

ЭВОЛЮЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Наталья Полякова*

Статья посвящена анализу развития института местного самоуправления в Великобритании с исследованием как основных нормативных актов, положивших начало реформированию, так и современных законов. Рассматривается структура органов местной власти, их функции и особенности англосаксонской модели местного самоуправления.

Органы местного самоуправления являются одной из основ любого демократического строя. Можно сказать, что демократия подпитывается снизу, то есть на микроуровне. Англосаксонская модель местного самоуправления привлекает внимание не случайно. Одна из первых в мире систем, где государственные органы постоянно уделяют внимание развитию местного самоуправления. В политическом процессе всё более важное место занимает вопрос формирования местного самоуправления. Право граждан участвовать в ведении государственных дел – один из демократических принципов. Это право может быть осуществлено на местном уровне. На местном уровне человек находится постоянно на виду, и здесь начинается процесс формирования личности политика.

Реализация конституционных принципов – самостоятельности решения населением вопросов местного значения, выборности органов местного самоуправления, публичного характера деятельности местных органов и другие – итог их деятельности. Субъекты местного самоуправления имеют органы самоуправления, созданные демокра-

тическим путем, автономию в отношении своей компетенции, располагают необходимыми средствами и ресурсами для реализации своих задач. «Под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения»¹. Органы местного самоуправления являются юридическим лицом. Великобритания привлекает особое внимание исследователей как страна – прародительница парламентских традиций демократии и развития местного самоуправления. Принцип местного самоуправления признан внутренним законодательством Великобритании. Парламенты Великобритании и Шотландии, Национальная Ассамблея Уэльса и Ассамблея Северной Ирландии рассматривают взаимоотношения между органами всех уровней местного самоуправления скорее как партнерство, чем как иерархию. Местное самоуправление отличается от государственного управления особой природой, имеет статус локальной публичной корпорации. В Англии исполь-

* Полякова Наталья Николаевна, старший преподаватель кафедры правового обеспечения управленческой деятельности Международного института управления МГИМО(У) МИД России

зуются термин «публик» (*public*). В то же время местное управление не выходит за рамки делегированных государством полномочий, то есть не вторгается в сферу действия органов государственной власти. Оно ограничено рамками дефицита финансовых средств. Огромное влияние на развитие местного самоуправления оказывает уровень правосознания и правовой культуры населения, деволюционные процессы. Неписаная Конституция Великобритании подобна дереву с раскидистой кроной, корнями, уходящими в глубину веков. Местные территориальные органы не были созданы центральной властью. Наиболее мелкая единица самоуправления в Англии – приход (*parish*) – церковная община. Более крупные – графства (*shires*) существовали ещё до норманнского завоевания. Развитие местного самоуправления начинается с момента получения городами хартий об инкорпорации. Таким образом, города (*boroughs или cities*) становились частично независимыми от графств. Хотя происхождение органов местного самоуправления в Англии восходит к саксонским временам, первая всеохватывающая система была создана в конце XIX века. В историческом плане важной реформой местного самоуправления стал Закон «О муниципальных корпорациях» (1835 г.). Этим актом вводилась система советов. На них возлагалась ответственность за правопорядок, предоставлялось право принимать правовые акты – *by law*. Была одновременно создана система специальных властей для различных целей, созданных только для этого случая (*ad hoc*). В результате опыта развития местного самоуправления проведена реформа местного самоуправления (Акт «О местном управлении» 1888г.), с того времени модель местного самоуправления предусматривала образование советов графств, советов городов. Наибольшее количество функций имели муниципальные городские советы (*municipal borough councils*), сельские – наименьшее. В основу модели местного самоуправления конца XIX века включили следующие послыки: 1). функции, возложенные на местное самоуправление, лучше всего выполняются wybranными народом представителями, а при решении общегосударственных задач приходится жертвовать непосредственной близостью к народу; 2). существование

различных потребностей у городского и сельского населения. Дальнейшее развитие модели местного управления показало ошибочность деления интересов городского и сельского населения. Это не имеет определяющего значения. Также потребовалось изменить границы между графствами. В середине XX века возникли определенные условия, позволяющие с 1947 года начать подготовку реорганизации системы местного самоуправления. В 1966 году была создана комиссия под председательством лорда Редклиффа-Мода, представившая в 1969 году отчет, в котором предлагалось разделить Англию на 61 район с центрами в крупнейших городах, изменить старые границы исторических графств. Однако этому проекту не суждено было реализоваться. Лейбористское правительство потерпело поражение на выборах в 1970 году, а консерваторы внесли свой проект закона со многими изменениями. В 1972 году консерваторы приняли Акт «О местном самоуправлении» (*Local Government Act, 1972*). Акт предусматривал следующие изменения: 1. образование шести новых графств, 2. амальгамацию части графств. В соответствии с Актом 1972 года новая система вводилась в 1974 году, за исключением Большого Лондона. Советы графств выбрали за один год. Реформа не внесла кардинальных изменений в территориальное устройство страны. Характерной особенностью местного самоуправления в Великобритании стала независимость местной власти, существование ряда служб, привлекавших в случае необходимости к своей работе общественность, нанимающих умелых и обученных технических работников. Другой особенностью местного самоуправления стало то, что различные органы местного самоуправления получили право вступать в ассоциации. Подобного рода ассоциации проводят конференции по обмену опытом, обсуждают свои проблемы, предлагают законодательные реформы. С членами ассоциации консультируются непосредственно члены правительства. Согласно нормам муниципального права местные органы власти образовали новые ассоциации. На основе закона года Ассоциации муниципальных корпораций были созданы Ассоциация органов местного управления графств метрополий и Ассоциация советов округов. Среди дру-

гих ассоциаций местного значения необходимо отметить и Ассоциацию по здравоохранению и курортам, а также Совет по жилищному строительству и городскому планированию. Ассоциации органов местного самоуправления стали создавать специальные агентства по интересующим их вопросам. Например, определенный интерес вызывает Управление по организации местных административных служб.

Активно стали сотрудничать органы местного самоуправления и с Международной ассоциацией местных властей. Основным связующим звеном между центральным правительством и местными органами самоуправления в Англии является Департамент по окружающей среде и занятости и Министерство внутренних дел (*Home Office*).

1997 год стал годом подписания правительством Великобритании Хартии Совета Европы о местном самоуправлении. Эта Хартия заложила основы защиты и развития прав органов местного самоуправления в Европе. В течение последних 15 лет Парламентом Великобритании ежегодно принимаются акты, регулирующие вопросы местного самоуправления. Например, в 2011 г принят региональный акт, а в 2010 году – Акт о местном самоуправлении (*Local Government Act 2010*). Однако основные вехи были заложены ранее. Так, в 1992 году образована Комиссия по местному самоуправлению для реорганизации структуры, границ и организации выборов в органы местного самоуправления Англии. Большая часть работы Комиссии была направлена на изменение структуры органов местного самоуправления. Решался вопрос о том, какими они должны стать: оставаться двухуровневыми или стать одноуровневыми². Большинство членов комиссии склонялась к мнению, что необходима двухуровневая система. Однако для некоторых областей предлагалась одноуровневая структура, особенно в больших городах. Результатом работы комиссии явилось то, что парламент одобрил реорганизацию 25 советов, учредили всего 46 объединенных «униатских» совета (*unitary councils*). В апреле 1997 года 27 из них начали свою работу. Оставшиеся 19 были введены в апреле 1998 года. В апреле 1996 года в Шотландии 29 новых «униатских» советов заменили си-

стему девяти регионов и 53 окружных советов. Три основных совета остались. Одновременно в Уэльсе 22 административные единицы заменили предыдущие восемь графских советов и 37 окружных советов³.

Особая структура органов местного самоуправления сложилась в Большом Лондоне. Он разделен на 32 городских района (*boroughs*) и корпорацию Сити города Лондона. В каждом из этих районов есть свой орган, ответственный за местное управление в своем районе.

Столичные районы занимают особое положение и 6 столичных графств: Тайн и Вэа, Западный Мидленд, Мерсисайд, Большой Манчестер, Западный Йоркшир и Южный Йоркшир сформировали 36 районных совета. Районные советы ответственны за все услуги, которые отнесены к компетенции местного самоуправления. За пределами Большого Лондона и столичными областями Англия была до недавних реформ поделена на графства, разделенные на приходы. Все приходы и нестоличные графства имели местные советы с определенными (особыми) функциями. Советы графств занимались в основном такими вопросами, как образование и социальные услуги, в то время как окружные советы отвечали за более специфические проблемы. Окружные советы ответственны за планирование, транспортное планирование, шоссейные дороги, дорожное регулирование, образование, защиту потребителей, пожарную охрану, библиотеки, личные социальные услуги, охрану окружающей природной среды. Окружные советы ответственны за местное здравоохранение, жилища. Оба вида местных властей занимались вопросами организации и содержания музеев, художественных галерей и парков. Там, где не было двух видов местных властей, объединенные советы отвечали за все указанные сферы.

Наиболее важным инструментом развития местного самоуправления является делегирование парламентом на места права изменения самих органов в соответствии с изменением социальной структуры общества. Таким образом, любые новые тенденции в развитии регионов закрепляются законодательно. В то же время местное самоуправление не может развиваться на основе изолированных друг от

друга органов. Единство их действий обеспечивается объединенными органами управления, органами *ad hoc*, объединяющими комитетами и с помощью использования делегирования полномочий, когда один орган передает другому одну или несколько своих функций. Любые функции могут быть переданы путем договора «о представительстве». Орган, делегирующий свои полномочия, оставляет за собой право контроля. В соответствии с изменявшимся законодательством о местном самоуправлении органы на местах постепенно приобретали специфические функции. Обязательными функциями стали: контроль за состоянием дорог и вывозом мусора. Нормативным актом ещё в 1976 году отнесены к ведению местных органов власти ремонт домов и выдача дотаций молодежным клубам. Появилась и такая форма законов, как адоптивные законы. Данный вид законов требует их одобрения в том районе, на который распространяется его действие (*Закон об аренде 1968 года и др.*).

Акты органов местного самоуправления приобрели также новую функцию. Закон о местном управлении 1972 года предоставляет право подать в парламент билль об изменении «местного закона», например, по содержанию муниципального банка. Специфическую функцию выполняют и подзаконные акты (*акты by-law*). Местные органы могут расширить свои полномочия с помощью издания подзаконного акта или приказа о принудительном приобретении земли.

Делегированные полномочия составляет следующую специфическую функцию. Местные органы власти можно наделить новыми полномочиями с помощью лицензии и разрешения. Как правило, организация работы органов местного самоуправления регламентируется самими органами местного самоуправления. Все свои решения органы местного самоуправления принимают на ежемесячных заседаниях совета. Любые заседания органа местного самоуправления открыты для публики в соответствии с Законом «О государственных органах» 1960 года.

Согласно закону о местном самоуправлении 1972 года, члены совета за три дня до заседания получают ин-

формацию о повестке дня. Заседание проводит председатель, обязательным является ведение протокола.⁴ Согласно регламенту председатель может удалить с заседания любого представителя публики, нарушающего закон. А также члена местного органа в соответствии с правилами процедуры ведения заседания *intra vires*⁵. Местное самоуправление на основании ст. 102 (1), (4) Закона «О местном самоуправлении» 1972 года образует комитеты и подкомитеты, выполняющие любые функции, за исключением получения ссуд, взимания налогов, издания связанных с ними нормативных документов. Для большей эффективности работы комитетов и подкомитетов в их состав включаются эксперты. Например, педагоги и священники принимают участие в работе библиотечных комитетов на основании ст. 104 Закона «О местном самоуправлении» 1972 года. Могут формироваться как постоянные, так и специальные, как отраслевые, так и функциональные, как исполнительные, так и консультативные. Постоянные создаются ежегодно в начале работы органа местного самоуправления в зависимости от задач, стоящих перед этим органом. Специальные комитеты создаются «*ad hoc*». С предоставлением доклада такой комитет становится юридически несуществующим (*functus officii*). Отраслевые комитеты наблюдают за различными отраслями работы местных органов, таких как по вопросам жилищного строительства, экологическим и другим. Функциональные комитеты в настоящее время приобретают всё большее значение, они помогают координировать работу Совета. Например, такие комитеты, как организационный, финансовый, по законодательству и другие.

Организация отделов органов местного самоуправления различна. Поскольку в Великобритании не существует единой системы организации местного самоуправления, и каждый орган создает свою внутреннюю структуру, то нет и централизованной службы найма в органы местного управления. Территориальный совет функционирует весь срок своих полномочий и не может быть распущен. Председатель местного совета не отвечает перед советом за работу какого-либо отдела. Вся ответственность возложена на депутата, старшего по возрасту, что связано с определенной неза-

висимостью в принятии политических решений. Необходимо отметить, что их законодательные функции не велики. Ограничения установленные законодательством, согласно которому местная власть может издавать только подзаконные акты специального характера. Функции местного органа зависят от вида органа, его ресурсов и размеров денежных фондов. Доходы органов местного управления слагаются из нескольких источников. Это доходы от эксплуатации муниципального имущества. Под муниципальным имуществом следует понимать жилые дома, увеселительные заведения, инвентарь в парках, на морском побережье, сдаваемые на прокат. Включаются и доходы, получаемые за проезд на транспорте, находящемся в ведении местных органов, доходы, приносимые рынками, открытыми аудиториями, лицензионные сборы, сборы штрафов. Но, конечно же, важнейшими из источников являются государственные дотации, субвенции, субсидии.

Закон 1974 года (Local Government Act, 1974) предусматривает сложную систему дотаций министерства финансов Великобритании (*казначейства*). При распределении дотаций государственный секретарь обязан разделить их по следующим группам: 1. по количеству населения и его нуждам; 2. по состоянию финансовых ресурсов в размере на одного жителя; 3. в виде компенсации за потери при сокращении налогообложения – внутренние расходы. Дотации предоставляются по решению кабинета министров, с учетом возможностей национальной экономики. Фиксируются дотации в приказе государственного секретаря и утверждаются резолюцией Палаты общин. Приказ является действительным в течение года.⁶ Местные органы власти могут использовать займы как дополнительный источник финансирования местного бюджета. Местные советы могут получить заем в разрешенных пределах для любого использования только с разрешения министра внутренних дел при согласовании с министром финансов. Местные советы могут получать займы в виде краткосрочной ссуды либо от Банка Англии, либо от какого-либо органа или партнера, который на момент получения займа в соответствии с законом 1987 г. о банковской деятельности являлся разрешенным институ-

том. Займы могут представляться посредством кредитного инструмента, а также особыми органами (National Debt Commission или Public Works Loan Board - PWLB). Ежегодно правительство выдает разрешения на получение займов для местных советов. Государство несет ответственность по обязательствам местных органов власти. Таким образом, регулируются риски, связанные с коммунальным кредитованием, обеспечиваются их гарантий. Однако все займы по закону гарантированы всеми доходами местных органов. Положение о займах (Borrowing Regulations) является регулятором условий предоставления кредитов, способов эмиссии, порядка выплаты, ведения реестра займов. Местные органы самоуправления могут пользоваться иностранными займами. Например, они могут получить заем в английском филиале иностранного банка, если он является компанией по английскому праву в соответствии с Законом «О банковской деятельности» 1987 года. Законом 1989 года о местных органах власти и о жилье предусмотрены специфические ограничения в связи с кризисными ситуациями на рынке капиталов или на валютном рынке. Этот закон наделяет министра финансов правом контроля над займами согласно системе, учрежденной в 1991 году. Одновременно Банк Англии может контролировать сроки погашения и суммы некоторых оборотных документов, выдаваемых местными органами (имеются в виду акции, облигации). Договоры займа органы местного самоуправления могут заключать только от своего лица, поскольку займы от третьих лиц запрещены. Все перечисленные источники формируют бюджет местного органа самоуправления. Таким образом, бюджет определяется как предварительная оценка финансовых последствий предполагаемой деятельности органа местного самоуправления на период в 12 месяцев. Деятельность местного органа может быть сформулирована в рамках политики, проводимой на местном уровне для достижения определенных целей, и исходя из финансовых и прочих ресурсов, которыми располагают органы самоуправления. Бюджет – это главный инструмент планирования и реализации политики, проводимой на местном уровне. В бюджете отражается стоимость услуг на каждый год. Следо-

вательно, особое внимание уделяется составлению бюджета и контролю за его расходованием. Основными целями бюджета являются:

1. оценка финансовых последствий деятельности, предусматриваемой на местном уровне на предстоящий год;
2. включение этой программы в более долгосрочный план;
3. определение чётких потребностей в поступлениях, то есть уровня местных налогов или государственных дотаций;
4. определение рамок финансового контроля;
5. выполнение обязательств, вытекающих из юридического статуса органов местного самоуправления.

Расходы органов местного самоуправления составляют около 25% от публичных расходов. В 1996-97 финансовом году расходы на местное самоуправление в Англии составили около 75560 миллионов фунтов стерлингов⁷. Ежегодно происходит увеличение расходов государства на местное самоуправление⁸.

Капитальные расходы органов местного самоуправления финансируются главным образом с использованием займов и за счет средств, вырученных от аренды и продажи земельных участков и зданий. Органы местного самоуправления в Великобритании повышают свои доходы за счет прямых местных налогов, которые покрывают около 20% местных расходов. В июне 1997 года Великобритания подписала Хартию Совета Европы по местному самоуправлению. Это расширило возможности органов местного самоуправления в сфере защиты их прав и способствовало дальнейшему развитию местного самоуправления. Нормативные акты органов местного самоуправления носят подзаконный характер. Как раз эти акты регламентируют вопросы, имеющие наибольшее значение для населения. Органы местного самоуправления принимают нормативные постановления и распорядительные приказы. В сфере подзаконного нормотворчества есть слабые места: преувеличенное внимание к частным вопросам,

не всегда возможное выполнение требования гласности и другие.

Судебный контроль за органами местного самоуправления состоит в обеспечении доктрин *intra* и *ultra vires*: если органы местного самоуправления нарушают предписания парламента или превышают свои полномочия, их деятельность признается незаконной. Правительство контролирует органы местного самоуправления в пределах закона. Следующая форма контроля - это утверждение правительством чиновников аппарата местной власти. Более оперативной формой контроля является инспектирование и расследования. В сфере финансов контроль осуществляют аудиторы в соответствии с Актом о местном самоуправлении 1972 года как базовым, так и с последующими законами, принятыми в развитие института финансового контроля.

Развитие местного самоуправления в Великобритании может быть примером для становления данного института в России. В Российской Федерации считается «неприемлемой формула старого Федерального закона о том, что муниципальные органы вправе принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные законами субъектов Российской Федерации к вопросам местного значения»⁹.

Данная тема выбрана мною не случайно. Опыт работы в органах местного самоуправления в качестве советника районного собрания «Проспект Вернадского» города Москвы и в качестве депутата Муниципалитета «Проспект Вернадского» дал практические знания, касающиеся развития местного самоуправления в г. Москве. Для дальнейшего становления института местного самоуправления необходимо учитывать положительный опыт наиболее развитых стран. Не только совершенствовать нормы, регулирующие вопросы местного самоуправления, но и передавать им реальные полномочия под строгим контролем со стороны политических партий и общества в целом.

EVOLUTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN GREAT BRITAIN

The paper analyses the development of local self-government of Great Britain and Local Government Acts. The structure of local self-government bodies, their functions and peculiarities of Anglo-Saxon model of local self-government are considered.

N.Polyakova,
Senior Lecturer, Department of
Legal Support for Administrative Work,
International Institute of Administration,
MGIMO (University) under the Ministry for
Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

местное самоуправление, модель,
автономия, города, графства,
публичный, унитарные советы, займы.

Keywords:

local self-government, model, borough,
city, shire, public, unitary councils, loan.

Литература:

- ¹ Европейская хартия местного самоуправления. 15.10.1985. ст. 3. п. 1.
- ² Двухуровневые органы – наличие советов графств и советов округов с совпадающими компетенциями.
- ³ Britain.1998. P. 80.
- ⁴ Local Government Act. 1972. Schedule 12. Part VI.
- ⁵ См.: Vaughan v. Hampson. 1875. 33 L. T. 15.
- ⁶ Local Government Act. 1974. P. 3.
- ⁷ Britain. 1998. P. 84.
- ⁸ Britain. 2001. P. 401.
- ⁹ Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. М., 2010. С. 473.