

§ 1. Понятие и сущность муниципального управления

Управление на местах осуществляется двумя видами органов: органами государственной администрации и органами местного самоуправления.

Органы государственной администрации назначаются сверху и полностью подчинены центральному правительству. Они действуют в качестве агентов государственной администрации, представляют правительство, министерства, департаменты и т.п.

Управление государственными делами в административно-территориальных единицах, осуществляемое представителями центральной администрации, обычно именуется местным управлением <1>. Во всех странах в административно-территориальных единицах действуют периферийные органы центральных министерств и ведомств - департаменты, отделы, управления. В странах континентальной правовой семьи, как правило, на места назначаются также представители правительства (префекты, супрефекты, бургомистры), призванные обеспечивать выполнение государственных функций и надзирать за законностью в деятельности органов местной власти.

<1> Понятие местного управления может трактоваться и иначе - как деятельность местных органов по управлению территориальным развитием, что вполне соответствует концепции комплексного изучения территориальной администрации, разработанной в ООН.

Бюрократический централизм служит определяющей чертой построения и деятельности органов местного самоуправления. Будучи инструментом центральной власти, они играют важную роль в осуществлении на местах функций государства.

В научной и учебной литературе, а также в законодательстве многих стран наряду с

понятием "местное управление" используется понятие "местное самоуправление" <2>.

<2> Такой подход отражен в названии книги Г.В. Барабашева "Местное самоуправление", вышедшей в 1996 г.

Местным самоуправлением именуется управление делами преимущественно местного значения, осуществляемое самим населением территориальной единицы, его выборными органами и их административным аппаратом.

Местное самоуправление - это относительно децентрализованная форма управления на местах. Главными признаками этих органов являются их выборность и сравнительная самостоятельность в руководстве делами местного значения (наличие собственного исполнительного аппарата, материальной базы в виде муниципальной собственности, права устанавливать и взимать местные налоги, издавать нормативные акты).

До 80-х гг. XX в. понятие местного самоуправления было связано прежде всего с децентрализованным управлением на местах, сложившимся в странах англосаксонской правовой семьи и в первую очередь в Великобритании и США. Но в последние десятилетия XX в. во всех развитых западных странах выборные местные органы получили определенную самостоятельность при решении вопросов местного значения. В 1985 г. понятие местного самоуправления было определено в ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления как "право и способность местных властей в рамках закона регулировать и управлять значительной частью публичных дел, действуя под свою собственную ответственность и в интересах местного населения".

Следует признать, что слово "самоуправление" неточно передает действительную природу и положение муниципалитетов в современном государстве, поскольку они в настоящее время включены, наряду с государственными органами, в единый аппарат публичного управления. Органы местного самоуправления <3> с их аппаратом стали к настоящему времени одним из крупнейших звеньев организации публичной власти развитых стран. Так, в США на муниципальной службе находится более 55% от общего числа служащих.

<3> В настоящее время понятия "муниципальное управление" и "местное

самоуправление" часто используются как синонимы. В ряде стран муниципальным именуется лишь городское управление (например, в США, Великобритании). Однако в специальной литературе термин "муниципальное" нередко применяется и в отношении других видов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления составляют элемент государственной организации. Однако среди местных органов они не занимают верховного положения, поскольку многие функции управления территориями изъяты из их ведения, поручены агентам правительства, различных министерств и пр. Местное самоуправление является особым звеном в государственном механизме, примыкающим в функциональном отношении к аппарату государственной администрации.

Органы местного самоуправления в силу их выборности и официальной роли представителей местного населения составляют часть представительной системы. Их деятельность в экономической и социальной сферах имеет немалое значение для населения. В организации муниципальных органов бюрократические начала проявляются не столь резко, как в других звеньях государственного аппарата. Все эти качества делают выборное местное управление одним из устоев демократии.

Теоретические основы местного управления впервые были разработаны идеологами буржуазной революции, связывавшими его природу и роль с идеями выборности местных властей и самоуправления общин. Принцип выборности местных властей соответствовал идее представительного правления, выдвинутой в противовес феодальному абсолютизму. Концепция самостоятельности выборных муниципальных органов, их независимости от центра в руководстве делами городских и сельских общин отражала функции буржуазного местного самоуправления и соответственно признание этих органов предметом самоуправления мест, находящимся вне сферы государственных интересов.

Теория местного самоуправления, обосновавшая естественное право общин на самоуправление, исторически отражала опыт городского самоуправления феодальной Европы. В условиях феодальной раздробленности города, где шло формирование класса буржуазии, покупали и отвоевывали у феодальных властителей экономические и политические привилегии, вольности, закреплявшиеся королевскими хартиями, договорами с феодалами.

Развитие местного самоуправления при классическом капитализме (XIX - начало XX в.) началось под знаком отступления от провозглашенных демократических лозунгов свободы и равенства. Во-первых, при формировании муниципальных органов избирательный корпус был ограничен лишь имущей частью населения, владельцами недвижимости. Во-вторых, муниципальные органы в целях подчинения местных и групповых интересов общегосударственным ставились под правительственный надзор. Централистские тенденции постепенно становились преобладающими в муниципальной политике партий и правительств. Вмешательство центра в местные дела усиливалось по мере того как расширялись функции органов местного самоуправления в сфере просвещения, коммунального хозяйства и в других областях. В XX веке под давлением государства муниципальное управление частично утрачивало черты действительно местного самоуправления, свободного от вмешательства бюрократического аппарата центральной власти. При фашистском режиме в Германии и Италии выборное местное самоуправление, разделив судьбу других демократических институтов, вообще было ликвидировано. Общей тенденцией стало стремление центральной власти сокращать полномочия муниципального управления, усиливать его зависимость от бюрократического аппарата.

Вместе с тем усиление требований демократизации местного управления, подчинения деятельности муниципальных органов интересам населения явилось обратной реакцией на чрезмерную роль централизованного бюрократического аппарата, ограничение прав и свобод граждан. Соотношение централизма и децентрализации в управлении на местах, степень демократизма в устройстве местных учреждений все в большей степени определялись способностью граждан принудить центральную власть к уступкам.

Разгром фашизма, вызвавший огромный рост авторитета и влияния демократических сил, повлек за собой прогрессивные изменения в положении муниципальных органов. Так, некоторые демократические принципы местного самоуправления были закреплены в послевоенных Конституциях Франции, Италии, Японии.

В 70 - 80-х гг. в ряде стран были предприняты реформы местного управления (Великобритания, Франция, ФРГ и др.). Они отразили общий курс на модернизацию государственного аппарата в целях приспособления к научно-технической революции. Эти реформы устранили, хотя и не полностью, архаизмы в организации местного управления. Вместе с тем они в целом укрепили позиции чиновничьего аппарата муниципальных органов, сократили функции выборных органов местного управления. Произошло сокращение ассигнований центральной власти на нужды местных органов, связанные с содержанием различных социальных служб, снижение активности местных властей в сфере здравоохранения, жилищного хозяйства и т.п.

Эволюция местного управления и муниципальная политика государств находят отражение в теориях местного управления, получивших распространение в современном государственоведении.

Существуют различные теории, отражающие подчинение муниципалитетов государственной администрации. Для этого направления весьма характерна концепция дуализма местного управления. Вторжение центральной администрации в местную жизнь данная концепция объясняет тем, что ряд местных дел (например, просвещение, дорожное строительство) приобрел общегосударственное значение. Согласно этой теории, муниципалитет, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходит за рамки местных интересов и, следовательно, должен действовать как инструмент государственной администрации. Вместе с тем муниципалитеты сохраняют самостоятельность в чисто местных делах.

Теория дуализма муниципального управления не раскрывает социальных причин, породивших наступление центральной власти на самостоятельность и права муниципалитетов. Так, причиной вмешательства центра в муниципальные дела объявляется необходимость обеспечить единообразные высокие стандарты в управлении отраслями, получившими общегосударственное значение. На деле контроль центральной власти над муниципалитетами служит прежде всего обеспечению ее интересов в области просвещения, коммунального хозяйства и в других отраслях местной жизни.

Лишен достаточных оснований и взгляд, согласно которому самостоятельность муниципалитетов ограничивается лишь в отраслях, имеющих общегосударственное значение, и сохраняется в чисто местных делах. В современных условиях не только контроль, но и прямое распорядительство центральных органов распространяется на всю сферу муниципального управления.

Как отмечают некоторые авторы, все большее число существенных решений принимается центром, который оставляет на долю местных представительных органов обязанность безоговорочно выполнять их. Это означает, что местные представительные органы превращаются в механизм выполнения директив центрального правительства, в придаток общегосударственной администрации <4>.

<4> См.: Humes S. and Martin E. The Structure of Local Government throughout the World. The Hague. 1961. P. 168.

Появились муниципальные концепции, связанные с теорией государства всеобщего благоденствия. Муниципалитеты объявляются инструментом социального обслуживания, обеспечивающим и охраняющим в равной мере интересы всех классов и слоев общества.

Теория социального обслуживания трактует функции муниципалитетов как одно из проявлений сущности государства всеобщего благоденствия. Однако государственная власть ведет линию на поддержание и развитие главным образом тех муниципальных служб, которые отвечают интересам крупного предпринимателя. Усиливается противоречие между потребностями граждан в жилье, образовании, социальном обеспечении и стремлением власти лимитировать сферу муниципальной активности преимущественно тем, что выгодно частному предпринимательству. За счет расширения частного предпринимательства свертываются муниципальные социальные программы - жилищные, здравоохранения и др. Соответственно сокращается материальная база социальных функций органов местного управления.

Во многих странах имеет хождение концепция внеполитического местного управления, которая провозглашает, что муниципалитеты должны стоять в стороне от политики, быть служебным аппаратом, специализированным на оказании обществу определенных услуг. Иногда концепция "муниципалитеты - вне политики" служит обоснованию запрещения забастовок муниципальных служащих. Доказывается необходимость насаждения в муниципалитетах форм и методов деятельности, присущих частным корпорациям. Поскольку муниципальные советники испытывают определенное влияние избирателей, они объявляются плохими администраторами. Смысл призыва держать муниципалитеты вне политики состоит не в изоляции этих органов от политической жизни (это и невозможно), а в том, чтобы сделать местное управление послушным инструментом проведения правительственной политики.

Таким образом, муниципальные органы современного государства не могут трактоваться как действительное местное самоуправление. В социально-политическом плане они никогда не были самоуправлением всего населения. С другой стороны, местное самоуправление как определяющее политико-правовое качество этих учреждений - уже пройденный этап муниципализма. Если выборность местных чиновников, отсутствие сверху назначаемых властей были достаточными критериями местного самоуправления в XIX в., когда местные органы решали узкий круг второстепенных дел при минимальном

вмешательстве центра, то к середине XX в. положение круто изменилось. Выборность и отсутствие на местах агентов центральной власти, хотя и сохраняют свое значение как элементы муниципальной демократии, уже не препятствуют регулированию муниципальной деятельности со стороны центра.

§ 2. Основные черты административно-территориального устройства. Система органов управления на местах

Административно-территориальное устройство стран является важным элементом их государственной организации. Это устройство складывалось исторически под влиянием естественно-географических, социально-экономических и демографических факторов, потребностей государственного управления.

Во Франции победа буржуазной революции привела к упразднению административно-территориальной системы периода абсолютизма. В 1800 г. в стране было установлено новое административно-территориальное деление, которое в дальнейшем не претерпело коренных изменений. В США, ФРГ, Италии важнейшие элементы существующей административно-территориальной системы возникли в XIX в. Весьма своеобразно развивалось административно-территориальное устройство Англии.

В этой стране буржуазия постепенно приспособляла к своим нуждам систему административно-территориальных единиц, основы которой восходят ко времени феодализма. В Японии современное административно-территориальное деление окончательно сложилось вскоре после Второй мировой войны.

Для ряда государств характерна консервация некоторых устарелых административно-территориальных форм. Так, в качестве самостоятельных административно-территориальных единиц нередко сохраняются карликовые образования, утратившие реальную экономическую и демографическую основу. Нередки и несоответствия между статусом городских или сельских территорий, полученным в прошлом, и их современным социально-экономическим характером. Сохранение подобных архаизмов обычно диктуется социально-политическими интересами. Применяется, например, дробление тех территорий, где происходит активная политическая и экономическая борьба, где преобладают политически активные национальные меньшинства. Вместе с тем в развитии административно-территориального деления в современных условиях все большее значение начинает приобретать стремление государственной власти обеспечить простор для крупного производства, для государственного стимулирования деятельности частных корпораций путем создания региональных образований и объединения мелких административно-территориальных единиц. Реформы административно-территориального устройства были предприняты в основном в 70-х годах в Великобритании и ФРГ, а в конце 80-х годов - во Франции. Следует, однако, отметить, что они не устранили существенных различий в территории и численности населения административно-территориальных единиц, относящихся к одному и тому же виду.

В унитарных государствах вопросы административно-территориального устройства относятся к ведению центральной власти, а в федеральных (США, Германии, Канаде, Австралии и др.) - к компетенции субъектов Федерации.

В государственной организации стран административно-территориальное устройство играет двоякую роль.

Во-первых, в соответствии с ним строится система местных органов общегосударственной администрации, представляющих правительство, различные министерства и департаменты.

Во-вторых, административно-территориальное деление определяет систему выборных органов местного самоуправления. Следует, однако, отметить, что в целом ряде стран некоторые звенья административно-территориальной организации вообще не имеют выборного управления (например, кантоны и округа во Франции, округа в ФРГ).

Подавляющее большинство рассматриваемых государств имеет двух- или трехзвенное административно-территориальное устройство со значительными различиями в характере и роли отдельных видов административно-территориальных единиц и соответствующих им органов управления на местах.

В США непосредственными административно-территориальными подразделениями всех штатов, кроме Коннектикута и Род-Айленда, являются графства. В Луизиане эти административно-территориальные единицы называются округами, на Аляске - бороу. В стране насчитывается более 3 тыс. графств, различных по размерам и численности населения. Свыше 60% графств имеет менее 25 тыс. жителей каждое, между тем как 137 графств (4%) - 250 тыс. населения и более, причем в 19 из них проживает по 1 млн. и более человек. В 20 штатах графства подразделяются на низовые административно-территориальные единицы - тауншипы и приравненные к ним тауны. Тауншипы наиболее распространены на северо-востоке и севере страны. В них проживает свыше 22% населения США. Более 100 тауншипов имеют по 50 тыс. жителей и более, между тем как примерно 15 тыс. этих единиц насчитывают по 5 и менее тыс. человек. В штатах Новой Англии имеется примерно 1400 таунов - компактных городских и сельских общин, главным образом мелких. Графства и тауншипы охватывают в основном сельские территории, хотя часть этих административно-территориальных единиц отнесена к городскому типу.

Особый вид административно-территориальных единиц составляют городские поселения, имеющие статус муниципальных корпораций (сити, бороу, виллиджис). В них проживает две трети населения страны, причем на 164 крупнейших города приходится 56 млн. жителей. Более половины муниципальных корпораций имеют менее 1 тыс. жителей.

Большую роль в административно-территориальной организации США играют особые подразделения штатов - специальные округа. Они создаются для управления отраслями местной жизни, выделенными из компетенции муниципальных советов. Органы специальных округов - управления, комиссии - либо избираются населением, либо полностью или частично назначаются штатами, графствами. Многие из них выступают не в качестве местного самоуправления, а лишь как агенты штатов. В США насчитывается более 43 тыс. различных специальных округов (из них около 15 тыс. школьных).

Специфической чертой муниципального управления в США является административная раздробленность огромных урбанизированных территорий - крупных городов с

пригородными зонами или сросшихся городских поселений, именуемых метрополитенскими ареалами. В США на такие ареалы приходится около 65% населения страны. Как правило, на территории ареалов существует множество административно-территориальных единиц, большое количество муниципальных органов, действующих разрозненно. В ареале Нью-Йорка, например, функционирует 1400 различных муниципальных органов. Значительное распространение в метрополитенских ареалах получили разнообразные межмуниципальные организации с ограниченными координационными функциями (региональные советы, плановые комиссии и пр.).

В Великобритании в соответствии с Актом о местном управлении 1999 г. территории Англии, Уэльса и Северной Ирландии делятся на графства. Англия, кроме того, разделена на восемь приблизительно равновеликих регионов - Лондон, Восточный Мидленс, Западный Мидленс, Восточная Англия, Йоркшир-Хамбер, Юго-Восток, Юго-Запад, Северо-Запад. Шесть графств в Англии и одиннадцать в Уэльсе, отличающихся особенно высокой степенью урбанизации, имеют статус городов-графств. Территория графств Англии и Северной Ирландии подразделяется на округа: в Англии насчитывается 296, в Северной Ирландии - 26 округов. На территории Уэльса и Шотландии предусмотрено одноуровневое управление: в Уэльсе создаются только графства и города-графства, в Шотландии - только округа.

Могут сохраняться и традиционные единицы местного самоуправления - приходы в Англии, общины в Уэльсе и Шотландии.

Во всех административно-территориальных единицах, кроме мелких единиц и общин приходов, имеются выборные органы местного управления - советы. В малых приходах функции местного управления выполняют собрания избирателей, а в крупных приходах - избираемые собраниями советы.

По специальным округам строится управление государственными учреждениями здравоохранения и некоторыми другими отраслями. Специальные округа не получили в Великобритании столь широкого распространения, как в США.

Территория Большого Лондона с 1964 г. подразделяется на 32 административных района. Особую административную единицу с архаичной системой самоуправления составляет исторический центр города - Сити.

Территория Франции подразделяется на 95 департаментов <5>, которые состоят из округов, последние делятся на кантоны. Департаменты охватывают низовые административно-территориальные единицы - городские и сельские коммуны (36,5 тыс.). Коммуны и департаменты рассматриваются как территориальные коллективы, имеющие свои выборные органы - советы коммун и генеральные советы департаментов. Вместе с тем департаменты служат территориальной основой для управления на местах общегосударственными делами и центрами правительственного надзора за выборными муниципальными органами. В округах и кантонах выборные органы местного управления отсутствуют. Округа являются территориальными подразделениями департамента, в рамках которых осуществляется надзор за муниципалитетами. Кантоны представляют территориальную основу для органов юстиции, полиции и для проведения выборов в генеральные советы департаментов. Париж имеет статус одновременно коммуны и департамента.

<5> Кроме того, статус департаментов предоставлен некоторым заморским территориям (так называемые заморские департаменты Гваделупа, Гвиана, Мартиника, Реюньон).

Высшим звеном территориальной организации местного управления во Франции являются регионы, созданные в 1973 г. По Закону 1982 г. о децентрализации регионы (их 26), подобно коммуна и департаментам, стали обладать статусом "территориальный коллектив", означая наличие выборного органа местного управления. Регионы служат базой для планирования и проведения экономических и социальных мероприятий, значение которых выходит за рамки отдельного департамента.

Помимо указанных основных форм административно-территориальной организации, многочисленные акты об административной реформе территориальных коллективов, принятые в 1958 - 1967 гг., предусмотрели создание специальных межкоммунальных образований: синдикатов и секторов коммун, городских дистриктов или расширенных городских коммун. Синдикаты представляют собой объединения ряда коммун для совместного осуществления тех или иных общественных работ. Секторы, которые могут быть образованы на срок до 5 лет в новых или реконструируемых городах, объединяют управление общественными службами коммун, входящих в их состав. Дистрикты и расширенные городские коммуны объединяют города с прилежащими территориями.

В Италии согласно Конституции 1947 г. высшим звеном административно-территориального деления являются 20 областей. Последние, кроме

области Валле д'Аоста, разделены на 92 провинции, которые, в свою очередь, охватывают около 8 тыс. городских и сельских коммун. В областях, провинциях и коммунах органами местного управления являются областные, провинциальные и коммунальные советы.

Специфической особенностью административно-территориального устройства Италии является предусмотренное Конституцией предоставление областям статуса автономных образований (с правом издания областных законов и рядом других полномочий).

Из 20 областей 5 - Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто-Адидже, Фриуле-Венеция - Джулия и Валле д'Аоста - имеют особый статус, их автономия является более широкой. Для этих областей Парламент Италии утверждает специальный статут с помощью конституционного закона, для остальных такой статут задается обычным законом.

Система административно-территориальных единиц в ФРГ определяется конституциями земель. Территория земель подразделяется на 278 уездов, в которые входит 14 135 общин. В 6 крупнейших землях из 11 созданы административные округа в качестве опорных баз администрации земель. В 60 - 70-х годах в землях были проведены реформы, направленные на резкое уменьшение числа общин, имеющих муниципальное управление. В земле Северная Рейн-Вестфалия, например, число таких общин сократилось с 2224 до 1276. Сокращено и число уездов. Эти реформы повлекли за собой существенное уменьшение количества выборных членов муниципальных органов, их отдаление от населения.

В уездах и общинах имеются выборные органы местного управления - уездные и общинные советы. В общинах с населением менее 200 человек наряду с советами функционируют собрания избирателей. В округах выборные органы управления отсутствуют. В некоторых землях муниципальные органы объединяются в союзы для совместного выполнения отдельных задач.

В городах-землях Бремене и Гамбурге городские собрания являются органами власти этих земель и вместе с тем органами городского управления.

В Японии согласно Закону 1947 г. о местном самоуправлении образовано 47 префектур

и приравненных к ним единиц (районы Токио, Хоккайдо). Население префектуры составляет от 0,5 млн. до 12 млн. человек. Префектуры подразделяются на города (пункты с населением свыше 50 тыс. жителей), поселки и села. На 1 января 1981 г. статус города имели 650 поселений. Крупнейшие города с населением свыше 500 тыс. человек (Киото, Осака, Саппоро и др.), хотя и входят в состав префектур, имеют особый правовой режим. Ранее существовавшие самостоятельные административные подразделения префектурган с 1923 г. сохраняются лишь в качестве избирательных округов и территориальной базы для филиалов некоторых отраслевых органов префектур. Органами местного управления в Японии являются префектуральные, городские, поселковые и сельские собрания, избираемые населением.

§ 3. Компетенция и финансовая база органов местного самоуправления

Законодательство относит к ведению органов местного управления дела, связанные главным образом со сферой обслуживания и охраной порядка. С конца XIX в. объем деятельности этих органов вырос в основном за счет расширения их функций в области просвещения, дорожного строительства и частично - жилищно-коммунального хозяйства.

Содержание и пределы функций органов местного управления определяются прежде всего сочетанием интересов частного предпринимательства и центральной власти, что приводит к дисбалансу центробежных и центростремительных тенденций в организации управления. Следствием указанных факторов являются слабость материально-финансовой базы местного управления, отсутствие у муниципальных органов права самостоятельно решать ряд существенных вопросов местной жизни.

Полномочия органов местного самоуправления обычно устанавливаются специальными законами о местном управлении и законами, регулирующими отдельные отрасли

государственного управления (просвещение, здравоохранение и т.п.). В федеративных государствах определение прав и обязанностей муниципалитетов относится к ведению законодательных органов субъектов федерации. В некоторых странах, например в Великобритании, Канаде, муниципальные органы могут обращаться в парламент с просьбами об издании законоположений (так называемых частных биллей), устанавливающих для них какие-либо дополнительные полномочия и льготы. В США часть городов и незначительное число графств имеют особые хартии самоуправления (home rule), которыми регулируются структура и компетенция их муниципальных органов. Эти хартии утверждаются законодательным органом штата или принимаются на основе разработанной штатом модели. В современных условиях распространенным явлением становится регулирование полномочий органов местного управления не парламентскими актами, а правительственными постановлениями, инструкциями министерств.

Пределы полномочий местных органов в США, Англии и других англосаксонских государствах устанавливаются путем детального перечисления их прав, обязанностей и предметов ведения. В этих странах муниципалитеты могут совершать лишь такие действия, которые прямо предписаны законодательством. В противном случае акты местных властей признаются противоправными. В США этот принцип (*ultra vires*) нашел отражение в правиле, сформулированном в 1911 г. судьей Д. Диллоном: "Любое справедливое, разумное, существенное сомнение в полномочиях муниципальных корпораций толкуется судами против них, и спорное полномочие отрицается".

В странах континентальной правовой семьи компетенция муниципальных органов регулируется иными способами: разрешено осуществлять любые полномочия, не запрещенные законом либо не отнесенные к компетенции других органов. Например, в ФРГ формально признается право муниципалитетов осуществлять все действия, не запрещенные законом. На деле число запретов столь велико, что муниципальные органы часто лишены возможности проявлять инициативу во многих делах местного значения.

Законодательство нередко подразделяет полномочия муниципальных органов на обязательные и необязательные. К первым относятся полномочия по вопросам, имеющим наибольшее значение для обеспечения жизнедеятельности населения. Так, муниципалитеты обязаны поддерживать в порядке дороги, обеспечивать санитарное состояние населенных пунктов, противопожарную службу, содержать школы. Круг обязанностей муниципалитетов может быть расширен за счет полномочий, делегированных им вышестоящими властями. Возможность такого делегирования предусмотрена, например, в США, Великобритании, ФРГ, Японии. Необязательными являются полномочия, реализуемые по собственному усмотрению муниципальных властей. Как правило, в их число входит осуществление различных видов обслуживания

населения: создание муниципальных коммунально-бытовых предприятий, жилищное строительство, организация муниципального транспорта, газо- и электроснабжения, муниципальных больниц, библиотек, театров.

Основными методами муниципальной деятельности являются регулирование, контроль и непосредственное управление муниципальным имуществом, предприятиями и учреждениями.

Регулирующая и контрольная деятельность муниципальных властей в области местного хозяйства и обслуживания населения в основном состоит в выдаче лицензий на право открытия и содержания магазинов, бытовых и зрелищных предприятий, торговлю спиртными напитками, занятия различными промыслами и т.п., в установлении правил торговли, застройки, благоустройства, в планировке застройки населенных пунктов (выделение участков под жилищное, промышленное строительство, зеленых зон), в наблюдении за соблюдением природоохранительного законодательства.

В области охраны порядка к ведению муниципальных органов относится установление правил поведения в общественных местах, противопожарный и санитарный надзор. В ряде стран, например в США, Канаде, Франции, муниципалитеты имеют собственную полицию.

По вопросам, не урегулированным вышестоящими властями, муниципалитеты могут издавать нормативные акты, как правило, подлежащие утверждению центральными органами или их агентами на местах.

Под непосредственным управлением муниципальных органов находятся составляющие муниципальную собственность предприятия, главным образом в сфере коммунального хозяйства и бытового обслуживания, и некоторая часть жилого фонда, а также школы, муниципальные библиотеки, парки, благотворительные учреждения. В ряде стран муниципалитеты ведают учреждениями здравоохранения, выплатой пособий по безработице и пенсий. В отдельных случаях муниципалитеты владеют промышленными предприятиями, в том числе и на паях с частными компаниями (например, в ФРГ, Австрии).

Многие из полномочий, отнесенных к сфере местного управления, принадлежат лишь крупным муниципалитетам - муниципалитетам провинций, больших городов и т.п. Компетенция муниципальных органов низовых звеньев (сельских общин, небольших городов) незначительна.

Многие из указанных видов муниципальной деятельности связаны с повседневными нуждами населения. Однако государством эти функции ограничиваются. В Великобритании, например, в 1934 г. из ведения муниципалитетов была изъята выплата пособий по безработице, в 1940 г. - назначение пенсий по возрасту, в 1948 г. - управление больницами, газо- и электроснабжением; в 1965 г. муниципалитетам, не владеющим муниципальным транспортом, было запрещено обзаводиться им; в 1974 г. муниципалитеты полностью утратили оставшиеся в их ведении службы здравоохранения (поликлиники и др.), из их ведения было также изъято управление водоснабжением; в 80-х годах была выведена из подчинения муниципальным советам полицейская служба. В США только 2,1% городов с населением свыше 5 тыс. человек располагает муниципальным транспортом, 6,4% - ведает газоснабжением, 19,1% - снабжением электроэнергией, 76% - владеет водопроводом, 60,5% - канализационной системой; 454 города не осуществляют ни одного из перечисленных видов обслуживания.

В Великобритании, в Скандинавских странах, Австрии и некоторых других государствах муниципальное хозяйство более развито. Однако в той же Великобритании далеко не каждый муниципалитет владеет коммунальными службами. Во Франции владение городским транспортом, рынками, осветительной сетью является необязательным для муниципалитетов. В 1982 г. Законом о децентрализации в стране было осуществлено перераспределение некоторых управленческих функций и полномочий между центральными органами и территориальными коллективами, в частности было несколько расширено участие региональных, департаментских и коммунальных органов в управлении экономическим развитием, здравоохранением, благоустройством, в охране окружающей среды, устранены наиболее жесткие формы централизованного контроля за деятельностью местных властей.

Законодательство названных стран устанавливает довольно широкий круг полномочий региональных органов. Так, во Франции к компетенции региональных советов относятся региональное планирование, управление благоустройством, вопросы градостроительства, образования и профессионального обучения, здравоохранения. В соответствующих масштабах в осуществлении этих функций участвуют также органы коммун и департаментов.

Значительным своеобразием отличается компетенция областных советов в Италии. Эти советы обладают правом законодательствовать в вопросах, определяемых Конституцией. К их числу относятся сельское хозяйство, использование природных ресурсов, общественные работы областного значения, дороги и транспорт, градостроительство, ярмарки и рынки, здравоохранение, работа социально-культурных учреждений, городская и сельская полиция, границы общин и др. Областные советы могут делегировать ряд своих управленческих полномочий провинциям и общинам, а также оказывают финансовое содействие провинциальным и общинным советам в их осуществлении.

Финансовая база органов управления складывается из их собственных доходов и дотаций из государственного бюджета.

Главный источник собственных доходов муниципальных органов - налоги и сборы с населения. Они устанавливаются и взимаются муниципалитетами под контролем центральных органов. Основную долю платежей дает налог на недвижимое имущество (домовладения и хозяйственные сооружения, земельные участки). Муниципалитеты устанавливают и другие местные налоги, например школьный, косвенные налоги на товары широкого потребления, как исключение - подоходный налог. Доходы от муниципального хозяйства обычно составляют в бюджетах органов местного управления незначительную долю.

Доходы органов местного управления, несмотря на рост местных налогов, недостаточны для покрытия муниципальных расходов, особенно на строительные работы. По этой причине муниципальные органы широко прибегают к займам у финансовых корпораций, выплачивая им в качестве процентов по займам значительную часть своих доходов.

Широкое распространение получила практика выделения муниципалитетам правительственных субсидий. В различных странах они, как правило, составляют от 15 до 50 - 60% доходов местных бюджетов. По словам одного из видных специалистов местного управления, С. Хьюмза, помощь центрального Правительства, подобно некоторым лекарствам, не дает больному умереть, но вместе с тем не выводит его из состояния инвалидности. Она порождает зависимость муниципального управления от центрального Правительства, причем не только в финансовых, но и в политических вопросах.

Характерным примером может служить реформа муниципальных финансов, проведенная в 1970 г. в ФРГ. Согласно установленному порядку, муниципалитеты передают федеральному Правительству более 40% поступлений от местного поимущественного и предпринимательского налогов, получая взамен 14% поступлений от федерального подоходного налога. Стабилизация муниципальных финансов достигается путем усиления зависимости мест от финансовой поддержки федеральной власти.

§ 4. Порядок формирования, структура и организация работы органов местного самоуправления

Муниципальные выборы. Органы местного самоуправления состоят из выборных муниципальных советов (или собраний) и исполнительного аппарата. Порядок выборов в муниципальные советы регулируется специальными избирательными законами. В федеративных государствах их издание, как правило, относится к ведению законодательных органов субъектов федерации.

В странах с давними демократическими традициями при выборах в муниципальные советы установлен принцип всеобщего избирательного права. Однако этот принцип порой нарушается сохранением различных избирательных цензов (особенно ценза оседлости). Пассивным избирательным правом обычно пользуются лица, достигшие 21-25 лет. Как правило, не допускается избрание в муниципальный совет его служащих, а также лиц, объявленных несостоятельными должниками.

В больших масштабах наблюдается абсентеизм избирателей. Как правило, в муниципальных выборах в таких, например, странах, как США, Великобритания, участвуют от 25 до 60% избирателей.

Порядок выдвижения кандидатов, формирования избирательных округов и определения результатов голосования в различных странах и даже в пределах одной страны, например в США, отличается большим разнообразием. Распространенным способом выдвижения кандидатов является представление петиции, подписанной определенным числом избирателей. В США обычным методом первичного отбора кандидатов той или иной партии служат местные первичные выборы (праймериз).

Существует три вида избирательных округов по выборам в муниципальные советы: одномандатные, многомандатные и, наконец, территория муниципалитета может составлять один многомандатный избирательный округ. Наиболее распространены многомандатные избирательные округа. В Великобритании, например, члены советов графств избираются по одномандатным избирательным округам, а округов - по одномандатным или многомандатным избирательным округам.

Кандидаты в муниципальные советы выступают на выборах как представители политических партий и других организаций или как независимые. В США и в некоторых других странах выборы во многие муниципалитеты проводятся на непартийной основе: все кандидаты баллотируются как независимые, и партийные фракции в муниципальных советах формально отсутствуют.

Для определения итогов выборов используются различные варианты мажоритарной и пропорциональной систем, причем заметно стремление к мажоритарным системам.

Во Франции в коммунах используется два порядка избрания членов муниципальных советов в зависимости от численности населения коммуны. В коммунах с населением менее 3500 жителей выборы проводятся по мажоритарной системе в два тура. В коммунах с численностью населения 3500 и более жителей сочетаются мажоритарная и пропорциональная системы. Если в первом туре голосования за список кандидатов подано абсолютное большинство голосов, он получает половину мест; вторая половина мест распределяется пропорционально числу полученных голосов между всеми оставшимися списками, включая список большинства. Если в первом туре не получено абсолютного большинства голосов, проводится второй тур голосования. В период между двумя турами допускается объединение списков кандидатов. Список, получивший в этом случае большинство голосов избирателей (абсолютное или относительное), получает половину мест. Вторая половина мест распределяется между всеми списками, как и в предыдущем случае. Генеральные советы департаментов

избираются в пределах своего избирательного округа - кантона по мажоритарной системе в два тура голосования. Региональные советы избираются на основе всеобщего и прямого избирательного права по списку в один тур по системе пропорционального представительства. Каждый департамент региона выступает в качестве самостоятельного избирательного округа, в котором выставляются списки кандидатов от разных партий. Каждый из этих списков получает представительство в региональном совете, если число поданных за список голосов превысит 5% от общего числа голосующих.

Следует отметить, что из принципа выборности муниципальных советов законодательство делает немало исключений, особенно в отношении формирования региональных органов. В США, например, советы графств нередко состоят из представителей нижестоящих муниципальных властей.

Структура, компетенция и порядок деятельности муниципальных советов. Исполнительный аппарат. Муниципальные советы избираются на различные сроки. Так, в США период их полномочий составляет 2, 3 или 4 года, в Великобритании - 4 года, причем в зависимости от вида совета ежегодно переизбираются одна треть советников или же раз в 4 года проводится переизбрание всего состава муниципалитета. Муниципальные советы Лондона избираются на 3 года. Во Франции советы коммун и генеральные советы департаментов избираются на 6 лет, причем через каждые три года переизбирается половина состава генерального совета. В Италии срок полномочий муниципальных советов - 5 лет, в ФРГ - 4 или 5 лет, собраний в Японии - 4 года.

Для местного управления указанных стран в целом характерен небольшой численный состав муниципальных советов. Так, в США в эти советы избираются от 5 до 22 человек (в большинстве городов от 5 до 9) и, как исключение, - до 50 человек; в коммунах Франции - обычно от 9 до 69 (в Париже - 163, Марселе - 101, Лионе - 73); в Италии - от 15 до 80; в ФРГ - от 5 до 80 человек; в Великобритании - до 70 - 75; в Японии - от 12 до 100, лишь в муниципальные советы Токио и префектур - до 120 советников.

Законодательство зачастую не устанавливает принципа сохранения заработной платы за членами муниципальных органов на время исполнения ими своих функций. Лица, избранные в состав муниципальных советов, ведут работу бесплатно (например, в Германии) или получают вознаграждение от муниципальных советов. Оплата работы муниципальных советников в виде ежегодных выплат определенной суммы или платы за посещение заседаний совета предусмотрена в Японии, США и Великобритании. Во Франции муниципальный совет может (но не обязан) установить своим членам

определенную плату.

В большинстве рассматриваемых стран муниципальные советы юридически возглавляют муниципальный аппарат управления. К их ведению относится принятие местного бюджета, издание нормативных решений по вопросам, отнесенным к их компетенции и не урегулированным вышестоящими органами, установление местных налогов, разрешение вопросов о получении займов и их расходовании, об использовании муниципальной собственности, в большинстве стран - формирование руководящих исполнительных органов муниципалитета и контроль за ними, назначение местных референдумов и некоторые другие дела. Особое положение занимают муниципальные советы в США, где широко используется принцип децентрации муниципальных функций. Управление муниципальными школами, больницами, библиотеками, санитарным делом, водоснабжением, парками, противопожарной службой во многих случаях изъято там из ведения муниципальных советов и осуществляется по специальным округам. Выборные или назначаемые органы специальных округов (управления, комитеты и т.д.) тесно связаны с администрацией штатов, не подчинены муниципальным советам.

Зачастую происходит присвоение функций муниципальных советов исполнительными органами. В некоторых странах (например, в ФРГ) советы правомочны делегировать свои полномочия исполнительным органам. Нередко функции муниципальных советов сводятся к механическому одобрению проектов, подготовленных чиновниками. Многие действительно важные решения вырабатываются и проводятся в жизнь даже без ведома муниципальных советников.

Основной формой работы муниципальных советов являются заседания, проводимые в сессионном порядке. Во Франции и Японии муниципалитеты собираются на очередные сессии 4 раза в год, а генеральные советы французских департаментов - дважды в год. Во Франции сессия муниципального совета коммуны, посвященная принятию бюджета, длится 6 недель, прочие - до 30 дней; в Японии продолжительность сессий - не более недели. В Италии муниципальные советы должны собираться не реже двух раз в год. В Великобритании муниципальные советы графств собираются на очередные заседания ежеквартально, а другие советы - ежемесячно. В США заседания советов созываются еженедельно, раз в две недели или ежемесячно.

Инициатива созыва внеочередных заседаний муниципальных советов, как правило, принадлежит мэру, группе советников (одной пятой, одной трети и более), а в странах, где надзор за муниципалитетами осуществляют агенты центрального правительства,

-префектам, губернаторам и чиновникам. Следует отметить, что активность рядовых членов муниципальных советов нередко ограничивается различными запретами. Так, в Японии советники не вправе вносить в совет проекты финансовых актов; проект решения может быть внесен советниками лишь в том случае, если он подписан не менее одной восьмой членов совета.

Заседания советов обычно носят открытый характер, но муниципалитет может принять решение о проведении закрытого заседания.

Как правило, муниципальные советы образуют различные комиссии или комитеты - постоянные и временные. Так, в Великобритании две трети советов графств имеет до девяти комитетов и одна треть - более девяти. В обязательном порядке образуются комитеты по вопросам образования, социальных дел и финансов. В США муниципальные советы могут и не иметь комиссий. Комиссии осуществляют главным образом подготовительно-совещательные функции, хотя в Англии, а также в США (при коммиссионной форме организации исполнительного аппарата) комиссии обладают и распорядительными правами. В Великобритании и некоторых других странах совет может объявить, что он заседает в качестве комиссии. В этом случае не применяется формальная процедура ведения заседания, удаляется публика. Тем самым создаются условия для обработки советников при закрытых дверях, с тем чтобы добиться предварительного одобрения какого-либо спорного проекта.

Видную роль в муниципальном управлении играет исполнительный аппарат. Он состоит из административных органов общей компетенции (коллегиальные исполнительные органы, мэры, управляющие) и органов отраслевой и специальной компетенции (департаменты, комитеты, бюро, инспектуры и т.п.).

Административные органы общей компетенции занимают руководящее положение в отношении других звеньев исполнительного аппарата. Особенно большое влияние в делах местного управления зачастую имеют мэры. Нередко они единолично решают вопросы найма и увольнения муниципальных служащих, пользуются правом налагать вето на решения муниципальных советов, а также другими правами, которые фактически ставят их над муниципальными советами. В ряде стран, например во Франции, Германии, Японии, мэры официально рассматриваются не только как высшие должностные лица органов местного управления, но и как представители центрального правительства, ответственные за исполнение порученных им государственных дел.

Структура исполнительного аппарата местного управления отмечена большим разнообразием.

Сложность структуры муниципальной администрации в США является результатом различий в законодательстве штатов и известной самостоятельности муниципальных советов в решении вопросов устройства исполнительных органов. Характерной чертой организации аппарата местного управления в США является принцип сдержек и противовесов, укрепляющий влияние исполнительного аппарата. Так, ответственные муниципальные чиновники нередко избираются непосредственно населением, что обеспечивает им известную свободу в отношениях с муниципальными советами (например, в трех четвертях городов с населением свыше 5 тыс. человек мэр избирается населением).

Исполнительные органы общей компетенции имеются в США в городском управлении и в сельских общинах. В графствах подобные органы, как правило, отсутствуют.

В городах США сложилось три основных типа устройства руководящих исполнительных органов. Во-первых, это так называемая система "мэр - совет", принятая в трех пятых городов с населением свыше 5 млн. человек, в том числе в крупнейших городах. Различаются муниципалитеты со "слабым" и "сильным" мэром. "Слабый" мэр избирается муниципальным советом. Он председательствует в муниципальном совете, осуществляет представительские и контрольные функции. Управление муниципальными делами совет обычно осуществляет через систему отраслевых комитетов, предложения которых принимаются без обсуждения. Система с "сильным" мэром более характерна для городского управления США, чем система со "слабым" мэром, типичная для прошлого века. "Сильный" мэр, как правило, избирается непосредственно населением. Он единолично назначает и смещает ведущих муниципальных чиновников, ведает составлением и исполнением бюджета, имеет право налагать вето на акты муниципального совета, причем оно может быть преодолено лишь квалифицированным большинством голосов членов совета при повторном рассмотрении вопроса. В некоторых городах - Нью-Йорке, Филадельфии и др. - наряду с "сильным" мэром назначается в качестве главы администрации высокооплачиваемый управляющий (менеджер).

В более чем 44% городов с населением свыше 25 тыс. человек принята система "совет - управляющий". При этой системе мэр, избираемый советом, не пользуется реальной властью. Его полномочия сводятся к председательствованию в совете, выполнению церемониальных функций. Полнота исполнительной власти сосредоточивается в руках управляющего, назначаемого специальной комиссией, которая для этой цели

формируется советом. Управляющий обычно подбирается из числа лиц, имеющих соответствующую профессиональную подготовку. Он руководит всей муниципальной администрацией, назначает и смещает чиновников, дает совету рекомендации, как правило, получающие одобрение. Фактически совет лишен возможности направлять и контролировать действия управляющего, смещение которого обставлено значительными процедурными сложностями. В распространении системы "совет - управляющий" особенно сказывается стремление к сильной исполнительной власти, через которую проще воздействовать на сферу местного управления. Следует отметить, что указанную систему позаимствовали у США многие государства (например, Швеция, Ирландия, ФРГ).

Наименее распространенный тип городской администрации США - комисионная форма управления: население избирает небольшой (обычно в составе пяти человек) совет комисионеров, каждый из которых возглавляет определенную отрасль местного управления. Разнобой в руководстве муниципальными делами при этой форме управления приводит к постепенному ее свертыванию: от нее отказался даже город Гальвестон, где она впервые была принята.

Органами управления в графствах являются советы графств (советы попечителей, советы комисионеров). Населением избираются также некоторые служащие графства - шериф, казначей и др. В тауншипах органами управления являются советы, избираемые на собраниях жителей или по территориальным избирательным округам по обычной избирательной процедуре. В таунах в качестве органов управления действуют собрания всех взрослых жителей или представителей населения. Собрание избирает совет из 3 - 5 человек, действующий в качестве исполнительного органа. Выбираются и некоторые служащие администрации тауна (клерк, казначей и др.).

Значительным своеобразием отличается муниципальная организация Великобритании. Здесь муниципальные советы ежегодно избирают своих председателей, а в административных единицах, имеющих титул города, - мэров или лорд-мэров, председательствующих на заседаниях советов и осуществляющих представительские функции. Мэры и председатели не оказывают серьезного влияния на работу муниципального административного аппарата. Руководство отраслями муниципального управления сосредоточено в руках комитетов, образуемых советом. Совет делегирует комитетам многие свои полномочия, причем лишь важнейшие решения комитетов нуждаются в одобрении совета. Весьма распространены комитеты по вопросам политики и ресурсов, которые осуществляют координационные функции в отношении прочих комиссий. Постоянные комитеты, создание которых является обязанностью совета (статутные), формируются из числа членов совета, каждый из которых может входить сразу в несколько комитетов. В составе прочих комитетов может быть до 1/3 лиц, не являющихся советниками. Д. Харвей и К. Худ отмечают, что "местное управление

в Англии при всех его недостатках - это система комитетов, благодаря которой значительное число выборных советников имеют возможность непосредственно участвовать в местном управлении" <6>. Большую роль в работе муниципалитета играет старший администратор (клерк) - назначенный советом чиновник. Он направляет повседневную деятельность комитетов и чиновничьего аппарата.

Начавшаяся в 2000 г. реформа предполагает формирование многовариантной организации работы органов местного самоуправления (по примеру различных форм городского управления в США).

<6> Харвей Д., Худ К. Британское государство. М., 1961. С. 253.

Для муниципальной администрации во Франции характерно отсутствие в коммунах коллегиальных исполнительных органов. Мэр и его заместители избираются муниципалитетным советом из числа советников сроком на 6 лет. Мэр возглавляет исполнительный аппарат муниципалитета и, кроме того, является представителем общегосударственной администрации. К его ведению относится назначение и смещение муниципальных служащих, составление и исполнение местного бюджета, проведение решений муниципального совета, председательствование на заседаниях совета. Как представитель Правительства мэр осуществляет регистрацию актов гражданского состояния, отвечает за проведение в жизнь законов и других общегосударственных актов, за обеспечение безопасности и порядка в коммуне, ведает муниципальной полицией. Исполнение тех или иных своих функций мэр может поручать своим помощникам, которых у него может быть от одного до 12.

Генеральный совет департамента избирает из своего состава бюро и председателя совета сроком на 3 года. Главой департаментской администрации и исполнительным органом генерального совета является председатель. Он ведает исполнением решений генерального совета, осуществляет управление департаментским имуществом, распоряжается доходами департамента, руководит департаментской полицией.

В регионах исполнительными органами региональных советов являются председатели региональных советов, а также бюро, избираемые соответствующими советами на 6 лет.

Специфической особенностью местного управления в Италии является наличие у муниципальных советов коллегиальных административных органов общей компетенции - исполнительных джунт. Джунты избираются советами коммун, провинций и областей из числа советников. Они являются руководящими звеньями местной администрации. О своей деятельности джунта обязана сообщать на каждом заседании совета. Областные советы на своем первом заседании избирают председателя джунты, который координирует деятельность местных исполнительных органов, присутствует на заседаниях джунты, представляет область вовне. В соответствии с Законом 1993 г. "О прямых выборах синдика, председателя провинции, провинциальных и коммунальных советов" председатели провинций и синдики коммун избираются непосредственно населением и самостоятельно формируют состав джунт, лишь ставя об этом в известность соответствующий совет. В провинциях и коммунах с населением свыше 15 тыс. человек областные советники не могут быть членами джунты. Синдик является высшим должностным лицом коммуны, а также представляет общегосударственную администрацию. В коммунах с населением до 15 тыс. жителей синдик одновременно выполняет и функции председателя совета.

Для Германии, как и для США, характерно существование нескольких типов муниципальной администрации. Система "совет - сильный бургомистр", принятая в Баварии, Баден-Вюртемберге и Рейланд-Пфальце, в основном сходна с соответствующей системой США. Однако в Рейланд-Пфальце бургомистр избирается не населением, а общинным советом.

В Гамбурге, Бремене и, как правило, Гессене и Шлезвиг-Гольштейне советы избирают коллегиальные исполнительные органы - магистраты в составе 6-12 членов, включая бургомистра. Магистрат вправе отменять решения совета, а бургомистр - решения магистрата.

Система "совет - управляющий" (общинный директор), особенно характерная для земель Нижняя Саксония и Северный Рейн - Вестфалия, повторяет в основных чертах соответствующую систему США. Управляющий назначается советом на срок от 8 до 12 лет. Он вправе приостанавливать решения совета. В уездах руководящими административными органами являются избираемые уездными советами управы в составе 5 - 12 советников во главе со старостами. Иногда уездные советы назначают управляющих, а в отдельных случаях управляющие избираются населением.

В Японии муниципалитеты не имеют коллегиальных исполнительных органов общей компетенции. Глава местной администрации (в префектуре - губернатор, в общине - мэр)

обладает значительной властью, ставящей его над муниципальным советом, и рассматривается как представитель Правительства. Губернаторы и мэры, избираемые населением на четырехлетний срок, назначают и смещают руководящих чиновников муниципального аппарата, ведают составлением и исполнением бюджета, самостоятельно принимают решения по текущим вопросам управления, вправе налагать вето на решения собрания, для преодоления которого необходимо большинство в 2/3 голосов членов собрания. Глава местной администрации, если сочтет необходимым, вправе взять на себя функции собрания. В случае возникновения разногласий он может распустить собрание. Отстранить губернатора или мэра собрание может лишь большинством в 3/4 голосов. Споры между местными собраниями и их исполнительными органами могут разрешаться как в административном, так и в судебном порядке. Для постановки вопроса об отзыве губернатора или мэра требуется петиция, подписанная 1/3 избирателей.

Наиболее стабильным и весьма существенным элементом местного управления является чиновничий аппарат - различные департаменты, бюро, комитеты и т.п. Ответственные чиновники местных органов назначаются и смещаются главой муниципальной администрации (мэром, управляющим, коллегиальным исполнительным органом) или советом. В ряде стран отдельные категории должностных лиц муниципалитетов избираются населением, что ставит их в независимое положение в отношении с муниципальными советами. Эта система особенно распространена в США, где, например, в графствах путем выборов замещаются должности шерифа - руководителя местной полиции, коронера, выполняющего некоторые следственные функции, казначея и др. Казначей, клерк и некоторые другие чиновники городского управления в США избираются населением более чем в половине городов с населением свыше 5 тыс. человек.

В ряде случаев установлен конкурсный порядок замещения должностей в муниципальном аппарате. В некоторых странах, например во многих муниципалитетах США, принята система, при которой партия, победившая на выборах, раздает муниципальные посты своим сторонникам. Во многих странах широко распространены различные ассоциации служащих муниципальных органов.

В современных условиях численность муниципальной бюрократии быстро возрастает, усиливаются ее позиции в механизме местного управления. Существующее в немногих странах (например, в 26 штатах США, в Японии) право отзыва выборных должностных лиц муниципалитетов избирателями в качестве средства влияния населения на местные дела применяется крайне редко.

§ 5. Отношения органов местного самоуправления с центральной властью

Общими юридическими принципами взаимоотношений муниципальных органов с центральной властью является законодательное регулирование организации и деятельности муниципалитетов в сочетании с судебным и административным контролем за законностью их действий. Однако централистские тенденции в государственной жизни обусловили сильную зависимость муниципалитетов от правительства и всего бюрократического аппарата исполнительной власти.

Механизм правительственного надзора за муниципалитетами различен. В унитарных государствах (Великобритания, Франция, Италия, Япония) этот надзор осуществляется центральным правительством. Так, в Великобритании муниципальными органами ведаёт Министерство окружающей среды, транспорта и регионов, во Франции и Италии - Министерство внутренних дел, в Японии - Министерство по делам местного самоуправления. Определённые надзорные функции в отношении муниципалитетов выполняют и другие министерства и центральные ведомства, в первую очередь министерства финансов. В федеративных государствах муниципалитетами ведают, как правило, правительства субъектов федерации. Так, в США контроль осуществляют по соответствующим отраслям департаменты и другие административные органы штатов, в Германии - правительственный аппарат земель. Вместе с тем федеральные правительства нередко в обход конституционных положений влияют на деятельность местных властей, пуская в ход различные программы финансовой помощи муниципалитетам, которую оказывают при условии выполнения правительственных требований.

В ряде государств, например в Италии, Японии, надзор за муниципальными органами в пределах крупных административно-территориальных единиц возлагается на специальных агентов центрального правительства, которые занимают ключевые позиции в местном управлении. Они наблюдают за всей деятельностью муниципальных органов, нередко подменяют их, могут применять к муниципалитетам карательные

санкции, ведают вопросами местного управления, изъятыми из компетенции муниципальных органов.

В некоторых странах, например в Скандинавских, в Великобритании и др., контроль за законностью финансовой и иной деятельности органов местного управления осуществляют специальные относительно независимые контролеры-омбудсмены, возбуждающие вопрос об ответственности должностных лиц муниципалитетов за неправильное осуществление финансово-бюджетных и иных полномочий.

Основными направлениями воздействия правительства на муниципалитеты являются: 1) прямое регулирование муниципальной деятельности; 2) контроль за работой муниципальных органов; 3) обеспечение финансовой зависимости муниципального управления от правительства.

Административное регулирование деятельности муниципальных органов проявляется в двух формах. Во-первых, оно состоит в издании правительством и отдельными министерствами нормативных актов по вопросам организации и компетенции муниципалитетов. Таким образом, нарушается принцип подчинения муниципалитетов исключительно законодательной власти парламента. Для этого используется, в частности, институт делегированного законодательства. Нарушением указанного принципа является и практика издания правительственными органами таких инструкций по применению законодательства о муниципалитетах, которые далеко выходят за рамки законов, подвергают мелочной регламентации различные отрасли муниципального управления.

Другая форма административного регулирования заключается в том, что определенные акты и мероприятия муниципальных властей могут иметь место лишь с утверждения, одобрения либо предварительного разрешения правительственных органов или их полномочных агентов на местах. К числу таких вопросов относятся главным образом финансовые и общенормативные акты муниципалитетов, сделки с муниципальным имуществом, важнейшие организационные дела. Так, в Великобритании утверждению министров подлежат акты муниципалитетов, содержащие общеобязательные предписания, акты о местных налогах и о получении займов, о застройке населенных пунктов. В Японии одобрению Министерства по делам местного самоуправления совместно с финансовыми органами подлежат муниципальные акты о местных налогах и по некоторым другим финансовым вопросам, а создание ряда административных органов и назначение на руководящие муниципальные должности в префектурах

(например, в области образования, социального обеспечения) производится с одобрения или при прямом участии соответствующих министерств.

Любые указания правительственных органов по вопросам, которые рассматриваются как делегированные муниципалитетам дела общегосударственного значения, для муниципальных властей обязательны. Однако вмешательство центра распространяется и на чисто местные дела. Одним из способов такого вмешательства служит выдача муниципалитетам рекомендаций, которые обычно принимаются муниципальными властями.

Правительства государств держат муниципальное управление под неослабным контролем. Формами контроля являются доклады муниципальных властей, ревизии отраслей муниципального управления, проводимые специальными инспекторами министерств и других административных органов, представление муниципалитетами статистической информации.

Зависимость муниципалитетов от правительственного аппарата обеспечивается и системой государственных дотаций выборному местному управлению, получившей развитие особенно с 30-х годов. В США эти дотации составляют примерно 1/4 муниципальных доходов, в Великобритании сумма дотаций превышает размеры поступлений от местных налогов.

Подчинение муниципальных органов правительству и его агентам на местах обеспечивается угрозой применения против муниципальных советов, их членов и служащих административных санкций. Такими санкциями являются передача тех или иных полномочий муниципалитета правительственным агентам, отстранение мэров и муниципальных служащих от должности, наложение на них различных взысканий. Возможность роспуска муниципальных советов предусмотрена в законодательстве Франции, Италии, Японии. В Великобритании и Японии центральное Правительство, а в США - правительства штатов могут изъять из ведения муниципалитетов и поручить своим чиновникам руководство делами местного управления, с которыми муниципалитет, по мнению вышестоящих властей, не справляется.

Наиболее жесткий административный надзор над местным управлением существует в тех странах, где муниципальными органами ведают правительственные агенты на местах - префекты, губернаторы. В Японии функции губернаторов были расширены в

1956 г. поправками к Закону о местном самоуправлении 1947 г. В Италии институт префектов был сохранен вопреки Конституции 1947 г., которая его не предусматривает.

Во Франции до недавнего времени опорой центра в контроле за деятельностью коммунальных и департаментских органов являлся префект департамента, наделенный широкими полномочиями, в том числе правом отстранять мэров, отменять решения коммунальных и департаментских советов. Префект к тому же выполнял функции главы департаментской администрации, был исполнительным органом совета департамента. Законом 1982 г. пост префекта, история которого восходит к временам Наполеона, был упразднен и представителем центральной власти в департаменте стал комиссар Республики, назначаемый Советом министров. Однако термин "префект" продолжал применяться наряду с новым названием представителей государства. Учитывая это, Президент Указом от 1989 г. отменил название должности "комиссар Республики" и восстановил наименование "префект". В настоящее время префект представляет в департаменте Правительство и министерства, надзирает за соблюдением законов и общественного порядка. Наиболее важные решения коммунальных советов и Генерального совета департамента направляются префекту, который, обнаружив нарушения законов, предлагает Совету устранить их. В случае несогласия Совета префект передает такой акт на рассмотрение административного трибунала. В определенных случаях административный трибунал еще до вынесения решения может по просьбе префекта приостановить исполнение акта. При обнаружении нарушений в местном бюджете, например его несбалансированности, игнорировании расходов, которые по закону являются для местных властей обязательными, префект обращается в орган финансового контроля - региональную счетную палату. Если палата согласится с мнением префекта, в бюджет вносятся исправления. Контроль за расходами местных властей осуществляют также финансовые инспекторы, назначаемые Министерством экономики, финансов и промышленности. В тех случаях, когда муниципальный или Генеральный совет не в состоянии обеспечить местное управление, Президент мотивированным указом, принятым в Совете министров, может распустить такой местный совет.

В Италии муниципальные советы и джунты обязаны в восьмидневный срок представить свои решения префекту провинции, который может отменить их в течение 20 дней. Префект может поручать чиновникам выполнение части или всех полномочий муниципального Совета, вправе распускать муниципальные советы, отстранять мэров. Если мэр уходит в отставку вследствие выражения ему Советом вотума недоверия, префект вправе назначить комиссию, временно выполняющую функции мэра. Контроль над муниципальными органами в провинции префект осуществляет совместно с провинциальной административной комиссией, состоящей из чиновников, назначенных центральным правительством, провинциальных инспекторов и представителей Совета провинции. В областях контроль за областными советами возложен на правительственных комиссаров. Принятые областным Советом законы в пятидневный

срок направляются правительственному комиссару на заключение. Правительство, получив заключение комиссара, сообщает об одобрении закона или отказе в одобрении. При отказе Совет может повторно рассмотреть вопрос. Если при повторном рассмотрении закон будет принят абсолютным большинством голосов, Правительство может обратиться в Конституционный суд, который разрешает вопрос о законности оспоренного акта областного Совета. По представлению комиссара Президент Республики может распустить областной совет.

В округах, на которые подразделяются земли в Германии, надзор за муниципальными органами осуществляют правительственные президиумы во главе с правительственным президентом, назначенным правительством земли и подчиненным Министерству внутренних дел. Надзорные функции правительственного президента, хотя и не столь широки, как функции французских префектов, обеспечивают окружной администрации руководящую роль в делах местного управления.

Специфической особенностью замещения должности губернатора в Японии является выборность губернаторов. Губернатор избирается населением сроком на 4 года, причем он может и не быть членом муниципального Совета префектуры. В обязанности губернатора входит выполнение функций управления, порученных ему центральным Правительством, и надзор за всеми муниципальными органами в префектуре. Губернатор вправе отменять решения Совета префектуры, назначать и смещать некоторых чиновников префектуральной администрации, налагать взыскания на мэров и сельских старост. Существенной гарантией повиновения выборных губернаторов центральному Правительству является возможность их смещения распоряжением премьер-министра.

В большинстве государств существенным дополнением к административному надзору служит судебный контроль за соответствием решений муниципальных властей актам центральных органов. Обычно он осуществляется различными судебными инстанциями, например в Великобритании - от мировых судей и судов графств до Высокого суда и Палаты лордов, причем муниципальные акты могут быть оспорены в судебном порядке по инициативе не только частных лиц, но и государственных органов. Судебные санкции против муниципалитетов включают отмену их решений, признание их ничтожными и другие меры принудительного свойства. Судебный прецедент по муниципальным делам в США, Великобритании, Канаде и некоторых других странах трактуется как один из главных источников муниципального права.

Контрольные вопросы к главе 14

1. Особенности местного самоуправления и его органов. Роль местного самоуправления в механизме государства.
2. Основные черты административно-территориального устройства зарубежных стран.
3. Система органов самоуправления на местах (США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония).
4. Основные функции и полномочия муниципальных органов, финансирование их деятельности.
5. Порядок формирования и особенности структуры муниципальных органов.
6. Отношения органов местного самоуправления с центральной властью.