казенных налогов;
10. об исполнении денежных и натуральных земских повинностей;
11. об удовлетворении возложенных на земство потребностей общегосударственной администрации и суда (обеспечение квартирами чинов полиции, расходы на полицейскую стражу, устройство и содержание арестных домов, расходы по воинскому призыву и приему новобранцев и т. д.);
12. о пожарной безопасности.

Так как законодательный перечень дел, отнесенных к ведению земств, являлся исчерпывающим, то ввиду этого земства не могли оказывать юридическую помощь нуждающимся.⁵²⁰

⁵²⁰ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. II. – С. 577-591; Свешников М. И. Основы и пределы самоуправления. – С–Пб., 1892, ч. 1. - С. 121-161; ч. 2. - С. 232-247.

По общему правилу, дела, отнесенные к компетенции земств, подлежали ведению, как губных, так и уездных земских учреждений. Вместе с тем, некоторые вопросы были отнесены к исключительному ведению лишь губернских земских учреждений: издание обязательных постановлений; получение займов; взаимное земское страхование; устройство ярмарок, базаров и пристаней (ст. 63 “Положения” 1890 г.). Если по “Положениям” 1864 и 1890 гг. губернское земство обладало правом ходатайствовать центральному правительству о местных пользах и нуждах (правда, лишь через губернаторов), то с 1904 г. это право было предоставлено и уездным земствам. Губернатор направлял ходатайство на Высочайшее имя или в соответствующее министерство с приложением к нему собственного заключения.

Степень власти земских учреждений определялась, прежде всего, их правами по принятию обязательных к исполнению постановлений.

Право издания *обязательных постановлений* частично было предоставлено земствам в 90-х годах XIX в. Однако “Положение” 1890 г. сохранило это право только за губернскими земскими органами, расширив круг вопросов, по которым эти органы могли принимать обязательные к исполнению постановления. Это касалось, прежде всего, постановлений о санитарных или противопожарных мерах; об устройстве, содержании путей сообщений и порядке пользования ими; о производстве извозного промысла; о порядке функционирования ярмарок и рынков.

Обязательное постановление, подготовленное земским собранием, получало законную силу лишь после его утверждения губернатором. Он же публиковал данное постановление. Срок вступления постановления в силу не должен был быть менее 2 недель со дня его обнародования в каждом населенном пункте уезда. В случае отклонения постановления губернатором, оно передавалось в губернское “по земским и городским делам присутствие”. Если большинство членов присутствия не соглашалось с мнением губернатора, то дальнейшую судьбу постановления решал непосредственно

министр внутренних дел. При этом земское собрание должно было быть проинформировано о мотивах отказа.

В распоряжениях самостоятельность земства была сильно ограничена³⁵. Постановления по целому ряду дел, прямо перечисленных в законодательстве, подлежали утверждению: одни – губернатором, другие – министром внутренних дел. “Положение” 1864 г. устанавливало определенный срок, в течение которого административное распоряжение исполнительного земского органа должно быть утверждено: семь дней для губернаторского утверждения и два месяца – для министерского. Если в течение этого срока отказа не было, то административное распоряжение считалось утвержденным. В случае неудовлетворительного решения этого вопроса земское собрание вторично обсуждало данный вопрос и если полагало мотивы отказа неубедительными, то передавало рассмотрение спорного вопроса и решение его по существу в Сенат.

“Положение” 1890 г. заменило эту процедуру на порядок, аналогичный принятию обязательных постановлений.

По “Положению” 1864 г. губернатор (в течение 7-дневного срока) и министр внутренних дел (в 2-месячный период) обладали правом наложить вето на любое постановление земского собрания, в случае его противоречия действующему законодательству или общегосударственному благу. “Положение” 1890 г. сосредоточило право протеста в руках губернатора, значительно расширив основания для подобного протеста.

Самостоятельности действий органов земского самоуправления постоянно угрожало право *коронной администрации* приносить протест на земское постановление вследствие их нецелесообразности. При этом на губернаторов и министров возлагалась обязанность следить за тем, чтобы постановления земских собраний не нарушали интересов местного населения. Если протест о законности земского постановления мог быть отклонен Сенатом, то окончательную судьбу постановления,

опротестованного на основе его нецелесообразности, решала сама коронная администрация.⁵²¹

Рассматривая вопрос об исполнительной власти земских учреждений, необходимо различать право **принудительного и свободного** исполнения. Права принуждения частных лиц к исполнению своих постановлений земские исполнительные органы не имели ни по “Положению” 1864 г., ни по “Положению” 1890 г. Земство в случае необходимости должно было обращаться за содействием правительственных органов. Однако функции по наблюдению за исполнением обязательных постановлений, возбуждению судебного преследования и обличению перед судом виновных могли осуществлять земские управы и участковые попечители.

Если по “Положению” 1864 г. земские исполнительные органы были поставлены в полную и исключительную зависимость от самого земства, то “Положение” 1890 г. теснейшим образом подчинило земские управы губернатору. Тем не менее, земские управы осуществляли свои полномочия в соответствии с указаниями земских собраний и были им подотчетны.

Губернатор имел право осуществлять ревизии управ и исполнительных земских учреждений. Он мог принимать жалобы на их действия, требовать объяснений или удовлетворения этих жалоб. В случае отказа со стороны земских исполнительных органов удовлетворить жалобу, губернатор был вправе внести соответствующий протест в губернское присутствие, решение которого было обязательным для управ, но которое управа могла обжаловать в Сенат.

Кроме того, зависимость губернской или земской управы усиливалась ввиду широких полномочий коронной администрации в отношении личного состава управы. Так, министр внутренних дел и губернаторы обладали правом утверждать председателей и членов управы. Губернатор представлял этих чиновников к государственным наградам, отпускал на отдых за пределы губернии, возбуждал дела об их дисциплинарной и уголовной

⁵²¹ См.: Елистратов А. И. Указ. соч. - С. 220-221.

ответственности. Более того, весь персонал служащих земских учреждений формировался под контролем и с согласия губернатора. Таким образом, по существу, во всех сферах своей деятельности, начиная с издания нормативных актов и заканчивая их исполнением, органы земского самоуправления не пользовались самостоятельностью, и были подчинены жесткой опеке со стороны коронной администрации. Поэтому провозглашенная самостоятельность земских учреждений носила исключительно декларативный характер.⁵²²

Подводя общий итог, можно констатировать, что **деспотический инстинкт, выработанный многовековой рутинной самодержавного правления, проявил себя и во внутренней противоречивости большинства либеральных реформ 60-х — 70-х годов XIX в.** Так, крестьянская реформа, делая землепашца формально свободным, предопределила на многие десятилетия его экономическую несвободу и обнищание. Земствам не дано было развиваться ни “вширь”, ни “вниз”, ни тем более “вверх”: они не распространялись (первоначально) на все нерусские окраины Империи, не создали волостных организаций (то есть крестьянского самоуправления) и не имели прав на межгубернские всероссийские объединения, столь страшившие власти призраком “конституции”. Полиция земствам не подчинялась, и последние постоянно подвергались “административно-командным” нападкам со стороны губернских властей. Сами же эти власти легко избегали подсудности, так как один из важнейших принципов правового государства – ответственность чиновников перед судом, право обжалования действий административных лиц и учреждений – отсутствовал в новых судебных уставах.⁵²³

Тем не менее, при всей умеренности и осторожности либеральных реформ Александра II и жесткой компромиссное контрреформ Александра III, им принадлежит заслуга формирования у значительной части

⁵²² См.: Коркунов Н. М. Указ. соч. - Т. II; Елистратов А. И. Указ. соч. - С. 223-224; Блинов И. Губернаторы, историко-юридический очерк. - М., 1905; Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. I. - М. 1909; Т. II. - М., 1910.

⁵²³ См.: Наше отечество. Т. I. - С. 121-122, 149.

российского общества нового политического сознания, в рамках которого и стала впоследствии возможной заметная радикализация русского либерализма. Именно земские учреждения становятся главной общественной опорой в борьбе за дальнейшие реформы, так как изначально в институте земства “встретились” инициатива власти, желавшей осовременить систему управления и несколько децентрализовать бюрократический централизм, с одной стороны, и стремление передовой части общества хоть в какой-то мере участвовать в делах государства (хотя бы на уровне местных нужд и потребностей), с другой. Поэтому “...земство явилось не в виде уступки каким-то мечтательным либеральным требованиям, – отмечал Н. В. Шелгунов, – а как следствие осознанной правительством необходимости”.⁵²⁴

Конкретное отношение к роли и значимости земств существенно меняется на протяжении 60-80-х годов, как со стороны правительства, так и в различных кругах общественности. Однако в сознании и либералов, и консерваторов земства связывались с идеей (заманчивой для одних и устрашающей для других) **представительного правления**. Отсюда вся непоследовательность властей в отношении земских институтов и их деятельности.

В 1892 г. в соответствии с “Городовым Положением” от 11 июня 1892 г. была проведена городская контрреформа⁴². Установленная в 1870 г. трехклассная система была заменена одним избирательным собранием всех городских избирателей, в задачу которого входило избрание гласных. В случае большого числа избирателей данное собрание могло быть подразделено на несколько участков. Существенно ограничивалось пассивное избирательное право, так как в гласные от участка могли избираться только лица, относящиеся к избирателям именно данного участка. Значительно увеличивался имущественный ценз. Необходимо было обладать недвижимостью в черте города, оцененной для взимания сбора от одной

⁵²⁴ Цит. по: Наше отечество. Т. 1. - С. 150.

тысячи рублей (в уездных городах) и до трех тысяч рублей в Санкт-Петербурге и Москве, или не менее трехсот рублей в остальных городах страны. Содержание промышленного предприятия в течение не менее одного года также давало право участия в выборах.⁵²⁵

Лица, не обладавшие полным цензом, вообще отстранялись от выборов. В случае избрания менее 2/3 положенного числа гласных министр внутренних дел дополнял требуемое количество из числа прежних гласных. “Положение” 1892 г. определило, что собрания Думы созываются не менее четырех и не более 24 раз в год, причем график работы необходимо было готовить заранее в декабре на весь следующий год (ст. 64 Городового Положения).

Для начала работы Думы необходимо было присутствие не менее половины от общего числа гласных (в тех городах, где их численность превышала 40 человек) и не менее 1/3 – где их численность была менее этого количества. Как и в земских собраниях, в Думе вопросы решались простым большинством голосов. Однако для принятия решений по некоторым наиболее важным делам “Положение” требовало повышенного кворума (2/3 от общего числа гласных в думах с количественным составом до 40 гласных и 1/2 в думах с количественным составом более 40 гласных) (ст. 70, 71 Городового Положения).⁵²⁶

Городская Управа состояла из двух членов под председательством головы. Число членов Управы могло быть увеличено по постановлению Думы в обеих столицах до 6 членов, а в других крупных городах – до 4 членов. Помимо членов Управы в обеих столицах, в Одессе и Риге в состав Управы входили *товарищи городского головы*. В небольших городских поселениях обязанности Управы могли быть возложены с согласия министра внутренних дел единолично на голову с назначением ему помощника (ст. 92 Городового Положения).

⁵²⁵ См.: Елистратов А. И. Указ. соч. - С. 225.

⁵²⁶ См.: Елистратов А. И. Указ. соч. - С. 226-227.

Все должностные лица Управы, за исключением столичных городских голов, занимали свои должности по выбору Думы. Столичные головы (в Санкт-Петербурге, в том числе, и товарищ головы) назначались императором по представлению министра внутренних дел. При этом Московской Думе предоставлялось право избирать двух кандидатов на должность головы и его товарища из числа гласных или городских избирателей (ст. 114 Городового Положения).

На городские должности могли быть избраны как гласные, так и другие лица, имеющие право голоса при проведении городских выборов. Причем, своего рода льготные условия были определены для замещения должности *городского секретаря* (секретаря Думы): на эту должность имели право избираться лица, не имевшие имущественного ценза и не достигшие 25 лет; они должны были соответствовать лишь установленным в законе требованиям “неопороченного поведения” (ст. 116 Городового Положения).

Резко менялось правовое положение должностных лиц городского управления. Голова, члены Управы и городской секретарь по новому “Положению” становились государственными служащими. Однако на служащих Городских Управ не распространялась практика, дающая возможность получить первый классный чин за 3 трехлетия земской службы членам земских управ, не имеющих права поступления на государственную службу (ст. 121 Городового Положения).

Голова и члены управы осуществляли свои полномочия в течение 4-летнего срока. Городской секретарь мог быть избран по усмотрению Думы и на более непродолжительный срок. Для придания городскому управлению устойчивости, “Положением” 1892 г. вводилось частичное обновление состава управы: через каждые два года половина членов управы избиралось по очереди; однако выбывший мог быть повторно избранным на ту же должность (ст. 124 Городового Положения). В организации земских управ этот институт отсутствовал.

Для осуществления полномочий в отдельных отраслях управления Дума была вправе назначать *особых лиц*, а в крайних случаях – *особые исполнительные комиссии*, члены которых должны были принадлежать к числу гласных или, по крайней мере, к числу городских избирателей.⁵²⁷ По общему правилу работу комиссии возглавлял член управы, если же по представлению управы Дума считала необходимым избрать в председатели комиссии особое лицо, то последнее, в случае его избрания, получало право голоса при рассмотрении в управе дел, относящихся к компетенции данной комиссии. Исполнительная комиссия действовала на основании специальных думских инструкций (ст. 103 и 104 Городового Положения).⁵²⁸

Что касается компетенции и предметов ведения органов городского самоуправления, то они контрреформой Александра III затронуты не были.

Особое общественное управление было установлено в небольших городах и Санкт-Петербурге (Петрограде).

В небольших городских поселениях, включенных в особый список, вводилось упрощенное общественное управление. Вместо Думы учреждалось *собрание городских уполномоченных* в количестве от 12 до 15 уполномоченных. Уполномоченные избирались сходом местных домохозяев сроком на 4 года из числа лиц, владевших недвижимостью стоимостью не менее ста рублей. Собрание уполномоченных на тот же четырехлетний срок избирало *городского старосту* (с одним или двумя помощникам!). Староста председательствовал в собрании и одновременно являлся исполнительным органом городского управления.

В Санкт-Петербурге (Петрограде) общественное управление было организовано в соответствии с “Особым Положением” от 8 июня 1903 г. Важнейшие особенности столичной организации самоуправления состояли в следующем. Применительно к городским выборам действовала двухклассная система, состоявшая в том, что для осуществления выборов гласных избиратели были разделены на два разряда: I разряд составляли крупные

⁵²⁷ См.: Коркунов Н. М. Указ. соч. - С. 607.

⁵²⁸ См.: Елистратов А. И. Указ. соч. - С. 227.

налогоплательщики (уплачивавшие совместно 1/3 общей суммы сборов, вносимых всеми избирателями); ко II разряду были причислены все остальные избиратели. Первый разряд избирал 1/3, а второй – 2/3 от общего числа гласных.

Избирательным правом обладали не только собственники недвижимости и владельцы торгово-промышленных предприятий, но также и квартиросъемщики, платившие ежегодный квартирный налог в размере не менее 33 рублей как минимум год, предшествовавший выборам (что соответствовало наемной цене квартир, превышавшей 1 тыс. 80 рублей в год).

Городская Дума Санкт-Петербурга (Петрограда) состояла из 162 гласных, избравшихся на шесть лет. Через каждые три года осуществлялись перевыборы 50% гласных, поэтому состав Думы обновлялся каждые три года ровно на половину. Председательствовало в Думе особое лицо, избиравшееся ежегодно из числа городских гласных. Причем председатель Думы не мог занимать никаких других должностей в системе городского самоуправления и исполнял свои полномочия безвозмездно.

Компетенция общественного управления Санкт-Петербурга (Петрограда) определялась более детально, чем для остальных институтов городского самоуправления Империи, в частности, за столичным самоуправлением закреплялась городская канализация, содержание свалок и кладбищ, уборка улиц и чистка фонтанов и т. д.⁵²⁹

Подводя итог развитию самоуправления в исследуемый период следует отметить, что в целом становление земского и городского общественного управления как основных субъектов местного самоуправления во второй половине XIX в. означало утверждение принципа всесословности, включение в решение вопросов местного значения всех сословных групп.

⁵²⁹ См.: Елистратов А. И. Указ. соч. - С. 229-230.

В развитии муниципального права это означало переход от сословного к территориальному принципу формирования основных институтов самоуправления. Земское и городское самоуправление охватило территорию, на которой проживало более 112 млн. человек (70% населения России). Вместе с тем идея самоуправления народа не была реализована в полной мере, не стала стержнем всего государственного устройства России, а лишь ограничилась административной сферой. Поэтому именно такое самоуправление было удобно и выгодно самодержавию: беря на себя, с одной стороны, решение некоторых хозяйственных задач, самоуправление, с другой стороны, не могло претендовать на политическое участие в решении важнейших государственных дел. Именно поэтому земское и городское самоуправление были лишены каких-либо властных полномочий, завися от губернаторов и местной полиции.

Всесословные органы местного самоуправления имели в истории России весьма кратковременный период развития, хотя начало XX в. обещало самые благоприятные перспективы.⁵³⁰ Земцы самых разных политических направлений считали отказ от наиболее жестких положений контрреформы Александра III и эволюцию в сторону либерализации государственно-общественных отношений наиболее приемлемым эволюционным путем от самодержавия к конституционной монархии. По этому поводу С. Ю. Витте отмечал: “Как я доказал в записке... земские учреждения – это конституция снизу, которая несомненно рано или поздно естественным социальным путем приводит к конституции сверху. И этот путь самый спокойный; и если бы раздавши земское и городское самоуправление и затем, в течение четверти века с ними не воевали, а постепенно их развивали, то мы пришли бы к конституции без смутных революционных эксцессов”.⁵³¹

⁵³⁰ Затягивание решения социально-экономических проблем приводило не только к дестабилизации обстановки в стране, но и к организационному политическому сплочению различных слоев общества. К осени 1904 г. сложилась оппозиция самодержавию в виде земских организаций. 6 ноября в Санкт-Петербурге состоялся I съезд земств, на котором была принята программа из 11 пунктов. – См.: Поцелуев В.А. История России XX столетия: (Основные проблемы): Учеб. Пособие для студентов вузов. – М., 1997.-С.29.

⁵³¹ См.: Витте С. Ю. Воспоминания. Т. 1. – С. 436. Записка С. Ю. Витте, которую он здесь упоминает, должна была доказать, что земские учреждения несовместимы с самодержавием. Остается спорным вопрос,

Либералы, видевшие в переходе к конституционному строю естественный возврат и завершение реформ Александра II, считали земские учреждения уже существующей основой для создания конституционного строя. Известный земец, депутат II Государственной Думы В. А. Маклаков писал по этому поводу: “Прежний либерализм верил, что к конституции он придет “эволюцией” существующих учреждений. В России было зерно, из которого самотеком росла конституция. Это было местное самоуправление, то есть земство. Оно ведало те же общие нужды, что и государство; как оно было принудительной организацией, но осуществляло принцип народоправства. Стоило постепенно развить это начало к низу и к верху, и конституция сама собой бы пришла... Это было бы долгим путем, но во время него воспитывались бы кадры людей, которые на опыте узнавали бы нужды страны, трудности, которые им предстояли бы, и были бы подготовлены, чтобы сменить прежних представителей власти“.⁵³²

Восьмого сентября 1904 г. Бюро земских собраний принимает решение созвать земский съезд, который открылся 6 ноября 1904 г. Съезд длился четыре дня, однако лишь последний день в его работе был посвящен особым проблемам самого земского движения. Первые три дня целиком ушли на обсуждение последнего пункта повестки дня – общих предпосылок для нормализации общественной и государственной жизни. По завершении своей работы съезд выработал 11 тезисов. В первых трех заявлялось, что с начала 80-х годов образовалась полная отчужденность между обществом и государственной властью, прежде всего вследствие того, что правительство не допускало участия общества к обсуждению государственных дел и систематически внедряло режим административной централизации во всех областях общественной жизни. Тем самым существовавший бюрократический строй еще более увеличил пропасть не только между правительством и обществом, но и между верховной властью и народом.

какие практические намерения скрывались за этими теоретическими рассуждениями. – См.: Леонтович В.В. Указ. соч. – С. 371-391, 392.

⁵³² См.: Маклаков В. А. Вторая Государственная Дума. – Париж, без даты. – С. 140,141.

Согласно четвертому тезису, настало время для возобновления в новом качестве отношений между государственной властью и обществом. В пятом тезисе съезд требовал подлинных гарантий неприкосновенности личности; в шестом – обеспечения свободы вероисповедания и печати; в седьмом – полного гражданского и политического равноправия для всех граждан страны; в восьмом – предоставления крестьянам личных прав, равных правам всех других сословий и лишь в девятом – расширения полномочий органов самоуправления. Десятый и одиннадцатый тезисы указывали на необходимость создания народного представительства.

Следует отметить, что по десятому тезису съезду не удалось достичь компромисса, поэтому в окончательный текст были включены две формулировки. Вариант, предлагавшийся большинством (71 голос), рекомендовал передать законодательную власть народному представительству, то есть перейти к конституционному строю. Вариант, предложенный меньшинством (27 голосов), касался лишь проблемы участия в законотворческой деятельности народных представителей, то есть предлагалось создать особый орган с совещательными полномочиями, сформированный на базе выборов.⁵³³

Двенадцатого декабря 1904 г. был обнародован закон, в значительной степени отражавший настроения российского земства. Характерно, что ст. 9, предусматривавшая привлечение к законодательной работе представителей самоуправления, была вычеркнута Николаем II после его разговора с С. Ю. Витте, который придерживался точки зрения, что если необходима реформа государственного строя, то предпочтительнее непосредственно

⁵³³ Народное представительство, по мнению меньшинства земского съезда, должно было стать органом “нравственного значения”, объединяющим верховную власть и народ России, а никак не органом, выражающим интересы и требования граждан по отношению к государственной власти. “Нашим оппонентам, – отмечал известный земец Д. Н. Шипов, – по-видимому, было совершенно непонятно, что для нас, при усвоенной нами исходной точке зрения, является совершенно излишним и чуждым вопрос – решающим или совещательным голосом будет пользоваться народное представительство, и исключается вовсе возможность сохранения абсолютизма власти, не считающейся с представительством народного мнения, народной мысли. Различие в нашем отношении к этим вопросам обуславливается исключительно тем, что конституционалисты в основу преобразования нашего государственного строя полагали идею правовую, а мы считали необходимым в основу предстоящей реформы положить идею этико-социальную, сознание нравственного долга, лежащего равно как на носителе верховной власти, так и на народном представительстве”. – Шипов Д. Н. Воспоминания и думы о пережитом. – Цит. по: Леонтович В.В. Указ. соч. – С. 378.

перейти к конституционному строю. Он был ярким противником той мысли (которую отстаивали славянофилы и Д. Н. Шипов), что народное представительство с совещательными функциями сможет эволюционно трансформироваться в орган единения верховной власти и народа. Наоборот, С. Ю. Витте полагал, "что такое народное представительство неизбежно должно будет предпринять серьезную борьбу за расширение своих полномочий и получение подлинной законодательной власти, иными словами, за переход к конституционному строю. Попытка сохранить самодержавие и одновременно созвать народное представительство с консультативными функциями, по его мнению, являлась попыткой согласовать несогласуемые начала..."⁵³⁴

Местное самодержавие и его развитие явились одним из ключевых звеньев реформаторской программы П. А. Столыпина. Вопросы совершенствования земского и городского самоуправления были включены в программные требования практически всех ведущих политических партий, не исключая РСДРП и Партии социалистов-революционеров. Проблемы местного самоуправления оказались в поле зрения депутатов начавшей работу с 1906 г. Государственной Думы.

⁵³⁴ См. : Леонтович В.В. Указ. соч. – С.382.

§ 6. Местное управление при Временном правительстве

После Февральской революции 1917 г. одним из первых решений Временного Правительства стало создание Особого совещания по реформе местного управления и самоуправления (25 марта 1917 г.). В его работе приняли участие многие известные юристы и государствоведы России. Из 100 законодательных актов, принятых Временным правительством, более 40 были направлены на осуществление этой реформы. Фактически в этот период в стране устанавливался режим “двоевластия” – с одной стороны действовало Временное правительство, представлявшее класс буржуазии и капиталистических помещиков, с другой стороны – Петроградский и другие Советы рабочих и солдатских депутатов. Временное правительство не располагало какой-либо реальной властью и его распоряжения осуществлялись лишь в тех рамках, в каких это допускал Петроградский Совет, располагавший важнейшими элементами реальной власти, так как войска, железные дороги, почта и телеграф находились в его руках. Поэтому, как отмечали многие известные политики того времени, Временное правительство существовало, лишь пока того допускал Совет рабочих и солдатских депутатов.⁵³⁵



По всей России бурно шло образование Советов рабочих и солдатских депутатов. В Москве события Февральской революции начались с вечера 27 февраля 1917 г., когда на собрании представителей общественности и гласных Городской Думы было предложено создать революционный комитет. Вскоре образовался и Московский Совет рабочих депутатов. 1 марта был создан Московский комитет общественных организаций. Вслед за Петроградом и Москвой Советы рабочих депутатов, рабочих и солдатских депутатов возникали в десятках городов. Это были губернские и уездные города, промышленные центры и села. Вся Россия покрылась сетью Советов. Они старались связаться между собой, устанавливали связи с Петроградским

⁵³⁵ См. : Российское законодательство X-XX веков. Т 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. – М., 1994. – С. 29-38.

Советом, организовавшим свой иногородний отдел. В конце марта в Петрограде в Таврическом Дворце было создано Всероссийское Собрание Советов рабочих и солдатских депутатов.

Объективно заинтересованное в сохранении власти в руках буржуазии, Временное правительство должно было принимать меры против недопущения монархической контрреволюции. Поэтому оно было вынуждено само форсировать процесс ликвидации старого режима и производить реформу органов управления на местах, чистку государственного аппарата. Делалось это без достаточного размаха и непоследовательно, но было бы неправильно утверждать, что Временное правительство оставило весь аппарат безо всякого изменения.

Во-первых, решительной перестройке подвергся аппарат Министерства внутренних дел, которое играло огромную роль в функционировании земского и городского самоуправления. Революция уничтожила старую полицию, место которой заняла дилетантская, децентрализованная и смешанная по социальному составу *милиция*. Полностью была уничтожена жандармерия и охранка.

Во-вторых, в первые же дни подверглась преобразованию система органов управления на местах. В ряде городов губернаторы были арестованы, а кое-где и убиты (например, в Твери был убит губернатор Н. Н. Бюнтинг). Вскоре последовала телеграмма министра-председателя Временного правительства и одновременно министра внутренних дел Львова об отставке всех губернаторов и замене их председателями губернских земских управ, получивших звание *комиссаров* Временного правительства.

Наряду с комиссарами и раньше их на местах организовывались комитеты общественных организаций. Так, лишь за 1-5 марта 1917 г. *комитеты общественных организаций* были созданы в 28 городах (преимущественно губерниях). Они являлись коалиционными органами, объединявшими в своих рядах представителей всех слоев общества: буржуазию, рабочих, солдат, горожан, политические партии, профсоюзы и

даже местные Советы. Комитеты выступали как представители власти на местах, им подчинялись милиция и начальник местного воинского гарнизона. Под их началом развернулась кампания за перевыборы на демократических принципах органов старого местного самоуправления – земств и городских дум, вначале путем введения в них определенного количества представителей Советов, политических партий, фабричных и заводских комитетов. Переизбрание на основе всеобщих выборов началось позднее.

19 марта 1917 г. Временное правительство приняло постановление о полном уничтожении института земских начальников, их обязанности были переданы *уездным комиссарам*, а судебные – *временным судьям*. Провозглашалось создание *волостных комитетов*. Этим постановлением была завершена перестройка аппарата местной власти. 21 мая 1917 г. Временным правительством принят закон о земской реформе.⁵³⁶

В мае 1917 года принимается «Временное положение о земских учреждениях». В сравнении с Положением 1890 года компетенция земств значительно расширялась: к их ведению были отнесены вопросы охраны труда, созданию бирж труда, оказания юридической помощи, устранения дороговизны. Земства получили свои исполнительные органы - милицию. Общее руководство земств осуществлял Всероссийский Земский Союз, деятельность городских и районных дум и управ возглавлял Совет дум. В мае также принимается закон «О волостном земстве». Создавались волостные земские собрания и волостные земские управы. В компетенцию волостных земств вошли вопросы о повинностях и капиталах земства, осуществление пожарных, санитарных и коммунальных мероприятий, создание бирж труда, охрана порядка, обеспечение продовольствием.

Таким образом, реформа охватила следующие группы вопросов:

1) Преобразование на демократических началах городских выборов, с введением Городового Положения (в ряде городов впервые), пересмотр действовавшего Городового Положения, с устранением опеки и подавления

⁵³⁶ См.: Фадеев В. И. Муниципальное право России. – С. 30.

самостоятельности городских самоуправлений; улучшение городских финансов и кредита для городов; учреждение мелких городских единиц в крупных городах и составление правил о планах городов. Наконец, более крупные города были выделены из земств и городам предоставлены самые широкие права вступать в союзы с городами и земствами.

2) Создавалось поселковое самоуправление (напоминавшее прежнее упрощенное городское устройство).

3) Преобразовывались на широких демократических началах губернские и уездные земства, вводилась мелкая земская единица (волостное земство); было изменено Земское Положение, с устранением административной опеки и подавления самостоятельности земства; улучшены земские финансы и кредит для земств, земствам предоставлено было самое широкое право образовывать союзы и товарищества с другими земствами и городами. Наконец, земство вводилось почти повсюду в стране - с отличиями, вызванными местными особенностями.

4) Было издано положение о преобразовании полиции в земскую и городскую (выборную) милицию. Вводились административные суды, призванные охранять законность, готовилось преобразование губернского и уездного управления.

Наиболее важные положения реформы.

Выборы в волостное земство осуществлялись, как правило, по мажоритарной системе. Число гласных определялось по 29-50 на волость. Гласные составляли волостное земское собрание. Председатель избирался гласными из своей среды, исполнительным органом была волостная земская управа во главе с председателем.

Выборы в уездное земство проводились обязательно по пропорциональной системе. Города составляли самостоятельный избирательный округ. Города с населением не менее 50 тыс. жителей и губернские города не выбирали гласных в уездное земство, т.к. сами

приравнивались по правам к уездному земству. Гласные губернии выбирались уездными собраниями или городскими думами.

В состав земских собраний входили только избранные гласные. От участия в них представителей государственных ведомств и должностных лиц полностью отказались. Председатель избирался гласными из своей среды на 1 год. Очередные собрания созывались раз в год, чрезвычайные - по мере надобности.

Должностные лица управ не утверждались. Выбирать в управу можно было любого гражданина, имеющего где-либо избирательное право. Срок полномочий управы составлял три года. Не допускалось совмещения земских должностей ни с какими другими платными должностями по государственной и общественной службе. Земские служащие перестали утверждаться в должности административным аппаратом и имели право на профсоюзную деятельность.

Земство получало новое место и значение в общем строе государственного управления, ему передавалась вся полнота власти на местах. К новым функциям местного самоуправления были отнесены: оказание юридической помощи населению, заведование школьным делом в учебном отношении, устройство бирж труда, меры по охране труда, заведование милицией.

Уездный и губернский комиссары осуществляли надзор за деятельностью губернских и уездных земств, а также волостного земства. Он выражался в форме протестов, вносимых в административный отдел окружного суда. Протесты допускались лишь в случае нарушения закона.

Закон от 22 сентября предусматривал пути упорядочения земских финансов. Устанавливалась надбавка в пользу земств к государственному подоходному налогу; устанавливалось обложение сельских построек, разрешалось устанавливать ряд новых сборов.

Закон от 17 июня определил, что волостные земства могут взимать не более 30% уездных сборов. Законом от 19 сентября касса городского и

земского кредита была преобразована в Государственный банк земского и городского кредита.

15 июля было утверждено Положение о поселковом управлении. Его предстояло ввести в железнодорожных, фабрично-заводских, рудничных, дачных и иных населенных местах, если там имелись достаточно выраженные местные потребности в благоустройстве.

Задача охраны порядка и безопасности становилась, по закону 17 апреля о милиции, одной из составных частей земской и городской деятельности, а служащие в милиции - одной из категорий земских служащих. Должность начальника милиции замещалась уездной или городской управой. Начальник отвечал перед уездным земством или городом за работу милиции. Он сам выбирал себе помощников, которые заведовали отдельными участками милиционеров. Милиционером, по закону, мог быть любой русский подданный, достигший 21 года, если он не состоял под следствием и судом, а также не являлся несостоятельным должником.

Особое внимание было уделено коллективной деятельности земских и городских учреждений. В предыдущие десятилетия стремление земских учреждений объединяться для развития своей деятельности в союзы и товарищества всячески тормозилось властью из опасения политического объединения земств. Однако жизнь брала свое, и такие земские союзы стали возникать с конца 90-х годов, в виде товариществ земств по закупке сельскохозяйственных машин и т.п. В 1906 г. правительство признало, наконец, за земствами право образовывать такие товарищества, но только такие. Тем не менее, во время Японской войны 1904-1905 гг. явочным порядком возникла Общеземская организация, занявшаяся помощью больным и раненым воинам, а после войны - продовольственной помощью населению неурожайных мест. В 1906 г. возникла и переселенческая областная земская организация (при Полтавской губернской земской управе), для помощи переселенцам в Сибири. Наконец, с началом мировой войны, земства образовали явочным порядком Всероссийский земский союз,

который, объединившись с подобным Городским союзом, образовал мощнейшее в стране объединение - "Земгор", работавшее на оборону и снабжение армии и создавшее для этой цели целый ряд различных заводов и предприятий. Правительство упорно отказывалось признать его законом и лишь как бы терпело его до поры. Официально не запрещенные съезды земствам удавалось устраивать также с большими препятствиями.

Подготовленный же по поручению Временного Правительства Проект Правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений (утвержденный особым законом от 9 июня 1917 г.) предусматривал регламентацию различных видов добровольных объединений земских учреждений и, что представляется наиболее важным, - различия между такими объединениями, исходя из функций и целей их создания. При этом право на создание того или иного вида объединения предоставлялось губернским, уездным и волостным земским учреждениям, а также городским и поселковым управлениям на основании постановлений соответствующих земских собраний, городских и поселковых дум.

Товарищества образовывались для совместного участия в торговом, промышленном и ином предприятии, то есть для коммерческих целей, направленных на удовлетворение общих потребностей. Союзы могли создаваться как общие - по всем предметам ведения этих учреждений, так и специальные - по отдельным отраслям их ведения. Таким союзам могли передаваться все права земских собраний и городских дум, за исключением права налогообложения и издания обязательных для населения постановлений. Для обсуждения общих вопросов, касающихся потребностей земских и городских учреждений, могли созываться Съезды их представителей. Состав и порядок созыва Съезда определялся учреждениями, принявшими решение о его созыве. 7 июня 1917 года на заседании Временного Правительства было утверждено Положение о Всероссийском Земском Союзе, который определялся как объединенная организация земских учреждений и был призван осуществлять мероприятия, вызываемые

потребностями и задачами общеземского характера, войной и ее последствиями, а также иные мероприятия по соглашению с соответствующими правительственными учреждениями. Для реализации поставленных задач Земскому Союзу предоставлялось право учреждать предприятия, учебные заведения, издавать и распространять печатные материалы. Управление Союзом осуществлялось Собранием уполномоченных, в состав которого входило по три представителя от каждой губернии, избираемых губернскими земствами. Таким образом, грандиозная работа по созданию муниципального законодательства была проведена в кратчайшие сроки.

§ 7. От самоуправления к Советам

С октября 1917 г. судьба земских и городских структур самоуправления в значительной степени определялась рекомендациями Советского правительства, направляемыми в адрес местных Советов, использовать аппарат данных органов для осуществления и реализации на местах первых декретов новой власти, а также реальной ситуацией в соответствующей губернии или городе. Уже 27 октября 1917 г. было принято постановление Совета Народных Комиссаров “О расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле”, в соответствии с которым все имевшееся на местах продовольствие должно было распределяться исключительно через городские органы самоуправления. Этим же органом предоставлялось право контроля за деятельностью торговых и торгово-промышленных продовольственных предприятий, руководство их деятельностью и установление трудовой повинности учащих для работы на этих предприятиях.



После Октября 1917 года земское самоуправление просуществовало недолго. Несмотря на то, что одни из первых декретов Временного Рабочего и Крестьянского Правительства говорили о расширении прав местного самоуправления: "О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса" (опубликован 30 октября 1917 г.), "О волостных земельных комитетах" (постановление Наркомата земледелия от ноября 1917 г.), вскоре стало ясно, что новая власть не уживется с прежней системой "патриархальных добродетелей". В ноябре 1917 г. состоялся земский съезд, который пытался наметить пути преодоления кризиса, но уже 19 декабря 1917 г. за подписью председателя Совета Народных Комиссаров В.И.Ульянова-Ленина был опубликован декрет "Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению", образываемого для благой цели "объединения деятельности всех городских и земских учреждений". Вновь созданному ведомству из Комиссариата внутренних дел были

переданы: главное управление по делам местного хозяйства, касса городского и земского кредита, так и не ставшая Банком, и другие относящиеся к местному самоуправлению учреждения.

24 декабря 1917 г. последовало обращение народного комиссариата по внутренним делам ко всем советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов "Об организации местного самоуправления", где Советы призывались смелее и решительнее брать решение местных вопросов в свои руки". А Декретом СНК от 27 декабря 1917 г. состав Земского Союза был распущен, сам Союз ликвидирован и образован комитет по роспуску земств вообще. С этого времени земские учреждения, по сути дела, прекратили свое существование на всей территории, контролируемой большевиками. Многие земские деятели оказались в рядах Белой армии. На территориях, ею занятых, еще несколько лет активно функционировало земство. 30 ноября - 8 декабря 1918 г. в Симферополе прошел Съезд земских и городских самоуправлений Юга России, который пытался взять на себя "работу над объединением России и установлением демократической государственности", но в течение нескольких последующих лет почти на всей территории бывшей Российской Империи установилась власть Советов, быстро превращавшихся в элементы жесткой административной структуры управления. Материалы о законодательной деятельности и нормативных актах земств, находившихся под контролем "белого движения" в 1918-1920 годах, только начинают поступать в Россию из так называемого "Пражского архива" и других зарубежных источников. Они практически не изучены и еще ждут своих исследователей.

Однако, уже в процессе подготовки первой Конституции РСФСР 1918 года, при работе над разделом 3 "Конструкция Советской власти" (часть Б "Организация Советской власти на местах"), большинство предлагавшихся проектов организации местной власти ("Учреждение Советов" левых эсэров, проекты эсэров-максималистов П.П. Ренгартена, М.А. Рейснера и др.), хотя и декларировали "торжество Советской власти", строились на системе и опыте

деятельности земского и городского самоуправления, были пронизаны их идеологией. Советы виделись авторам проектов не боевым оружием пролетариата, а лишь органом местного самоуправления, подобным земствам. Естественно, все эти проекты были отклонены комиссией ВЦИК или просто не рассматривались ею. Конституционная комиссия добивалась отражения в Конституции идеи диктатуры пролетариата, многократно трансформируя и свой собственный, "идеологически выверенный", проект.

Наиболее серьезная попытка повышения эффективности управления путем его относительной децентрализации была предпринята в советский период, как ни странно, вскоре после уничтожения земств. В 1919 году началась работа по поиску форм децентрализации управления, ведущаяся под лозунгами "борьбы с главкизмом" и "собирая коммун". Под "борьбой с главкизмом" подразумевалось формирование в структуре исполкомов местных Советов специальных отделов, задачей которых была организация коммунального хозяйства на местах ("откоммунхозы"). Декретами СНК им передавались функции главков ВСНХ и частично отраслевых наркоматов. "Борьба с главкизмом" завершилась Постановлением СНК, утвердившим "Положение о городских Советах" (1925г.) и "Положение о местных финансах" (1926г.), сформировавших достаточно независимую хозяйственно-организационную власть на местах.

Наиболее фундаментальными работами в области муниципального хозяйства в этот период были труды Л. А. Велихова "Опыт муниципальной программы" (1926 г.) и "Основы городского хозяйства" (1928 г.), и сегодня вызывающие живейший интерес специалистов.

В апреле 1927 г. XV партконференция ВКП(б) объявила курс на централизацию власти и управления. С 1928 года закрыты "откоммунхозы" и ГУКХ, идут "чистки" аппаратов местных Советов и центрального аппарата, научных кадров. Принимается новый закон о финансах местных Советов, который вводит остаточный принцип финансирования (после затрат на

индустриализацию) местных хозяйств. Муниципальная наука пропадает, муниципальные ученые исчезают бесследно...

Необходимо все же заметить, что идея самоуправления как элемента общенародного управления государством формально была положена в основу социалистического государственного устройства. Конкретно она выражалась в создании на основе широкого представительства Советов народных депутатов и их исполнительных органов на всех уровнях государственной власти. Вообще, для первых месяцев советской власти характерна пестрота организационных форм в строительстве местного советского аппарата. Но реальное управление в государстве осуществлялось не через формально признанные органы советской власти, а через пронизывающую все государство партийную структуру. Так, уже в пору разработки первой Конституции стали создаваться органы местной власти (комбеды, ревкомы), несущие, в том числе и идеологические функции и заменившие конституционные органы во многих уездах и губерниях.

Нельзя, однако, не отметить, что Советами, несмотря на всю их декоративность, осуществлялись и некоторые функции самоуправления, так как объективная необходимость оптимизации управления заставляла мириться с этим центральные органы. 18 декабря 1917 г. Совет Народных Комиссаров издает декрет “Об отпуске двухсот млн. рублей кредитов в распоряжение межведомственной комиссии для выдачи займов городам и земствам“. Примерно в это же время был обнародован декрет Народного Комиссариата Внутренних Дел “О передаче жилищ в ведение городов”, в соответствии с которым органам местного самоуправления предоставлялось право заселять пустующие жилища нуждающимися, а также учреждать жилищные инспекции. Однако к концу декабря 1917 г. отношение нового правительства к институтам старого самоуправления меняется: 27 декабря 1917 г. декретом Советов Народных Комиссаров был распущен Земский союз. К весне 1918г. завершилась ликвидация всех земских и городских органов местного самоуправления. До 20 марта 1918 г. действовал Наркомат

по местному самоуправлению, но после выхода из коалиционного правительства левых социалистов-революционеров, он был упразднен как самостоятельное учреждение.

С самого начала Советы как форма политической организации в своих взаимоотношениях с традиционными институтами самоуправления проявляют синтетические качества, позволявшие наполнить ее любым содержанием; все зависело только от того, как РСДРП была в состоянии обеспечить свое доминирующее положение в этих органах.

Понятию “*Совет*”, несмотря, по существу, на случайный характер его происхождения, суждено было сыграть выдающуюся роль в государственно-политическом строе России. Истоками образования этого понятия являлись представления о демократии как о порядке управления с помощью *коллегий*. Коллегия (или Совет) – идеальная форма, в которую заключено демократическое управление, с точки зрения Кальвина, английских пуританистов, якобинцев или российских марксистов. Изначально творцы советского строя вряд ли улавливали смысл такого порядка организации. Они скорее подходили к первым Советам с позиций утилитаризма. Совсем не понятное европейцу, реализовалось стремление русской интеллигенции к зачастую искаженному истолкованию привычек и традиций политического быта русского народа, восходящее своими корнями к революционному народничеству. Истоки крестьянской общины, служившей долгие годы формой организации исключительно земельных и хозяйственных отношений питают “эмбрион” советского строя. Сделав Совет базовым звеном новой государственности, ее идеологи как бы “урбанизировали” идеи крестьянского самоуправления, распространяя его принципы на почву политической организации и реализуя давнюю мечту русских революционных интеллигентов, склонных к анархичности, о подобном социальном строе.⁵³⁷

⁵³⁷ См. : Леонтович В. В. Указ. соч. – С. 179-301.

Безусловной причиной успеха большевиков по захвату власти явился тот факт, что ими была предложена тотальная иллюзия ожиданиям российского общества. Любой, кто предложил бы народу завершение войны, раздачу земли, подлинное местное самоуправление – мог бы снискать его доверие и спокойно “подбирать” власть на улице. И большевики сделали это с потрясающим успехом. Не дав в полной мере народу в итоге ни того ни другого, они смогли создать иллюзию готовности ответить на эти актуальнейшие вопросы российского общества положительно.

В государственно-правовом смысле идея диктатуры пролетариата реализовалась в тех нормах конституции 1918 г., которые установили преимущественное право для трудящихся элементов населения и ограниченное – для “буржуазных”, которые ввели многостепенные выборы, вместо прямых, которые заменили прежнее закрытое голосование практически открытой подачей голосов.⁵³⁸

Во-первых, все преобразования никак не соответствовали идее о местном самоуправлении в общепотребительном смысле этого понятия.

Во-вторых, установившийся советский порядок вовсе не был похож на положение органов центрального правительства на местах, например в европейской части царской России.

В-третьих, региональная выборная олигархическая подчиненность как центральной власти, так и местному партийному комитету, характеризовала местный советский строй.

Если искать какие-то исторические аналогии, то советские учреждения напоминали избираемых крестьянами волостных старшин по отношению к земскому начальнику или уездных исправников екатерининского периода по

⁵³⁸ Следует, однако, напомнить некоторые особенности избирательного законодательства Николая II. Так, в соответствии с избирательным законом от 11 декабря 1905 г. было введено четыре избирательных курии: земледельческая (помещики), городская (буржуазия), крестьянская и рабочая. Нормы представительства в куриях были существенно различными. В результате получалось, что один голос помещика был равен трем голосам городских буржуа, пятнадцати голосам крестьян и сорока пяти голосам рабочих избирателей. Предусматривались многостепенные выборы, притом с разным числом ступеней: для помещиков и горожан – двухстепенные, для рабочих – трехстепенные, для крестьян – четырехстепенные. Новый закон сохранил прежние ограничения избирательного корпуса: к выборам не допускались женщины, молодежь до 25 лет, военнослужащие и народности, ведущие кочевой образ жизни. – См.: Государственная дума в России. – С. 73; Российское законодательство. Т. 9. – С. 18.

отношению к губернатору. При этом продолжала свое существование и система бюрократического централизма, традиционная для России, усугубленная сменой правящей элиты, вождистскими устремлениями новых начальников и заменой правопорядка идеологизированной политикой.

Говоря о советском периоде истории самоуправления, следует отметить, что во-первых, строгая иерархичность социальных отношений, структуры корпораций обусловила установку на вертикальную подчиненность отдельных институтов. Поэтому уже к осени 1917 г. Советы начали процесс объединения с выработкой соответствующих принципов функционирования по вертикали: волость (или город) – уезд – губерния – область – государство. Во-вторых, не всегда демократические методы управления корпорацией сформировали и соответствующие представления о структуре взаимоотношений как отдельных институтов самоуправления, так и органов местного самоуправления и институтов государственной власти. (Например, местные Советы рассматривали в качестве обязательных для себя решения всех вышестоящих Советов, Всероссийских совещаний и Съездов Советов.) В-третьих, функциональное содержание местной самоуправляющейся единицы (корпорации) – поселка, района и т. д. как, с одной стороны, регулятора политической мобилизации должно было, в конечном итоге, сформировать и двойственное понимание природы Советов. Вместе с тем, на развитие Советов, их трансформацию из органов самоуправления в местные органы государственной власти и управления огромное влияние оказали исторические условия России. Одним из первых признаков, показавших изменение принципиальных основ функционирования и деятельности местных Советов, стал отказ от выборов и переход к системе так называемых “Освобожденных работников”, назначенных на руководящие должности вышестоящими Советами. Наконец, включение Советов в систему государственной власти и превращение России (СССР) в республику Советов снизу доверху изначально противоречили самоуправленческой природе Советов.

§ 8. Советский период

Первые шаги по пути демократизации местных органов власти в Советском Союзе были сделаны еще в рамках советского строя, в конце 80-х годов. В ходе выборов в местные Советы в 1987 г. в 5% районов был проведен эксперимент: выборы проводились на состязательной основе.



В результате в экспериментальных округах на 4,7 тыс. депутатских мандатов местных органов власти претендовало 26 тыс. кандидатов.

Во всем остальном местные органы власти продолжали оставаться жесткой централизованной властной структурой, подконтрольной КПСС. Для перестроечного периода по-прежнему характерны:

1. отсутствие различия между государственными и муниципальными уровнями власти;
2. полное совпадение юрисдикций местных органов власти с низовым административно-территориальным делением;
3. зависимость от решений вышестоящих органов государственной власти и от линии партии.

Следующей важной вехой явилось внесение поправок в Конституцию СССР и в закон «О выборах народных депутатов СССР» в конце 1988 г. Самыми существенными для развития института местного самоуправления явились поправки, установившие право избирателей самостоятельно выдвигать кандидатов на выборах, гарантии подконтрольности Советам всех государственных органов и должностных лиц соответствующего уровня власти и ограничение срока пребывания на должностях, назначение на которые производится Советами.

Понятие «местное самоуправление» было впервые введено в юридический оборот Законом СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Ряд положений этого закона заложили основу для кардинального изменения роли местных

органов власти в развитии гражданского общества. К таким положениям относятся:

1. гарантия самостоятельности, независимости и выборности местных Советов;
2. определение (хотя и расплывчатое) компетенции местных Советов;
3. предоставление в распоряжение местных Советов коммунальной собственности;
4. закрепление за бюджетом местных органов власти доходной базы, состоящей как из стабильных нормативов отчислений от федеральных налогов, так и местных налогов, сборов и пошлин, устанавливаемых самостоятельно местными органами власти.

Следует отметить, что Закон предусматривал выборность только представительных органов местного самоуправления. В качестве первичного территориального уровня местного самоуправления был установлен низовой уровень административно–территориального деления СССР: сельсовет, поселок, город, район в городе.

Приведенные выше положения Закона послужили фундаментом для формирования местного самоуправления не только в Российской Федерации, но и во всех других государствах - бывших республиках Советского Союза.

Первый собственно российский закон о местном самоуправлении был принят 6 июля 1991 г., когда Россия еще являлась составной частью СССР. Главной прогрессивной чертой этого Закона было положение о том, что не только органы представительной власти, но и главы администраций должны выбираться в ходе демократических выборов. Этим же законом были распущены исполкомы, являвшиеся низовым звеном иерархической системы государственной власти.

§ 9. Постсоветский период

Поначалу развитие местного самоуправления в независимой России строилось на основе внесения поправок и дополнений в принятый в 1991 г. Закон «О местном самоуправлении в РСФСР». Однако согласование его с другим российским законодательством, и в первую очередь с законом «Об основах налоговой системы в РФ» от 27 декабря 1991 г. привело к размыванию сути формулировок закона, а также к сужению компетенции местных органов власти в отношении формирования своей доходной базы.



Роспуск осенью 1993 г. Верховного Совета РФ и принятие новой Конституции положили начало революционному этапу развития местного самоуправления в России. Так называемая «муниципальная революция» являлась инициативой федеральных уровней власти, это была ставка на формирование политического противовеса укреплению оппозиции региональной элиты. В различных подразделениях федеральной власти создавались структуры, специально занимавшиеся поддержкой укрепления низового звена российской государственности. Наличие союзника в лице самостоятельных органов местного самоуправления, независимость их руководителей от регионального начальства было на руку команде российских реформаторов, проводивших в жизнь непопулярные решения правительства.

Вслед за Конституцией федеральные органы власти выступили инициаторами принятия целого ряда других законов, регламентирующих формирование и деятельность органов местного самоуправления. Все эти законы были направлены на развитие самостоятельности низового звена иерархической системы публичной администрации. Определив взаимоотношения между центральным и региональным уровнями власти как федеративные, Центр, тем не менее, сузил полномочия регионов в отношении местных органов власти, перенес аналог федеративных отношений и на субнациональный уровень.

Главы подавляющего большинства регионов, несомненно выигравших на федерализации своих отношений с Центром, не хотели отдавать своих властных полномочий в отношении субрегиональных территорий. Децентрализации власти на уровне субъектов РФ противопоставлялась «патерналистская» модель взаимоотношений с местными органами власти.

§ 10. Местное самоуправление в современной России

Базовым законом, в котором формулируются основополагающие принципы формирования местного самоуправления, является федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



Главным отличием этого закона от своих предшественников советского периода явилось то, что закон устанавливает общие принципы организации местного самоуправления, а не систему органов местного самоуправления.

Закон дает определение субъекту местного самоуправления - муниципальному образованию. Под этим термином подразумевается фактически любая населенная территория (город, село, поселок или их объединение на одной территории, а также часть любого поселения), в пределах которых выполняется четыре условия:

1. осуществляется местное самоуправление;
2. имеется муниципальная собственность;
3. имеется местный бюджет;
4. имеются выборные органы местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией закон делает установку на разнообразие уровней территориального деления, на которых может быть организовано местное самоуправление. Он позволяет организовывать местное самоуправление как на уровне района (самая крупная субрегиональная единица при прежнем административно-территориальном делении), так и на уровне любых отдельных поселений или их объединений, независимо от численности проживающего на соответствующей территории населения.

Данный закон постулирует основную отличительную черту российской модели местного самоуправления - придание единообразного правового статуса всем субъектам местного самоуправления. Это означает, что органы местного самоуправления, имеющие своей территорией города регионального значения, районы, города районного значения, поселки,

сельские округа, - все они наделяются одинаковыми правами в отношении своих организационных и управленческих функций. Подчинение одних муниципальных образований другим законом не допускается.

Таким образом, в соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» вся территория Российской Федерации делится на непересекающиеся юрисдикции (территории) муниципальных образований, субъектов местного самоуправления.

Продекларированное равноправие муниципальных образований отличает российскую модель местного самоуправления как от модели, выстраивавшейся в советский период, так и от моделей большинства государств, образовавшихся после распада Советского Союза и вставших на путь развития основ местного самоуправления, заложенных в дореформенный период.

Закон конкретизирует сферу полномочий органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления, а также перечисляет предметы ведения местного самоуправления. Эти предметы ведения перечислены не в категориях функциональной деятельности или видов предоставляемых бюджетных услуг, а в основном в категориях обязательств по содержанию учреждений того или иного рода, перешедших в ведение местных органов власти в результате раздела собственности между органами власти субъекта РФ и органами местного самоуправления. В результате местным органам власти федеральным законом вменяется:

1. содержание муниципального жилого фонда;
2. организация и содержание муниципальных учреждений дошкольного и школьного образования;
3. организация и содержание муниципальных учреждений здравоохранения;
4. организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;

5. организация и содержание муниципального учреждений коммунального хозяйства;
6. содержание дорог местного значения;
7. благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
8. утилизация и переработка мусора;
9. организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
10. организация обслуживания населения общественным транспортом и услугами связи;
11. создание условий для деятельности учреждений культуры, физической культуры и спорта;
12. организация муниципальной пожарной службы.

Таким образом, за муниципальными образованиями закрепляется финансирование и организация предоставления бюджетных услуг достаточно широкого спектра. В отличие от большинства стран с развитым местным самоуправлением российским органам местного самоуправления вменяется в обязанность предоставление таких бюджетных услуг, как образование и здравоохранение. Однако закон позволяет ограничивать объем предоставления таких услуг конкретным муниципалитетом в зависимости от переданных в его распоряжение объектов социальной инфраструктуры. Тем самым разделение полномочий по предоставлению бюджетных услуг между органами власти субъекта РФ и местным самоуправлением зависит от характера разграничения собственности на объекты социальной инфраструктуры.

В настоящее время в Российской Федерации зарегистрированы 12215 муниципальных образований, из них:

Городов	625
Поселков	516
городских районов и округов	153
районов	1404

сельских округов 9314

сельских населенных пунктов 203

Таким образом, муниципальные образования имеют различную территориальную основу: отдельные поселения (города, поселки, села, деревни); внутригородские округа и районы; сельские округа (несколько поселков, сел, деревень); районы с выделением крупных поселений и сельских округов в качестве самостоятельных внутрирайонных муниципальных образований, районы без выделения внутрирайонных муниципальных образований и т.д.

Местный бюджет имеется более чем в 10000 муниципальных образований.

Хотя доля местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации составляет 25%, расходные полномочия, финансируемые из местных бюджетов, составляют 30% в консолидированном бюджете Российской Федерации. В настоящее время из местных бюджетов финансируется почти 100% расходов на среднее образование, 85% - на здравоохранение, 60% - на содержание детских садов, жилья, расходов на коммунальные услуги. Именно через органы местного самоуправления в значительной степени осуществляются социальные гарантии, закрепленные в Конституции Российской Федерации. Однако методы межбюджетного регулирования, применяемые сегодня субъектами Российской Федерации, не отражают реальных потребностей муниципалитетов.

На текущий момент *муниципальную собственность имеют 11160 муниципальных образований*. Как правило, в состав муниципальной собственности входят, помимо средств местного бюджета и внебюджетных фондов, предприятия жилищно-коммунального комплекса, учреждения образования, здравоохранения, культуры, спорта, жилищный фонд и нежилые помещения.

Сегодня можно выделить следующие негативные тенденции в области местного самоуправления:

- усиление разрыва между объемом полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления, и их финансовым и материальным обеспечением, рост кредиторской задолженности органов местного самоуправления;

- отсутствие мотивации органов местного самоуправления к росту собственных доходов ввиду укоренившейся практики перераспределения доходов или их изъятия в пользу субъектов Федерации, влекущее снижение собственных доходов муниципальных образований;

- нарушение прав граждан на местное самоуправление (в том числе упразднение муниципальных образований вопреки воле населения, лишение муниципальных образований статуса самостоятельных субъектов межбюджетных отношений в субъекте Федерации, переход к назначению глав муниципальных образований органами государственной власти или государственными должностными лицами и др.).

Сложившаяся структура расходов местных бюджетов не отражает реального состояния социальной сферы и подлинных затрат, которые несут органы местного самоуправления при реализации собственных полномочий, а также норм федерального и регионального законодательства, налагающего дополнительные обязательства на муниципальные власти.

Действующая модель межбюджетных отношений ориентирована преимущественно на выравнивание доходов бюджетов разных уровней в соответствии со сложившимися расходными частями местных бюджетов. Результатом этого стали: резкая дифференциация регионов и муниципалитетов по уровню бюджетной обеспеченности, отсутствие реальных стимулов повышения собираемости налоговых платежей, особенно поступающих в федеральный бюджет, непропорциональное и неэффективное расходование средств региональных бюджетов, в том числе - получаемых в качестве трансфертов из федерального бюджета. Исходя из этого,

сегодняшняя модель межбюджетных отношений не может эффективно работать, поскольку в ней не учтен принцип распределения бюджетных полномочий. Именно поэтому необходимо принять меры по разграничению и законодательному закреплению не только бюджетных доходов, но и бюджетных полномочий в целом между всеми уровнями власти.

§ 11. Вопросы структуры публичной власти и социальной безопасности в субъектах Российской Федерации

(на опыте Кабардино-Балкарской республики)

До начала реформы местного уровня власти на всей территории России действовала жесткая административная вертикаль, при которой администрации более мелких территорий подчинялись администрации более крупные, на территории которых они были расположены. В зависимости от размера территории, численности и плотности населения, административно-территориальной подчиненности административно-территориальные единицы, входившие в состав регионов, образовывали следующую иерархию: регион - районы, города регионального значения - города районного значения, поселки, сельские округа (подробнее см. раздел «Традиционное административно-территориальное деление Российской Федерации» в Приложении). Возникшие в последние годы муниципалитеты в разных регионах формировались на разных уровнях прежней административно-территориальной иерархии - в некоторых регионах на уровне прежних городов и районов, в других - на уровне сельских округов, в третьих - частично на уровне городов и районов, частично на уровне сельских округов. В некоторых регионах бывшие районы были преобразованы в территориальные подразделения региональной администрации, образуя второй уровень государственной власти субъекта РФ (регион - районы и города), в других регионах бывшие районы превратились в муниципалитеты, нередко с двухуровневой структурой (города, районы - поселки, сельские округа). Можно выделить следующие варианты структуры местной публичной администрации, действующие в настоящее время в разных регионах Российской Федерации:



Структура I Одноуровневая структура государственной власти субъекта РФ и одноуровневая структура муниципальных органов власти (на уровне крупных городов и районов)

Местные органы самоуправления формируются главным образом на базе крупных городов и районов, сформированных в соответствии с традиционным административно-территориальным делением. Они обладают бюджетными правами в рамках, определенных федеральным законодательством. Их финансовые взаимоотношения с органами власти субъекта РФ (т.е. объемы предоставляемой им финансовой помощи и нормативы отчислений от регулирующих налогов) определяются непосредственно органами власти субъекта РФ. На уровне ниже районного при этой структуре обычно формируются исполнительные органы муниципального управления бюджетными средствами. Эти органы управления находятся на смете, определяемой муниципальными властями.

Структура II Двухуровневая структура государственной власти субъекта РФ и одноуровневая структура муниципальных органов власти, обладающих всеми правами местного самоуправления

Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, помимо функциональных подразделений, включают в себя территориально-административные подразделения, расположенные в районах (а иногда и в городах). Местные органы самоуправления сформированы на базе городов, волостей, поселков, сельских округов (сельских советов) по так называемому поселенческому признаку. В функции территориально-административных подразделений региональной власти входит содержание объектов социальной инфраструктуры, обслуживающей все население данной территории, а также (в большинстве случаев) организация финансовых взаимоотношений с муниципалитетами, расположенными на территории, которую курирует данное территориально-административное подразделение.

Структура III Двухуровневая структура государственной власти субъекта РФ и одноуровневая структура органов местного самоуправления, лишенных ряда прав, гарантированных федеральным законодательством

Эта структура аналогична предыдущей, за исключением того, что муниципальные образования, сформированные по поселенческому принципу на уровне ниже районного, лишены ряда прав и полномочий, установленных для них федеральным законодательством, прежде всего, бюджетных прав. Местные налоги устанавливаются территориальными подразделениями региональной администрации, не имеющей выборного представительного органа власти. Бюджеты муниципальных образований включены в бюджет субъекта Российской Федерации как сметы расходов.

Структура IV Одноуровневая структура государственной власти субъекта РФ и двухуровневая структура органов местного самоуправления, предполагающая подчинение одних органов местного самоуправления другим, в нарушение федерального законодательства

К первому уровню местных органов власти относятся органы власти, образованные на базе крупных городов и районов (т.е. в соответствии с традиционным административно-территориальным устройством), ко второму - органы власти, сформированные внутри закрепленной за местным органом власти первой территории и имеющие своей территорией города районного значения, более мелкие населенные пункты или их объединения. Проживающее на одной и той же территории население в этом случае одновременно принимает участие в выборах, как органов власти первого уровня, так и второго уровня. Финансовые взаимоотношения органов местного самоуправления первого уровня с региональными властями определяются напрямую. Финансовые взаимоотношения органов местного самоуправления второго уровня с региональными властями определяются опосредованно, через органы местного самоуправления первого уровня. В частности, в функции органов местного самоуправления первого уровня входит распределение финансовой помощи между бюджетами органов местного самоуправления второго уровня и назначение им нормативов отчислений от регулирующих налогов, полученных из регионального

бюджета. Таким образом, органы местного самоуправления первого уровня фактически исполняют полномочия субъекта РФ.

В случае если органы местного самоуправления второго уровня полностью покрывают территорию органов местного самоуправления первого уровня, в функции органа местного самоуправления первого уровня входит также содержание объектов социальной инфраструктуры, обслуживающей жителей его территории. При этом местные налоги устанавливаются, как правило, только органами местного самоуправления второго уровня, однако часто бывает, что местные налоги унифицируются для всех муниципалитетов, находящихся в пределах территории органа местного самоуправления первого уровня. Если муниципалитеты второго уровня покрывают только часть территории органа местного самоуправления первого уровня, то в функции органа местного самоуправления первого уровня входит также осуществление функций местного самоуправления на той части территории, которая не относится к юрисдикции входящих в него муниципалитетов второго уровня. Местные налоги в этом случае устанавливаются органами местного самоуправления обоих уровней. Такая структура получила название «матрешечной».

Вышеперечисленные формы организации органов местного самоуправления могут по-разному сочетаться в различных субъектах РФ, например, во Владимирской области 18 муниципальных образований, сформированных на уровне районов, имеют «матрешечную структуру», остальные 7 муниципальных образований имеют одноуровневую структуру. В этой области муниципалитеты второго уровня представляют собой отдельные населенные пункты, пожелавшие иметь самостоятельные органы местного самоуправления. Однако областные власти не признают их в качестве полноправных субъектов межбюджетных отношений и осуществляют финансовые взаимоотношения с ними через посредство органов местного самоуправления первого уровня.

Местное самоуправление играет особую роль в становлении гражданского общества в России, являясь одновременно и механизмом формирования такого общества, и его неотъемлемой составной частью. Развитие местного самоуправления, его политических и экономических институтов должно обеспечить единство государства, экономический подъем России через экономическое развитие муниципалитетов и регионов, укрепление всех институтов публичной власти в государстве.

Местному самоуправлению в Кабардино-Балкарской Республике уделялось пристальное внимание с самого начала процессов государственно-правового реформирования в Российской Федерации.

В основу формирования местного самоуправления изначально был заложен принцип сочетания единства государственных и общественных интересов. Основная задача заключалась в необходимости создания основанных на демократических принципах административных и организационно-правовых условий, с одной стороны, и сохранения управляемости местным самоуправлением в ходе процесса глубоких социально-экономических перемен в обществе, с другой.

Провозглашая и утверждая принципы народовластия, демократические нормы формирования местного самоуправления Кабардино-Балкария исходила из необходимости:

1. сохранения контроля над общественными процессами на всех уровнях, то есть вертикали власти;
2. обеспечения эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления;
3. недопущения противостояния («перетягивания канатов») между представительной и исполнительной составляющей местного самоуправления;
4. достижения максимально эффективной организации
5. функционирования местного самоуправления для полного удовлетворения

б. запросов и потребностей населения территорий и человека.

Для реализации этих задач в октябре 1995 года был принят Закон КБР «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике», установивший такую систему организации местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике, которая обеспечила оптимальный баланс государственных и общественных интересов. Именно с этой целью в Законе закреплена норма, согласно которой местное самоуправление в Кабардино-Балкарской Республике реализуется на основе государственных и общественных начал.

Выстраивание системы органов местного самоуправления, их структуры, принципов формирования были основаны в соответствии с нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в преломлении их традициям и опыту народного жизнеустройства республики.

Система местного самоуправления в Кабардино-Балкарии строится в соответствии со сложившейся административно-территориальной структурой - в границах территорий районов городов, поселков, сел, станиц. То есть в республике создана и успешно функционирует двухуровневая система местного самоуправления: районы и города республиканского подчинения, городские и сельские поселения. Это обеспечивает их эффективное взаимодействие при решении вопросов местного значения. В условиях субординации взаимоотношений между двумя уровнями муниципальной власти наиболее эффективно решаются передаваемые органам местного самоуправления государственные полномочия, вопросы управления муниципальной собственностью.

Законодательно закреплены не только территориальные основы различных уровней местного самоуправления, но и экономические и их финансовые основы.

Важным звеном в системе организации местного самоуправления в Кабардино-Балкарии является порядок формирования органов местного

самоуправления. Не допуская вмешательства органов государственной власти в процесс формирования представительных органов местного самоуправления, в Кабардино-Балкарии был создан такой механизм формирования органов местного самоуправления, который обеспечивал взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления.

Формирование органов местного самоуправления осуществляется строго на демократических началах на основе выборности.

Депутаты Советов городов республиканского подчинения и административных районов избираются по одномандатным округам. Депутаты представительных органов городов районного подчинения, сельских поселений - Советов избираются всеми избирателями населенного пункта по многомандатным округам по рейтинговой системе.

На первой сессии соответствующего совета из числа депутатов, избранных вышеназванным путем, по предложению Президента республики депутаты из своего состава избирают председателя Совета. Избранный таким образом председатель Совета - руководитель представительного органа местного самоуправления - утверждается Президентом КБР главой местной администрации, наделяя его тем самым наряду с полномочиями руководителя исполнительного органа местного самоуправления и полномочиями по выполнению государственных функций в меру наделения местного самоуправления таковыми.

В результате совмещения в одном лице главы представительной и исполнительной власти исключена практика противостояния двух ветвей местной власти, обеспечивается оперативное и ответственное разрешение административных полномочий по реализации государственных и общественных функций. При этом полномочия представительных органов (Советов), реализуемые коллегиально, и исполнительных органов (администраций), реализуемых единолично главой, законодательно разграничены и закреплены.

В Кабардино-Балкарии успешно реализуется практика взаимодействия законодательного (представительного) органа государственной власти с органами местного самоуправления по вопросам:

- законотворческой деятельности;
- контроля за исполнением законов Кабардино-Балкарской Республики, его бюджета, программ социально-экономического развития, соблюдения порядка распоряжения республиканской собственностью;
- налоговой политики;
- административно-территориального устройства;
- кадровых назначений и т.д.

Это достигается тем, что республиканское законодательство позволяет депутатам местного самоуправления избираться в Совет Представителей Парламента Кабардино-Балкарской Республики, который представляет административно-территориальные единицы республики и работает, за исключением Председателя, на непостоянной основе.

Принципы формирования и функционирования структур и системы местного самоуправления Кабардино-Балкарии полностью согласуются с нормами Европейской хартии о местном самоуправлении, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Изложенные выше принципы организации и функционирования системы местного самоуправления в Кабардино-Балкарской республике позволили за короткое время:

- стабилизировать общественно-политическую обстановку и межнациональные отношения;
- обеспечить поступательное развитие экономики;
- решить на высоком уровне насущные вопросы:
 - образования (проведена интеграция среднего и высшего профессионального образования, обеспечен прием в профессиональные учебные заведения различных уровней всех выпускников школ);

- здравоохранения (укреплено первичное звено здравоохранения, во всех селах и поселках созданы врачебные амбулатории или поликлиники, введена 30-ти процентная надбавка к зарплате сельским врачам);

- социальной защиты материнства и детства (в республике введен 3-х летний оплачиваемый отпуск матерям по уходу за ребенком);

- укрепления правопорядка (действуют отряды содействия милиции, принят и реализуется Закон КБР «Об участии граждан Кабардино-Балкарской республики в осуществлении охраны общественного порядка»);

- проблем жилищно-коммунального хозяйства, транспортного и иного обеспечения.

Местное самоуправление в республике стало реальностью. Создана проверенная практикой необходимая конституционно-правовая основа для функционирования местного самоуправления как первичного уровня публичной власти, максимально приближенного к населению и перед ним ответственного.

Формы организации местной власти

Среди различных форм организации местной власти следует выделить опыт Татарстана, Ставропольского края, Саратовской области, Новгородской области, а также Америки и Турции. Модель организации местной власти в Турции основывается на жестком разграничении полномочий государства и муниципальных властей на местном уровне. Аналогичная схема жесткого разграничения полномочий и, соответственно, доходных источников, существует в Америке, Испании, Франции.

Исходя из опыта США в области местного самоуправления, обобщенного Американской Ассоциацией Адвокатов в докладе «Местная администрация полномочия, структура, отношения с другими органами власти в соответствии с Конституцией США», круг требований, предъявляемых к местным органам управления и соответствующим сферам муниципальной деятельности достаточно широк и обеспечивается за счет средств местного (муниципального) бюджета. Перечни форм и видов деятельности местных органов власти варьируются от территории от штата к штату, однако более или менее типичными являются следующие:

1. регистрация актов гражданского состояния, связанных с функционированием города (свидетельства о рождении, о браке, титулы собственности и другие аналогичные регистрационные записи);
2. строительство и поддержание инфраструктуры, жилье, школы, парки, зоны отдыха, библиотеки, озеленение, стадионы, аэропорты, мосты, общественный транспорт;
3. полиция, пожарная служба, скорая помощь, тюрьмы, очистные сооружения, водоснабжение, сбор и переработка отходов, охрана окружающей среды, работа муниципальных служб коммунального и городского хозяйства;
4. контроль за использованием земель, планирование, зонирование, охрана исторических памятников, регулирование процесса дробления объектов собственности;

5. регистрация транспортных средств, выдача водительских прав, управление транспортным движением, выдача лицензий на продажу алкогольных напитков, на занятие профессиональной деятельностью, регулирование кабельных телесетей;

6. социальные службы, включая образование, здравоохранение, помощь бедным, безработным, молодёжи, престарелым гражданам, деятельность местных общин;

7. планирование, экономическое развитие, судебная и нормотворческая формы деятельности, перечисленные выше.

Следует отметить, что органы местного самоуправления отвечают за обеспечение свободного доступа к образованию (создание условий для функционирования школ, обеспечение детей муниципальным транспортом для доставки в школу), т.к. непосредственно образовательный процесс проходит в школьных округах, имеющих собственные доходы и самостоятельное финансирование, причем границы школьных округов не совпадают с границами муниципалитетов и графств.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Официальные материалы Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – С-Пб., 1997.
2. Федеральный Закон Российской Федерации N 154-ФЗ от 28.08.95 “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”// Собр. закон. РФ. - 1995. - N 35. Ст. 3506.
3. Федеральный Закон Российской Федерации N 55-ФЗ от 17.03.97. “О внесении дополнений в Федеральный Закон “Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации” с изменениями от 10.04.96. // Собр. закон. РФ. - 1997. - N 12. Ст. 1378.
4. Федеральный Закон Российской Федерации N 107-ФЗ от 04.08.2000. “О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон “Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации”. // Собр. закон. РФ. - 2000. - N 32. Ст. 3330.
5. Федеральный Закон Российской Федерации N 123-ФЗ от 21.07.97. "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации". // Собр. закон. РФ. - 1997. - N 30. Ст. 3595.
6. Федеральный Закон Российской Федерации N 138-ФЗ от 26.11.96 “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” // Собр. закон. РФ. - 1996. - N 49. Ст. 5497.
7. Федеральный Закон Российской Федерации N 104-ФЗ от 20.07.2000 «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ. // Собр. Закон. РФ. – 2000. – N 30. Ст. 3122.

8. Федеральный Закон Российской Федерации N 124-ФЗ от 19.09.97 “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. // Собр. закон. РФ. - 1997. - N 38. Ст. 4339.

9. Федеральный Закон Российской Федерации N 126-ФЗ от 25.09.97 “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” // Собр. закон. РФ. - 1997. - N 39. Ст. 4464.

10. Федеральный закон Российской Федерации N 8 -ФЗ от 8.01.98. “Об основах муниципальной службы в РФ” // Собр. закон. РФ. - 1998. N 2. Ст. 224.

11. Указ Президента Российской Федерации N 1617 от 9.10.93. “О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации. // Собр. закон. РФ. - 1993. - N 41. Ст. 3924.

12. Указ Президента Российской Федерации N 2265 от 22.12.93. “О гарантиях местного самоуправления в РФ” // Собр. закон. РФ. - 1993. - N 52. Ст. 5071.

13. Указ Президента Российской Федерации N 2093 от 21.11.94. «О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления» // Собр. закон. РФ. – 1994. – N 31. Ст. 3249.

14. Указ Президента Российской Федерации N 568 от 11.06.97. “Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации” // Собр. закон. РФ. - 1997. - N 24. Ст. 2741.

15. Указ Президента Российской Федерации N 531 от 29.05.97. “О Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации” // Собр. закон. РФ. - 1997. - N 22. Ст. 2571.

16. Указ Президента Российской Федерации N 1373 от 13.11.98. "Вопросы Совета по местному самоуправлению в РФ". // Собр. закон. РФ.- 1998. - N 46. Ст. 5653. (с Положением о Совете)

17. Указ Президента Российской Федерации N 803 от 3.06.96. "Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации". // Собр. закон. РФ. - 1996. - N 23. Ст.2756.

18. Указ Президента Российской Федерации N 1370 от 15.10.99. "Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации. // Собр. Закон. РФ. - 1999. - N 42. Ст. 5011.

19. Постановление Правительства РФ N 1045 от 15.08.97. "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 11.06.97. "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации". \ \ Собр. закон. РФ. - 1997. - N 34. Ст.3984.

20. Постановление Правительства РФ N 266 от 6.03.96. "О некоторых мерах по реализации ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации ". // Собр. закон. РФ. - 1996. - 12. Ст.1139.

21. Постановление Правительства РФ N 1251 от 27.12.95 "О федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления". // Собр. закон. РФ. - 1996. - N 2. Ст. 121.

22. Постановление Правительства РФ N 65 от 19.01.98. «О федеральном реестре муниципальных образований в Российской Федерации» // Собр. Закон. РФ. – 1998. – N 4. Ст.486.

23. Постановление Правительства РФ N 1023 от 15.08.97. "О Совете руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве Российской Федерации" // Собр. закон. РФ. - 1997. - N 34. Ст. 3978.

Акты международного права:

1. Европейская Хартия местного самоуправления // Сборник Законодательства РФ . - 1998. - N 36. - ст. 4466.
2. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств от 29 октября 1994 года “О принципах местного самоуправления в государствах - участниках содружества” + Декларация “О принципах местного самоуправления в государствах - участниках содружества” // Информационный Бюллетень Межпарламентской ассамблеи государств - участников СНГ, 1995. - N 6.
3. **Австрийская республика:** Конституция и законодательные акты. М., 1985.
4. **Алжирская Народная Демократическая Республика.** Конституция и законодательные акты. М., 1983.
5. **Испания:** Конституция и законодательные акты. М., 1982.
6. **Конституции государств Восточной Европы.** Учебное и справочное пособие. Отв. редактор – доктор юридич. наук Д. А. Ковачев. – М.: Издательская группа ИНФРА.М – Норма, 1996.
7. **Конституции европейских государств.** – Ер.: Изд. «Мхитар Гош». – 1998.
8. **Конституции зарубежных государств.** Американский континент. – Ереван: Издательство «Мхитар Гош». – 1998.
9. **Конституции зарубежных государств:** США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада. – М.: БЕК, 1996.
10. **Конституции зарубежных государств:** Учебное пособие / Сост. Проф. В. В. Маклаков – 2-е изд., и доп. – М.: Издательство БЕК. 1997.
11. **Конституции стран – членов СНГ.** Сборник документов; - Ереван: Изд. «Мхитар Гош». – 1997.
12. **Конституция Бельгии.** – Екатеринбург: Издательство Уральской ГЮА, 1998.

13. **Конституция Республики Болгария** // Новые конституции стран Восточной Европы и Азии. М., 1996.
14. **Конституция Федеративной Республики Бразилия** // Право и жизнь. 1998. № 16.
15. **Конституция Чешской Республики** // Новые конституции стран Восточной Европы и Азии. М., 1996.
16. **Конституция Швеции:** Пер. со швед. – М.: Юридическая литература, 1981.
17. **Мексиканские Соединённые Штаты:** Конституция и законодательные акты. М., 1986.
18. **Новые конституции стран СНГ и Балтии.** Сб. документов. Выпуск № 2. – М.: Манускрипт-Юрайт, 1998.
19. **Португалия:** Конституция и законодательные акты. М., 1979.
20. **Федеративная Республика Германия:** Конституция и законодательные акты. М., 1991.
21. **Французская Республика:** Конституция и законодательные акты. М., 1989.
22. **Швеция:** Конституция и законодательные акты. М., 1983.
23. **Юридические и материальные средства административной деятельности во Франции.** – М., 1994.

**Учебники и учебные пособия по вопросам
местного самоуправления в зарубежных странах**

1. **Авдеенкова М., Дмитриев Ю.** Принципы избирательного права //Право и жизнь. 2000. № 28. С. 84-99.
2. **Автономов А. С.** Правовое регулирование парламентских выборов в Боснии и Герцеговине // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1999. № 1-6.
3. **Административное право зарубежных стран.** Учебное пособие. – М.: Издательство «Спарк», 1996.
4. **Александрова З. К.** Основы конституционного права Болгарии, Польши и КНР: Учебное пособие. – Екатеринбург: Изд-во Ур.ГЮА, 1999.
5. **Альфер С. А.** Избирательные комиссии: система, правовой статус, порядок формирования. Минск, 2001.
6. **Ардан Ф.** Франция: государственная система. – М., 1994.
7. **Бабурин С. Н.** Территория государства: правовые и геополитические проблемы. – М.: Изд-во Московского университета, 1997.
8. **Баранчиков В. А.** Муниципальные органы Великобритании. М., 1990.
9. **Богданова Н. А.** Система науки конституционного права. – М.: Юристъ, 2001.
10. **Бойцова В. В.** Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. – М.: Издательство БЕК, 1996.
11. **Бойцова В. В., Бойцова Л. В.** Грамматика свободы: Конституционное право России и зарубежных стран (англосаксонская, континентальная и иные правовые системы). Учебные и научно-информационные материалы. Для преподавателей и учёных, аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа «Юристъ», 2001.
12. **Бойцова В. В., Бойцова Л. В.** Политическая нейтральность государственных служащих в Англии // Государство и право. 1992. № 9.

13. **Бойцова Л. В., Бойцова В. В.** Конституционное право России и зарубежных стран в сравнительной перспективе. М., 2000.
14. **Василевич Г. А.** Нормативные акты государственных органов Республики Беларусь. Минск, 2001.
15. **Васильева Т. А.** Правовое положение областей с обычным статусом в Итальянской Республике // Советское государство и право. 1983. № 5.
16. **Веселовский Б.Б.** Земство и земская реформа. Петроград, 1918 г.
17. **Вешняков А. А.** Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997.
18. **Гарнер Д.** Великобритания: центральное и местное самоуправление. – М., 1984.
19. **Географический справочник ЦРУ.** Екатеринбург: У-Фактория, 2004.
20. **Гобозов И. А.** Философия политики. – 2-е изд., переработанное и дополненное – М.: ТЕИС, 2002.
21. **Гомеров И. Н.** Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. – М.: ООО «Издательство ЮКЭА», 2002.
22. **Государственная служба во Франции.** – М., 1993.
23. **Государственная служба.** Общие вопросы. Зарубежный опыт. Выпуск №1. – М., 1994.
24. **Государственный строй Китайской Народной Республики.** – М., 1988.
25. **Государство и право на рубеже веков** (материалы всероссийской конференции). Конституционное и административное право. Москва, 2000 г.
26. **Губанов А. В.** Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. – М.: МАЭП, 1999.
27. **Давид Р., Жоффре-Спинози К.** Основные правовые системы современности: Пер. с французского В. А. Туманова. – М.: Международные отношения, 1999.
28. **Депутат парламента в зарубежных государствах.** М.: Юридическая литература, 1995.
29. **Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю.** Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001.

30. **Егоров К. А.** Государственный аппарат КНР. – М., 1982.
31. **Ерёмин В. Н.** Политическая система современного японского общества. – М., 1992.
32. **Журналы заседаний Временного Правительства № 101-103**, июнь 1917 г. С. 1. ГА РФ.
33. **Зарубежное избирательное право: Учебное пособие.** – Издательство НОРМА, 2003.
34. **Избирательные системы и наблюдение за выборами: Краткий обзор.** М., 1995.
35. **Избирательный кодекс Республики Беларусь // Звезда.** 2000. 12 ліпеня.
36. **Иностранное конституционное право /** Под редакцией проф. В. В. Маклакова. – М.: Юристъ, 1996.
37. **История местного самоуправления в России.** М.Горный. Санкт-Петербург. 1997г.
38. **Касынюк Л. А.** Основы конституционного права Украины. – Х.: ООО «Одиссей», 1998.
39. **Кола Доминик.** Политическая социология / Пер. с фр.; Предисл. А. Б. Гофмана. – М.: Издательство «Весь Мир», «ИНФРА-М», 2001.
40. **Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник /** Отв. ред. Б. А. Страшун. 2-е изд., испр. И доп. Т. 1 – 2: Общая часть. – М.: БЕК, 1996.
41. **Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник /** Отв. ред. Б. А. Страшун. Т. 3: Особенная часть. Страны Европы. – М.: БЕК, 1997.
42. **Конституционное (государственное) право: Справочник.** – М.: Юристъ, 2000.
43. **Конституционное право зарубежных стран (конспект лекций в схемах).** – М.: «Издательство ПРИОР», 2001.

44. **Конституционное право зарубежных стран** (курс лекций). – М.: «Издательство ПРИОР», 1999.
45. **Конституционное право зарубежных стран: Учеб.** / Под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М., 1999.
46. **Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции.** – М., 1994.
47. **Лаптева Л.Е.** Земские учреждения в России. М.: 1993 г.
48. **Лукашёв А. В., Пониделко А. В.** «Чёрный PR» как способ овладения властью или борьба для имиджмейкера. 2-е изд. – СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2001.
49. **Макаров А. А.** Политическая власть в Японии. Механизм функционирования на современном этапе. – М., 1989.
50. **Маклаков В. В.** Избирательное право стран-членов Европейских сообществ: Справочник. М., 1992.
51. **Малевич И. А.** Внимание, Китай. – Мн.: Харвест, М.: ООО «Издательство АСТ», 2001.
52. **Материалы Центра фискальной политики. 2000 - 2002 годы.**
53. **Местная администрация** - полномочия, структура отношения с другими органами власти в соответствии с Конституцией США. National democratic institute for international affairs, 1992г.
54. **Местное самоуправление в Германии** (Германский Фонд международного правового сотрудничества). – М., 1996.
55. **Мишин А. А.** Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.: Белые альвы, 1996.
56. **Могунова М. А.** Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001.
57. **Муниципальная милиция:** проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. М., 1991.
58. **Мюллерсон Р. А.** Права человека: идеи, нормы, реальность. – М.: Юридическая литература, 1991.

59. **Общая теория прав человека.** Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор доктор юридических наук Е. А. Лукашёва. – М.: Издательство НОРМА, 1996.
60. **Органы власти штатов и местные органы управления в США.** – М., 1990.
61. **Осавелюк А. М.** Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. – М.: Юристъ, 1998.
62. **Очерки конституционного права иностранных государств:** Учебное и научно-практическое пособие / Отв. ред. Д. А. Ковачев. – М.: Спарк, 1999.
63. **Политическая социология:** Учебник для вузов / Под ред. чл. – корр. РАН Ж. Т. Тощенко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.
64. **Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах.** – М., 1994.
65. **Право Европейского Союза:** Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2002.
66. **Сахаров Н. А.** Институт президентства в современном мире. М.: Юрид. лит. 1994.
67. **Сравнительное конституционное право.** – М.: Манускрипт, 1996.
68. **Структура и роль Государственного совета во Франции.** – М., 1994.
69. **Сюкияйнен Л. Р.** Государственный строй. Судебная система // Арабская Республика Египет. Справочник. – М., 1990.
70. **Теория компетенции** / Ю. А. Тихомиров. – М.: 2001.
71. **Топорнин Б. Н.** Европейское право: Учебник. – М.: Юристъ, 1998.
72. **Федерализм: теория и история развития** (сравнительно-правовой анализ): Учеб. пособие / Отв. ред. М. Н. Марченко. – М.: Юристъ, 2000.
73. **Федерализм: теория, институты, отношения** (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001.
74. **Федерация в зарубежных странах.** – М.: Юридическая литература 1993.

75. **Хаманева Н. Ю.** Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. Институт государства и права РАН. М, 1998.
76. **Харлоф Э.** Местные органы власти в Европе. – М., 1992.
77. **Харлоф Э.** (The structure of local government in Europe). Перевод с английского В.И. Камышанова, М., "Финансы и статистика", 1992г.
78. **Хачим Ф. И.** Конституционное право стран Ближнего Востока (Иран, Египет, Израиль, ОАЭ, Ирак). – М.: Изд-во РУДН, 2001.
79. **Цунэо Инако.** Современное право Японии. – М., 1981.
80. **Чиркин В. Е.** Государственное управление. Элементарный курс. – М.: Юрист, 2001.
81. **Чиркин В. Е.** Конституционное право зарубежных стран. Практикум. – М.: Юристъ, 1999.
82. **Чиркин В. Е.** Конституционное право зарубежных стран: Учебник.– М., 1997.
83. **Чудаков М. Ф.** Конституционное государственное право зарубежных стран. МН.: Харвест, 1998.
84. **Шамхалов Феликс.** Теория государственного управления / Феликс Шамхалов. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002.
85. **Штатина М. А.** Местное управление в зарубежных странах (Великобритания, США, Франция, страны Латинской Америки). – М., 1994.
86. **Энтин Л. М.** Разделение властей: опыт современных государств. МГИМО. М., 1995.
87. **Энциклопедический словарь «РОССИЯ».** Издатели Ф.А.Брокгауз и И.А. Ефрон. С.-Петербург. 1898г.
88. **Якушев А. В.** Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. Особенная часть (50 государств). Конспект лекций. – М.: Приор-издат, 2004.

Работы общего характера

1. **Алехин А.П.** и др. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М.: Зерцало, 1997.
2. **Анимица Е.Г., Тertyшный А.Т.** Основы местного самоуправления: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2000.
3. **Баглай М.В.** Конституционное право Российской Федерации: Учебник. -М.: Издательская группа НОРМА - ИНФРА-М, 1998.
4. **Васильев В.И.** Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. – М.: 1999.
5. **Васютин Ю.С.** Профессиональное образование кадров государственной службы и местного самоуправления. Орел: ОРАГС, 1998.
6. **Велихов Л.А.** Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. - Репринтное издание 1928 г. - Обнинск: Институт муниципального управления, - 1995.
7. **Выдрин И.В., Кокотов А.И.** Муниципальное право России: Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999.
8. **Говоренкова Т.М.** Читаем Велихова вместе. – М.: «Муниципальная власть», 1999.
9. **Город как самоорганизующая система:** Сборник материалов/ Составитель Ю.В. Кириллов - Обнинск: Институт муниципального управления. – 1997.
10. **Государственная власть и местное самоуправление: эффективность и ответственность (на примере Северо-Кавказского региона)–** Ростов-на-Дону, СКАГС, 1998.
11. **Государственная служба и общество:** Сборник тезисов итоговой научно-методической конференции СЗАГС. – С-Пб.: Издательство СЗАГС, 2000.
12. **Государственное право Российской Федерации:** Учебник/ Под ред. О.Е. Кутафина. - М.: Юридическая литература, 1996.

13. **Грибанова Г.И.** Местное управление в демократическом государстве: Общие принципы и подходы: Научный доклад. - Сыктывкар, 1994.
14. **Демьяненко А.Н., Обушенков А.Л.** Муниципальное управление: Учебное пособие. – Хабаровск–Нижний Новгород, 1998.
15. **Дыльников Г.В., Аникин А.С.** Методологические аспекты исследования местного самоуправления как социального института. // Человек и общество: Материалы международной научно-практической конференции. Выпуск 3, С-Пб., 1997.
16. **Замотаев А.А.** Местное самоуправление: основные понятия и термины. Комментарии к отдельным нормам федерального законодательства – М.: «Муниципальная власть», 1999.
17. **Зверинцев А.В., Горский Ю.И.** Массовая коммуникация в системе местного самоуправления: Учеб. пособие / СЗАГС – С-Пб., 1997.
18. **Зиновьев А.В.** Конституционное право России: проблемы теории и практики. – Москва-С-Пб.: «Герда», 2000.
19. **Иванова В.Н.** Местное самоуправление: проблемы теории и практики / С-Пб.: Изд-во С-ПбГУ, 1995.
20. **Игнатов В.Г., Бутов В.И.** Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: Учебное пособие. - М.: Ростов, 1999.
21. **Игнатов В.Г., Бутов В.И., Игнатов В.Г.** Становление государственного и муниципального правления в современной России (1990-е годы). – Ростов-на-Дону: СКАГС, 1998.
22. **Казанчев Ю.Д., Писарев А.И.** Муниципальное право: Учебник. - И.: Новый Юрист, 1998.
23. **Когут А.Е.** Система местного самоуправления. Основы разработки и применения в городах России / РАН. Институт Социально-экономических проблем. – С-Пб., 1995.
24. **Козлова Е.И., Кутафин О.Е.** Конституционное право России: Учебник. - М.: Юристъ, 1996. (Программа: Обновление гуманитарного образования в России).

25. **Коренные народы России: самоуправление, земля и природные ресурсы:** обзор законов и иных нормативных актов XIX-XX вв. – М., Издательство Государственной Думы, 1995.
26. **Кутафин О.Е., Фадеев В.И.** Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. - М.: Юристъ, 1997.
27. **Муниципалитеты и экономическое развитие:** Сборник материалов Обнинск, 1997.
28. **Муниципальная служба:** Сб. материалов - Обнинск: Институт муниципального управления, 1996.
29. **Муниципальное право России:** Учебное пособие/ Под ред. Н.А. Шевелевой. – С-Пб.: Изд. служба СФПК С.П-б ГУ, 1998.
30. **Муниципальное право Российской Федерации:** Учебник / Под ред. Ю.А. Дмитриева. - М.: Методический центр учебной и практической литературы, 1999.
31. **Муниципальное право Российской Федерации:** Хрестоматия. // Сост. Белоусова Е.В. - М.: Юристъ, 1999.
32. **Муниципальное управление.** Базовые учебные планы и программы. – Москва – Н. Новгород, 1998.
33. **Муниципальный менеджмент:** Учеб. пособие/ Под ред. Т.Г. Морозовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997.
34. **Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления.** Сб. - Санкт-Петербург - Калуга, 1998.
35. **Организация городского самоуправления:** Сборник материалов/ Под ред. А.Н. Широкова. Обнинск: Институт муниципального управления, 1996.
36. **Основы местного самоуправления и муниципального управления:** Учебное пособие. В 2-х ч. - М.: РИЦ "Муниципальная власть", 1999.
37. **Основы местного самоуправления.** В 3-х ч.: Учеб. пособие для муниципальных служащих / Под ред. С.В. Вобленко. - Обнинск: Институт муниципального управления, 1997.

38. **Основы местной социально-экономической политики:** Рекомендации по разработке и практической реализации /Под ред. А.Е.Когута.-СПб.,1995.
39. **Основы политической социологии:** Учебник / Под ред. Ж.Т. Тощенко. Москва-Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии государственной службы, 1998.
40. **Перспективы, методы и формы подготовки кадров для структур государственных органов власти и местного самоуправления:** Сб. материалов межрегиональной научно-практической конференции 27-28 ноября 1997 г./ РАГС при Президенте РФ. СЗАГС. – С-Пб., 1997.
41. **Пикулькин А.В.** Система государственного управления: Учебник / Под ред. Т.Г. Морозовой. - М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997.
42. **Писарев А.Н.** Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. пособие / Отв. ред. Ю.Д. Казанчева М.: Издательство ТОО“Триада ЛТД”, 1997.
43. **Планирование в городском самоуправлении:** Сб. материалов / Сост. Ю.В. Кириллов. Обнинск: Институт муниципального управления, 1997.
44. **Подготовка муниципальных служащих:** Сб. материалов / Под ред. Ю.В. Кириллова.Обнинск: Институт муниципального управления, 1996.
45. **Проблемы социального управления: методология, теория, практика.** – Нижний Новгород, 1998.
46. **Пылин В.В.** Основы местного самоуправления: Учебное пособие. С-Пб.: ИВЭСЭП, 1998.
47. **Реализация принципов федерализма (на примере Северного Кавказа).** – Ростов-на-Дону: СКАГС, 1997.
48. **Региональная государственная служба: проблемы, опыт, социологический анализ /** СКАГС. - Ростов-на-Дону, 1996.
49. **Региональные особенности местного самоуправления (взаимодействие теории и практики).** Сборник научных и учебно-методических трудов. – С-Пб.: «Образование и культура», 1998.

50. **Самоуправление в системе власти и управления.** // Россия на пороге XXI века: проблемы государства, экономики, политики. – С–Пб, 1999.
51. **Селиванов Л.И.** Социальная востребованность местного самоуправления // Человек и общество. Вып.3 – С–Пб., 1997.
52. **Степкин Ю.П.** Кризис централизованной системы местного самоуправления и пути ее реформирования // Человек и общество. Вып.3. – С–Пб., 1997.
53. **Территориальное управление общественным производством:** словарь-справочник. – М.: Закон и право, 1993.
54. **Тихомиров Ю.А.** Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие. – М., 1999.
55. **Фадеев В.И.** Муниципальное право РФ / Отв. ред. О.Е. Кутафин. - М.: Юристъ, 1994.
56. **Финансирование развития местного хозяйства:** муниципальный кредит (Деловая игра). – Краснодар, 1994.
57. **Финансовое право:** Учебник / Отв. ред. М.И. Химичева. - М.: Изд-во БЕК, 1995.
58. **Центральная Россия на рубеже XXI века.** Том III. Доклады, сообщения и статьи секции «Местное самоуправление». ОФ РАГС, «Информагротекс», 1996.
59. **Черкасов А.И.** Сравнительное местное управление: теория и практика. - М.: Форму - ИНФРА-М, 1998.
60. **Черненко А.Г.** Общероссийская национальная идеология и развитие федерализма в России. – С–Пб., АЛЕТЕЙЯ, 1999.
61. **Чиркин В.Е.** Государствоведение: Учебник. – М.: Юристъ, 1999.
62. **Широков А.Н.** Законодательное регулирование местного самоуправления в Российской Федерации. - Обнинск: Институт муниципального управления, 1996.
63. **Широков А.Н.** Федеральное законодательство России о местном самоуправлении: Учебное пособие. – С-Пб.: Вести, 1996.

64. **Штмпфл Г., Шоллер Х.** Местное самоуправление: Справочник. - Мюнхен, 1995.
65. **Шугрина Е.С.** Муниципальное право: Учебник. – М.: Дело, 1999.
66. **Этнос и власть:** местное самоуправление и этнические конфликты. Ч.1 и 2./Под научной редакцией С.И. Замогильного. - Саратов: Изд-во Поволжской академии государственного службы. 1999.
67. **Ясюнас В.А.** Основы местного самоуправления: Учебное пособие. М. 1998.

Правовые основы местного самоуправления

1. **Бабун Р.** Нормативно-правовая база городского самоуправления// Городское управление - 1997. - N 2. - С. 16-18.
2. **Бачило И.Л.** Правовые основы информатизации развития регионов и местного самоуправления в Российской Федерации. // Вестник государственной службы. - 1993. - N 11. - С. 24-30.
3. **Бобович Р.** Пробел, еще пробел...: О действующем законодательстве в местном самоуправлении. // Муниципальная власть. - 1999. - N 4-5. - С. 24-26.
4. **Васильев В.И.** Уставы муниципальных образований: Новое в местном самоуправлении. // Журнал российского права. - 1999. - N 2. - С. 20-21.
5. **Вобленко С.** О механизме исполнения Постановления Правительства Российской Федерации от 115.08.97. N 1045 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 11.06.97 N 568 "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации" (аналитическая записка). // Городское управление. - 1998. - N 2. - С. 52-59.
6. **Генисаретский О.** Нормативно-институциональная база местного самоуправления. // Городское управление. - 1997. - N 9. - С. 21-29.
7. **Заключительная Декларация международной конференции «роль местных органов власти в борьбе с преступностью».** // Муниципальная власть. – 1999. – N 4. – С. 44-45.
8. **Законодательный шлагбаум: Самоуправление все более удаляется от своего идеала.** // Российская Федерация сегодня. - 1999. - N 19. - С. 29-30.
9. **Замотаев А.** Противоречий нет! О проблеме соответствия норм ст.12 Конституции Российской Федерации требованиям Европейской Хартии местного самоуправления. // Муниципальная власть. - 1999. - N 6. - С. 22-24.

10. **Замотаев С.** Основные понятия и термины местного самоуправления (комментарии к отдельным нормам федерального законодательства). // Городское управление. - 1997. - N 5. - С. 16-25; N 6. - С. 24-33.
11. **Заседание Совета по местному самоуправлению в РФ: Материалы заседания.** // Городское управление. – 1999. – N 8. – С. 2-27.
12. **Звекон В.** Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. // Хозяйство и право. - 1998. -N 5. С. 13-19.
13. **Из судебной практики: определения Верховного Суда Российской Федерации, касающиеся конституционных прав населения на местное самоуправление**// Государство и право - 1995. - N 7. - С. 11-18.
14. **Комментарий гл.8 Конституции Российской Федерации. Местное самоуправление.** // Право и экономика. - 1995. - N 19-20. - С. 5-10.
15. **Конгресс муниципальных образований Российской Федерации: Учредительные документы и решения.** // Городское управление. – 1998. – N 12. – С. 2-15.
16. **Материалы к вопросу об обеспеченности гарантий реализации государственных полномочий органами местного самоуправления в Российской Федерации.** // Городское управление. 1999. N 8. - С. 61-75.
17. **Материалы международной научно-практической конференции “Проблемы местного самоуправления в государствах - участниках СНГ”**// Вестник МПА СНГ. - 1994. - N 3. - С. 89-139.
18. **Матеев В.И.** Проекты кодексов еще нуждаются в доработке. // Финансы. - 1997. - N 9. - С. 11-13.
19. **Меморандум о создании Конгресса муниципальных образований Российской Федерации.** // Муниципальная власть. – 1998. – N 2. – С. 78-81.
20. **Местное самоуправление в Российской Федерации: Сборник нормативных правовых актов.** - М.: Юридическая литература. 1998.

21. **Модин Н.** Ответственность органов местного самоуправления за неправомерные действия. // Российская юстиция. - 2000. - N 1. - С. 22-23.
22. **Муниципальное право Российской Федерации: Хрестоматия.** // Сост. Белоусова Е.В. - М.: Юристъ, 1999.
23. **Муратшин Ф.Р.** Законодательство субъекта Федерации - реальность, требующая осмысления. // Журнал российского права. - 1999. -N 9. - С. 78-87.
24. **О смысле местного самоуправления: Круглый стол Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов.** // Городское управление. – 1998. – N 10. – С. 2-8, N 11. – С. 2-13.
25. **О соответствии Конституции Российской Федерации п.1 ст.58 и п.2 ст. 59 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".** // Городское управление. - 1996. - N 6. - С. 31-42.
26. **О соответствии Конституции РФ п.1 ст.58 и п.2 ст.59 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации"**// Городское управление - 1996. - N 6. - С. 31-42.
27. **Об обеспечении гарантий реализации государственных полномочий органами местного самоуправления: Информационно-аналитическая записка Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления.** // Городское управление. – 1999. – N 8. – С. 48-60.
28. **Основные положения (концепция) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации (проект):** Подготовлен Управлением Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления. // Городское управление. - 1999. - N 8. - С. 28-34.

29. **Основы местного самоуправления и муниципального управления:** Учебное пособие. В 2-х ч. - М.: РИЦ "Муниципальная власть", 1999.
30. **Петраков В.** Соблюдение законности на стадии разработки, принятия и вступления в силу устава муниципального образования. // Итоговая научно-методич. конф. СЗАГС (Сб. тезисов докладов). СПб.: СЗАГС. 1999.С. 122.
31. **Положение о размещении муниципального заказа.** // Городское управление. – 1999. – N 6. – С. 71-83.
32. **Полномочия органов местного самоуправления:** Дайджест действующих нормативных правовых актов в области предоставления социальных гарантий и льгот отдельным группам населения. // Городское управление. - 1999. - N 8. - С. 76-87.
33. **Примерное положение о местном самоуправлении (устав) города.** // Городское управление. - 1995. - N 1. - С. 32-47.
34. **Пыхтин С.** Община, отделенная от власти. // Российская Федерация сегодня. - 2000. - N 12. - С. 36-37.
35. **Пятков Д.В.** О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. // Журнал российского права. - 1999. - N 10. - С. 74-83.
36. **Савранская О.Л.** Правовые основы местного самоуправления// СОЦИС - 1997. -N 1. - С. 111-119.
37. **Самохвалов В.** Местное самоуправление: законодательное регулирование и региональная практика. // Российская юстиция. - 2000. - N 6. - С. 25-26.
38. **Сергеев А.А., Скрынников Б.М.** Законы субъектов Российской Федерации в системе правовых основ местного самоуправления. // Журнал российского права. - 1999. - N 9. - С. 69-77.
39. **Скуратов Ю.** О негативных процессах в практике применения законодательства о местном самоуправлении. // Городское управление. - 1997. - N 3. - С. 13-15.

40. **Совет руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве РФ: Протоколы заседаний.** // Городское управление. – 1998. – N 1. – С. 23-28.
41. **Состав Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации.** // Муниципальная власть. – 1999. – N 4. – С. 64-65.
42. **Территориальное общественное самоуправление: Материалы конференции.** // Городское управление. 1998. N 2. – С. 22-26; N 3. – С. 29-36.
43. **Толстых В.Л.** Проблемы нормативного регулирования международной деятельности муниципальных образований. // Московский журнал международного права. - 1999. - N 4. - С. 234-240.
44. **Уваров А.** О правовых основах создания и управления муниципальной собственностью. // Хозяйство и право. 1998. N 10. С. 59-63; N 11. С. 40-44.
45. **Умнова И. и др.** Проблемы взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: практика реализации законодательной основы // Городское управление - 1997. - N 3. - С. 18-26.
46. **Управление чрезвычайными ситуациями: Нормативные акты местного самоуправления.** // Городское управление. 1999. – N 9. – С. 24-30.
47. **Федеральная программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления (проект).** // Городское управление. – 1999. – N 8. – С. 35-45.
48. **Федеральные органы государственной власти: Материалы к вопросу об обеспечении гарантий реализации государственных полномочий органами местного самоуправления в РФ.** // Городское управление. – 1999. – N 8. – С. 61-75.

49. **Федоров А.Г.** Проблемы правовой неурегулированности основ территориального общественного самоуправления. // Итоговая научно-методическая конференция СЗАГС (Сборник тезисов докладов). - СПб.: СЗАГС, 1999. - С. 144-146.
50. **Фейгин М.** Кому писать муниципальные законы? // Российская Федерация сегодня. - N 13. - С. 40.
51. **Формирование территориальных основ местного самоуправления - задача проведения государственно-правового эксперимента.** // Городское управление - 1997. - N 3. - С. 56-61.
52. **Хрестоматия по конституционному праву Российской Федерации /** Сост. Ю.Л. Шульженко. - М.: Юристъ, 1997.
53. **Чернышев М.** Основные направления реализации закона о местном самоуправлении. // Городское управление. - 1996. - N 4. - С. 21-29.
54. **Широков А.** Законодательное регулирование в сфере местного самоуправления. // Городское управление. - 1996. - N 2. - С. 30-37.
55. **Шишкин А.А.** Развитие законодательства Российской Федерации и деятельность органов местного самоуправления в сфере правового регулирования отношений собственности на недвижимые объекты историко-культурного наследия народов Российской Федерации. // Юридический вестник. - 1998. - N 4. - С. 29-40.
56. **Шугрина Е.** Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. // Городское управление. - 1998. - N 8. - С. 9-15.
57. **Шугрина Е.** Политико-правовая природа территориального общественного самоуправления населения. // Городское управление. - 1998. - N 4. С. 20-24.

Статьи

- 1.
2. **Абрамов В.Ф.** Местное самоуправление: идея и опыт// СОЦИС - 1997. - N 1 - С.120-126.
3. **Акбаев З.А. и др.** Социальное здоровье граждан – забота местного сообщества. // Муниципальный мир. – 1999. – N 2. – С. 15-22.
4. **Алексеев О.** Заметки к анализу социально-культурных и политических процессов и политических процессов в современной России на примере формирования системы местного самоуправления в городах. // Городское управление. – 1998. - N 5. – 41-46.
5. **Алферов А.** Тысяча и один вопрос вокруг ТОС. // Муниципальная власть. – 1998. – N 6. – С. 67-68.
6. **Бабичев И.** Правовой перекосяк: Максимум полномочий у мэра, минимум у представительного органа. // Российская Федерация. – 1998. – N 14. – С.8-9.
7. **Балобанов А.** Подготовка кадров для системы местного самоуправления и муниципального управления // Городское управление. 1997. N 6. С. 59-63.
8. **Барабашев Г.В.** Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право. - 1996. - N 11. - С. 137-142.
9. **Бачило И.Л.** Правовые основы информатизации развития регионов и местного самоуправления в Российской Федерации// Вестник государственной службы - 1993. - N 11. - С. 24-30.
10. **Берг О.** И выгодно, и законно: Проблемы правового регулирования муниципального заказа. // Муниципальная власть. – 1999. – N 3. – С. 76-79.
11. **Блехарская Е.** Вырастил дед репку: Об управленческом потенциале кадров местного самоуправления. // Муниципальная власть. – 1998. – N 5. – С. 69-73.
12. **Бокий М.А., Шапиро Л.В.** Обратная связь в городском самоуправлении// СОЦИС - 1997. - N 4. - С. 130-135.

13. **Бондарь Н.С., Зинченко С.Н.** Городской совет и администрация: проблемы разграничения положений в сфере муниципальной собственности. // Государство и право. - 1993. - N 3. - С. 86-96.
14. **Бонсей О.** Остановись и ощути запах роз: интервью с профессионалом местного самоуправления. // Городское управление. – 1998. – N 2. – С. 92-98.
15. **Борисов А.** Самоуправление: европейская традиция и Россия // Городское управление - 1996. - N 1. - С. 23-28.
16. **Борисов А.С.** Правотворческая инициатива и ее субъекты в муниципальных образованиях РФ. // Государственная власть и местное самоуправление. – 1999. – N 2. – С. 12-14.
17. **Бородкин Ф.М.** Ценности населения и возможности местного самоуправления // СОЦИС - 1997. - N 1. - С. 98-110.
18. **Бутов В.С.** Организационные вопросы в органах местного самоуправления. // Вестник государственной службы - 1993. - N 8. - С. 25-34.
19. **Бутусов А.** Программы участия муниципальных органов управления в процессе реструктуризации отраслей промышленности. // Городское управление. – 1998. – N 8. – С. 25-30.
20. **Бутырин Г.Н. и др.** Становление самоуправления на селе// СОЦИС - 1997. - N 1. - С. 126-133.
21. **Васильев В.И.** Местное самоуправление и государственная власть. // Вестник государственной службы - 1993. - N 11. - С.14-20.
22. **Васильев В.И.** Муниципальная география. // Российская Федерация сегодня. – 1999. – N 16. – С. 27-30.
23. **Васильев М.** Местное самоуправление в России: ограничения и опасности. // Городское управление – 1999. – N 6. – С. 21-24.
24. **Вилер К.М.** Отличительный облик и имидж местной администрации. // Городское управление – 2000. – N 3. – С. 72-84.
25. **Вилер К.М.** Работа органов местного самоуправления со средствами массовой информации// Городское управление - 1997. - N 9. - С. 91-93.

26. **Винградов В.** «Лицо местной власти»: Как его делать? // Городской управление – 1998. – N 11. – С. 83-85.
27. **Виноградов В.** Так как же работать со СМИ (небесспорный опыт администрации Череповца). // Городской управление. 1999. – N 5. – С. 85-88.
28. **Власть в государстве будет крепкой, когда выстроен ее первый этаж:** Выступления участников заседания Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации. // Муниципальная власть. – 1999. - N 3. – С. 32-41.
29. **Вобленко С.** Местная власть: либо она есть, либо она - советская// Городское управление - 1997. - N 1. - С. 12-21.
30. **Вобленко С.** Развитие местного сообщества. // Городское управление. – 2000. – N 2. – С. 25-38.
31. **Вобленко С., Говоренкова Т.** Местное самоуправление в системе разделения властей// Городское управление - 1997. - N 3. - С. 27-31.
32. **Волохов В., Кононов С.** Какая милиция меня бережет? // Муниципальная власть – 1998. – N 2. – С. 25-26.
33. **Воронин А.** Ломать нельзя. Достаивать: От жесткой вертикали – к вертикально распределенной системе власти. // Муниципальная власть – 1999. – N 2. – С. 4-7.
34. **Воронин А.** Ориентир – интересы населения: Управление комплексным социально-экономическим развитием муниципальных образований. // Муниципальная власть – 1999. – N 6. – С. 4-8.
35. **Высоковский А.** “Common sense” земельной политики местного самоуправления// Городское управление - 1997. - N 3. - С.61-65.
36. **Галкин В.Я., Иванов Н.С.** Из истории Московской городской думы// Социально-политический журнал - 1997. - N 4. - С. 45-64.
37. **Гельман В.** Федеральная политика и местное самоуправление//Власть - 1997. - N 9. - С. 73-80.

38. **Генисаретский О., Глазычев В.** Становление местного самоуправления и гражданского общества в России //Городское управление. 1997. N 5.С. 2-10.
39. **Герасименко Н.В.** Некоторые правовые проблемы местного налогообложения. // Журнал российского права – 2000. – N 5-6. – С. 138-144.
40. **Гильманов А.З.** Перспективы становления местного самоуправления. // СОЦИС – N 11. – С. 26-29.
41. **Гильченко Л.** Задачи федеральных органов власти в развитии реформы местного самоуправления //Городское управление - 1997. - N 4. - С. 14-16. **Гильченко Л.** Независимость... от населения. Невозможность граждан влиять на муниципальную власть может погубить народовластие. // Российская Федерация сегодня – 2000. – N 7. – С. 23-24.
42. **Гильченко Л.** Реформа местного самоуправления в середине пути//Городское управление - 1997. - N 4. - С. 26-34.
43. **Гильченко Л.** Становление самоуправления в России //Городское управление - 1996. - N 1. - С. 3-11.
44. **Глазатова М.К. и др.** Малый бизнес в системе государственных и муниципальных закупок. // ЭКО. - 2000. - N 5. - С. 98-112.
45. **Глазычев В. и др.** Городская среда: технология соучастия. Программа как режиссура. // Городское управление – 1998. – N 9. – С. 82-86.
46. **Глоба Н.** Местное самоуправление – это панацея или образ жизни? (Кое-что из судебной практики). // Городское управление 1998. N 1. – С. 7-9.
47. **Гневко В.** Вдогонку за временем: Дистанционное обучение и консультирование персонала органов местного самоуправления. // Муниципальная власть – 1998. – N 4. – С. 75-76.
48. **Голованов В.И.** Арбатский опыт самоуправления // СОЦИС - 1997. - N 6. - С. 120-128.
49. **Головизнин А.** Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления). // Хозяйство и право – 1999. – N 6. – С. 59-66.

50. **Данькова Е.** Стратегия вовлеченности: Социально-технологические подходы к управлению карьерой государственных и муниципальных служащих. Попытка ассоциативного анализа. // Муниципальная власть – 1998. – N 4. – С. 77-79.
51. **Дементьев А.Н.** О “системе советов” и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели // Государство и право - 1996. - N 8. - С. 112-119.
52. **Долгова А., Жукова И.** Малые и средние города: местное самоуправление плюс государственная поддержка // Человек и труд. 1997. N 6. С. 23-26.
53. **Дорожкин Ю.Н.** Реформа местной власти // СОЦИС. 1997. N 8. С. 9-20.
54. **Дутов А. и др.** Местное самоуправление в зеркале общественного мнения. // Городское управление – 1998. – N 8. – С. 68-76.
55. **Ершов А.Н.** Возможна ли собственная модель самоуправления? // СОЦИС – 1998. – N 11. – С. 29-32.
56. **Ефремова Н.Н., Лаптева Е.Н.** История земств и перспективы развития местного самоуправления. // Государство и право. - 1993. - N 11. - С. 150-153.
57. **Жабин А. и др.** Место и роль муниципального образования в системе федеративных отношений в России. // Федерализм – 2000. - N 2. – С. 125-138.
58. **Жучков В.** Болезни роста лечить непросто: Социологический анализ. // Муниципальная власть – 1999. – N 1. – С. 70-72.
59. **Заключительная Декларация международной конференции «роль местных органов власти в борьбе с преступностью».** // Муниципальная власть. – 1999. – N 4. – С. 44-45.
60. **Замотаев А.** Может ли государственная власть руководить властью муниципальной? // Российская Федерация сегодня. 1998. – N 18-19. – С. 28-30.
61. **Замотаев С.** Основные понятия и термины местного самоуправления (Комментарии к отдельным нормам федерального законодательства) // Городское управление - 1997. - N 5. - С.16-25; N 6. - С. 24-33.

62. **Ибрагимов Х.** Критерии становления и условия спонтанного развития субъекта местного самоуправления// Городское управление 1997. N 5. С. 11-14.
63. **Иванченко А.** Местное самоуправление в Российской Федерации: особенности формирования. // Право и экономика. – 1998. – N 6. – С. 4-7.
64. **Игнатюк Н.** Полномочия: делиться или делегировать. // Российская Федерация сегодня. – 1998. – N 24. – С. 31-32.
65. **Игудин А.Г.** К проекту закона “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”// Финансы - 1997. - N 3. - С. 24-27.
66. **Кабакова С.** Земельная политика и городское самоуправление// Городское управление - 1996. - N 1. - С. 77-81.
67. **Калужский М.** Проблемы общественного самоуправления в свете теории самоорганизации. // Городское управление. – 1998. – N 5. – С. 47-49.
68. **Карасев М.Н.** О государственной-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. // Журнал российского права. – 2000. – N 7. – С. 29-36.
69. **Кирилин А.** Судебная защита местного самоуправления //Городское управление - 1996. - N 1. - С. 44-47.
70. **Кириллов Ю.** Город как самоорганизующаяся система// Городское управление - 1997. - N 6. - С. 44-58.
71. **Кириллов Ю.** Повышение квалификации муниципальных служащих// Городское управление - 1997. - N 7. - С.3-45.
72. **Кириллов Ю.** СМИ и местное самоуправление// Городское управление - 1997. - N 7. - С. 92-95.
73. **Кириллов Ю.** Четырехлетний план для местного самоуправления в России// Городское управление - 1997. - N 3. - С. 2-8.
74. **Кирпичников В.А.** Бюджетный федерализм и местное самоуправление// Финансы - 1995. - N 6. - С. 6-8.
75. **Кирпичников В.А.** Проблемы реформы местного самоуправления в Российской Федерации// Экономист - 1994. - N 8. - С. 53-62.

76. **Кичкин Б.** Разграничение компетенций органов местного самоуправления. // Проблемы теории и практики управления. 2000. N 4. С. 78.
77. **Климов В., др.** Нетрадиционный взгляд на современное местное самоуправление в России. // Федерализм. – 1999. – N 2. – С. 141-162.
78. **Колотилов А.** Пути реализации участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка через институт правоохранительных органов. // Городское управление. 2000. N 5. – С. 11-14.
79. **Кононов А.М.** Муниципальные органы охраны общественного порядка: от теории к практике. // Городское управление. 2000. N 2. – С. 20-24.
80. **Кононов А.М.** Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка (Вопросы теории и практики) // Государство и право - 1997. - N 12. - С. 33-36.
81. **Копотилов А.** Общественный порядок – обязанность местных властей. // Городское управление. – 2000. – N 2. – С. 12-19.
82. **Копотилов А.** Разделение полномочий в охране общественного порядка между уровнями власти: Теоретические аспекты. // Городское управление. – 2000. – N 3. – С. 19-27.
83. **Котов В.** Организация государственных (муниципальных) концессий и экономическая безопасность. // Экономист. – 2000. – N 5. – С. 81-85.
84. **Краснов М.А.** Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона. // Государство и право. - 1993. - N 6. - С. 46-56.
85. **Кротов П.** Добровольные объединения (ассоциации) органов местного самоуправления. // Городское управление. – 2000. – N 4. – С. 47-54.
86. **Кулигин А.** К вопросу о реформе местного самоуправления в Российской Федерации // Экономист- 1994. - N 3. - С. 66-71.
87. **Лапин В.** «Противоядие» от краха: О роли местного самоуправления в судьбе российской государственности // Муниципальная власть. 1999. N 1 С. 4-8.
88. **Лапин В.** Самоуправление в России: признаки радикальных изменений в политике федерального центра // Городское управление. 1997. N 4. С. 22-25.

89. **Лапин В.** Становление местного самоуправления в Российской Федерации. // Федерализм. – 1999. – N 2. – С. 163-186.
90. **Лапина Г. и др.** Местные сообщества и органы муниципального управления - понять, чтобы взаимодействовать. // Городское управление. - 2000. - N 8. - С. 65-82.
91. **Логунцев Е.** Два потока в едином русле: Местное самоуправление и государственная власть. Разграничение. Реформа. Развитие. // Муниципальная власть. – 1998. – N 4. – С. 4-6.
92. **Львов Н.В., Турнов С.А.** Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований// Финансы - 1997. - N 11. - С. 14-15.
93. **Маркварт Э.** Под контролем должен находиться муниципальный заказ на всех этапах его размещения. // Муниципальная власть. 1999. N 3. С. 80-83.
94. **Марчук Н.** Реализация социальных программ на уровне местного самоуправления. // Городское управление. – 1998. – N 6. – С. 48-62.
95. **Матенюк В.И.** Проекты кодексов еще нуждаются в доработке// Финансы - 1997. - N 9. - С. 11-13.
96. **Мачульская И.** Государственные полномочия местного самоуправления. // Федерализм. – 1998. – N 3. – С. 165-180.
97. **Местное самоуправление в оценках общественного мнения.** // Муниципальная власть. – 1999. – N 6. – С. 48-50.
98. **Местное самоуправление в России: мониторинг состояния.** // Городское управление. – 1999. – N 6. – С. 31-50.
99. **Мирошниченко Е.В.** Местное самоуправление в России. Теория и практика. // Государство и право. – 1993. – N 6. – С. 141-147.
100. **Митрохин С.** Местное самоуправление: Аргументы, проблемы, мифы. // Городское управление. – 1998. – N 1. – С. 2-6.
101. **Москвичев Ю.Н.** Проблемы местного самоуправления: организационно-технический и гуманитарный аспекты решения// Вестник государственной службы - 1993. - N 9. - С. 21-24.

102. **Мурашко А.** Становление системы подготовки кадров для органов местного самоуправления в России// Городское управление1997.№ 2.С. 31-33.
103. **Недвиг В.** Путевка в жизнь: Началась «всероссийская перепись» муниципальных образований – внесение их в Федеральный реестр. // Муниципальная власть. – 1999. – № 1. – С. 16-18.
104. **Незнамова Е.** Человек проходит как хозяин: О праве граждан на осуществление местного самоуправления. // Муниципальная власть. – 1999. – № 6. – С. 25-27.
105. **Новикова Л., Сиземская И.** Власть и самоуправление в «зеркале заднего вида». // Власть. – 1998. – № 8-9. – С. 99-104.
106. **О муниципальной милиции.** // Городское управление. – 1998. – № 12. – С. 16-31.
107. **О смысле местного самоуправления: Круглый стол Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов.** // Городское управление. – 1998. – № 10. – С. 2-8, № 11. – С. 2-13.
108. **Овчинников И.** Финансовая основа местного самоуправления //Хозяйство и право - 1996. - № 4. - С. 81-95.
109. **Одинцова А.** Местное самоуправление и государство// Федерализм - 1997. - № 4. - С. 91-102.
110. **Островская Т. и др.** Реформа местного самоуправления и система местной власти: представления муниципальных служащих. // Городское управление- 1999. – № 12. – С. 84-89.
111. **Оффердал О.** Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении. // ПОЛИС. – 1998. – № 1. – С. 52-67.
112. **Павлов К.** Система местного управления в регионах России и опыт развитых стран. // Проблемы теории и практики управления. – 1999. – № 5. – С. 81-83.
113. **Павлов С.** Ключ к эффективному управлению: (Практика формирования общественного мнения органами местного самоуправления). // Городское управление. – 1999. – № 6. – С. 88-90.

114. **Панкратов И.Ф.** Право государственной и муниципальной собственности на землю в России. // Право и экономика. – 1997. – N 23-24. – С. 78-83.
115. **Панькова А.Г.** Проблема построения модели государственного, муниципального служащего. // Чиновник. – 1999. – N 4. – С. 44-47.
116. **Пахомов Е.А.** Вопросы законодательства Республики Саха (Якутия) о местном самоуправлении// Государство и право - 1996. - N 7. - С. 24-25.
117. **Подшибякин В.** Такие разные дороги к храму: Местные органы самоуправления ищут способы взаимодействия с церковью. // Муниципальная власть. - 1998. - N 4. - С. 52-54.
118. **Подъем муниципалитетов как условие подъема России.** // Городское управление. – 1998. – N 7. – С. 21-25.
119. **Поляков А.** Как сделать прочным базовый уровень народовластия. //Федерализм - 1997. - N 4. - С. 103-120.
120. **Поляков А.** О ходе исполнения Федерального закона// Городское управление - 1996. - N 5. - С. 32-38.
121. **Постовой Н.В.** Экономическая основа местного самоуправления. // Советское государство и право. - 1990. - N 11.
122. **Проблемы городского самоуправления: “Круглый стол”** //Городское управление - 1996. - N 4. - С. 2-20.
123. **Пронина Л.** Муниципальный заказ. // Российская Федерация сегодня. – 1998. – N 23. – С.41.
124. **Пронина Л.** О размещении муниципального заказа. // Финансы. – 1999. – N 3. – С. 10-14.
125. **Пронина Л.И.** Законодательная основа местных финансов// Финансы - 1998.- N 1. - С. 7-1.
126. **Пылин В.В.** Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления. // Государство и право. 1999. N 9.С. 13-20.
127. **Реформа местного самоуправления: первый опыт.** // Городское управление - 1996. - N 3. - С. 33-43.

128. **Родионова В.М.** Формирование местных бюджетов в условиях демократизации управления. // Вестник государственной службы - 1993. - N 9. - С. 26-29.
129. **Рощупкин В.** Какой быть верховной власти – скажет местная власть. // Российская Федерация сегодня. – 1999. – N 21. – С. 25-27.
130. **Рязанов Н.М.** Понятие системы местного самоуправления и проблема организации власти в федеративном государстве.//Чиновник.2000.N 1.С. 4-11.
131. **Савранская О.Л.** Квадратура круга: Разграничение компетенции и определения объема полномочий муниципальных образований – задачка не из легких. // Муниципальная власть. – 1998. – N 6. – С. 8-11.
132. **Савранская О.Л.** Правовые основы местного самоуправления// СОЦИС - 1997. -N 1. - С. 111-119.
133. **Савранская О.Л.** Территориальные основы местного самоуправления// Городское управление - 1997. - N 4. - С. 48-54.
134. **Савченко Д. и др.** Регистрация уставов муниципальных образований. // Городское управление - 1997. - N 5. - С. 26-32.
135. **Салов О.** Местное самоуправление в современном мире. // Федерализм – 2000. – N 1. – С. 175-198.
136. **Саначев Н.** Корни и крона: О видах и формах местной власти, действительном и мнимом самоуправлении. // Муниципальная власть. – 1998. – N 3. – С. 4-6.
137. **Сергеев А.** На чужом поле то и дело оказываются муниципальная и региональная власть. // Российская Федерация сегодня. 1999. – N 22. – С. 35.
138. **Система взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления**// Городское управление - 1997. - N 4. - С. 42-45.
139. **Слива А.** Самостоятельность не есть альтернатива порядку. // Муниципальная власть. – 1997. – N 2. – С. 4-6.
140. **Современный менеджмент. Лекция 9. Самоуправление в системе управления**// Российский экономический журнал - 1996. - N 10. - С. 47-52.

141. **Становление местного самоуправления в России: заочный «круглый стол».** // ПОЛИС. – 1998. – N 4. - С. 152-167.
142. **Стронгина М.Н.** Принципы организации местного самоуправления// Вестник государственной службы - 1993. - N 8. - С. 34-37.
143. **Суник Б.В.** Местное самоуправление и финансирование учреждений культуры//Государство и право - 1996. - N 7. - С. 53-58.
144. **Сухарев А.С.** Оборонная деятельность органов местного самоуправления (административно-правовой аспект). // Государственная власть и местное самоуправление. – 1999. – N 2. – С. 4-7.
145. **Тищенко В.И.** Инновации и развитие территории// Вестник государственной службы - 1993. - N 9. - С. 24-26.
146. **Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А.** Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа)//СОЦИС1997. N 6. С. 109-119.
147. **Третьяков В.** Векторы доверия: В чем перспективы сближения местной власти и граждан. Возможен ли диалог между ними. // Муниципальная власть. – 1998. – N 5. – С. 74-75.
148. **Уваров А.А.** Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления. // Журнал российского права. – 1999. – N 3-4. – С. 29-37.
149. **Уваров А.А.** Над границей тучи ходят хмуро: О праве муниципальной собственности на землю и муниципальных территориях. // Муниципальная власть. - 1999. – N 2. – С. 23-24.
150. **Уваров А.А.** Правовые возможности деятельности органов местного самоуправления. // Государственная власть и местное самоуправление. – 1999. – N 2. – С. 2-4.
151. **Умнова И.** Проблемы взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: практика реализации законодательной основы// Городское управление1997.N 3.С. 18.
152. **Устав N-ска** // Городское управление - 1995. - N 2. - С. 25-34.

153. **Филимонова Н.** Обречены на взаимодействие: Проблемы взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти. // Государственная служба. – 1999. – N 3. – С. 92-98.
154. **Финансовые органы муниципальных образований в структуре власти** // Финансы - 1998. - N 2. - С. 22-25.
155. **Финансы местного самоуправления**// Финансы. 1997. N 11. С. 10-12.
156. **Цуканова Л.** Деньги для муниципалитета.//Новое время 1997№40С. 10.
157. **Черник И.Д.** Вопросы развития местного самоуправления в Российской Федерации// Вестник государственной службы - 1993. - N 8. - С. 19-25.
158. **Черник И.Д.** О деятельности органов территориального общественного самоуправления (на примере г. Москвы)// Вестник государственной службы - 1993. - N 5. - С. 30-34.
159. **Чернова И.** О пользе конкуренции: практические рекомендации по формированию и выбору способа размещения муниципального заказа. // Муниципальная власть. – 1999. – N 3. – С. 84-89.
160. **Чернофф А.** Состояние демократии и федерализма в РФ// Городское управление - 1997. - N 7. - С. 10-20.
161. **Чернышев М.** Основные направления реализации закона о местном самоуправлении// Городское управление - 1996. - N 4. - С. 21-29.
162. **Чернышов А.** Регион: проблемы формирования государственного и муниципального уровней власти. // Городское управление.1999.N 9. С. 53-55.
163. **Чиканова Л.А.** Прием на работу и увольнение государственных служащих. // Право и экономика - 1997. - N 23-24. - С. 84-87.
164. **Шапиро Л.** Обратная связь в городском самоуправлении. // Городское управление - 1995. - N 1. - С. 70-74.
165. **Шапиро Л.** Отношение населения к институту местного самоуправления и его органам в российском городе: итоги-98 и задачи-99.// Городское управление. – 1999. – N 4. – С. 75-87.

166. **Широков А.** Законодательное регулирование в сфере местного самоуправления// Городское управление - 1996. - N 2. - С. 30-37.
167. **Широков А.** Классификация органов местного самоуправления// Городское управление - 1996. - N 3. - С. 29-32.
168. **Широков А.** Рекомендации по формированию структуры органов местного самоуправления. // Городское управление - 1995. - N 2. - С. 35-38.
169. **Широков А.** Финансирование муниципальных предприятий и учреждений// Городское управление - 1996. - N 4. - С. 55-61.
170. **Широков А., Юркова С.** Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления// Городское управление - 1996. - N 5. - С. 19-26.
171. **Широков А., Юркова С.** Возможности и условия финансирования муниципальных организаций// Экономист - 1997. - N 7. - С. 46-51.
172. **Широков А., Юркова С.** Опыт проведения муниципальных выборов в малом городе// Городское управление - 1996. - N 5. - С. 27-31.
173. **Шугрина Е.** Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. // Городское управление. – 1998. – N 8. – С. 9-15.
174. **Шугрина Е.** Политико-правовая природа территориального общественного самоуправления населения. // Городское управление. – 1998. – N 4. – С. 20-24.
175. **Щербаков В.** Региональные аспекты управления (предпосылки и практика местного самоуправления) // Вопросы экономики 1993. N 6. С. 62-69.
176. **Экология городов.** // Муниципалитет (Спецвыпуск). – 1998. – N 11-12.
177. **Юркова С.** Местное самоуправление: рыночный облик местной власти// Экономист - 1996. - N 1. - С. 85-90.
178. **Юркова С.** Сменяемость и преемственность при формировании органов местного самоуправления. // Городское управление - 1997. - N 2. - С. 19-20.
179. **Юркова С.** Социальные аспекты муниципализации. // Городское управление. – 1999. – N 7. – С. 25-40.

180. **Ясюнас В.** Правовое регулирование деятельности хозяйствующих субъектов, не находящихся в муниципальной собственности. // Хозяйство и право. – 1998. – № 6. – С. 78-81.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	3
ГЛАВА I. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	20
§ 1. Понятие правового регулирования местного самоуправления и управления социальной безопасностью.....	20
§ 2. Основные черты административно–территориального деления	26
§ 3. Структура органов местного самоуправления	31
§ 4. Полномочия органов муниципального управления и социальная безопасность.....	35
§ 5. Правоотношения местных органов с центральной властью и обеспечение социальной безопасности	40
ГЛАВА II. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ	45
Республика Албания.....	45
Австрийская Республика	50
Королевство Бельгия.....	58
Республика Болгария.....	69
Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии.....	76
Венгерская Республика	93
Греческая Республика	102
Королевство Дания.....	114
Республика Ирландия.....	123
Республика Исландия.....	134
Королевство Испания.....	142
Итальянская Республика.....	154
Кипр	167
Великое герцогство Люксембург	174
Королевство Нидерландов.....	180
Норвежское королевство	193
Польская Республика	200
Португальская Республика	219
Соединенные Штаты Америки	234
Швейцарская Конфедерация	270
ГЛАВА III. СОЦИАЛЬНО- ПРАВОВАЯ ЭВОЛЮЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ	299
§ 1. Земская реформа Ивана IV	299
§ 2. Местное управление при Петре I.....	300
§ 3. Местное управление при Екатерине II.....	302
§ 4. Местное управление при Александре II.....	310
§ 5. Местное управление при Александре III и Николае II.....	317
§ 6. Местное управление при Временном правительстве	341
§ 7. От самоуправления к Советам	349
§ 8. Советский период	356
§ 9. Постсоветский период	358
§ 10. Местное самоуправление в современной России.....	360
§ 11. Вопросы структуры публичной власти и социальной безопасности в субъектах Российской Федерации	366
Формы организации местной власти.....	375
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	377
СОДЕРЖАНИЕ.....	415