ФЕДЕРАЛИЗМ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

АЛЕКСАНДР ИГОРЕВИЧ ЧЕРКАСОВ

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10

E-mail: aligorch@yandex.ru

ORCID: 0000-0001-7531-1020

DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-5-cherkasov

СИСТЕМЫ ПРАВЛЕНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ: ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВ

Аннотация. Данная статья посвящена анализу систем правления, функционирующих на местном уровне в странах Европы. Эволюция европейских муниципальных моделей характеризуется достаточно высокой динамикой. Их нынешние классификации устаревают, как, например, устарела классификация моделей местного управления исходя из конкретных правовых систем (семей) в условиях едва ли не повсеместного закрепления общей компетенции муниципальных властей регулировать вопросы местного значения и унификации действующих муниципальных механизмов. Для сравнения муниципальных моделей все более актуальным становится термин «система правления», используемый в научной литературе преимущественно при характеристике взаимоотношений высших органов государства в процессе осуществления государственной власти. Автор считает возможным экстраполировать указанное понятие и на муниципальный уровень.

Целью работы является выявление новых критериев для сравнения современных муниципальных моделей исходя из сложившихся на местном уровне систем правления. Ее главные задачи заключаются в выделении, а также сравнительном анализе трех основных систем правления — парламентаристской, президенталистской, а также смешанной. Подобный анализ базируется на исследовании особенностей горизонтального разделения властей на местном уровне, и в первую очередь отношений, складывающихся между мэром и муниципальным советом, и того объема полномочий, которыми реально обладает глава местной администрации.

Основным методом проведенного исследования явился сравнительно-правовой метод, поскольку работа построена на сравнении опыта различных европейских государств в сфере муниципального управления. Автором использовались также социологический, системный и структурно-функциональный подходы.

Ключевые слова: системы правления, президентализм, парламентаризм, территориальная организация публичной власти, муниципальный уровень, местные выборы, мэры, местные советы

ALEXANDER I. CHERKASOV

Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences
10, Znamenka str., Moscow 119019, Russian Federation
E-mail: aligorch@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-7531-1020

THE SYSTEMS OF GOVERNANCE AT THE LOCAL LEVEL: THE EXPERIENCE OF EUROPEAN STATES

Abstract. This paper deals with the analysis of systems of governance functioning at the municipal level in the countries of Europe. The evolution of European municipal models is characterized by a fairly high dynamic. Their current classifications are becoming outdated as, for example, the classification of the models of municipal government on the basis of particular legal systems (families) became outdated in the conditions of almost universal fixation of municipal authorities' general competence to regulate the local issues and unification of the existing municipal mechanisms. To compare the modern municipal mechanisms the term "system of governance" is becoming more and more significant, which is used in scientific literature mainly for characterizing the mutual relations of supreme authorities of the state in the process of execution of state power. The author considers it possible to extrapolate the mentioned notion to the municipal level as well.

The aim of the article is to find out new criteria for comparison of the modern municipal systems on the basis of the systems of governance established at the local level. Its main tasks are to identify and to make comparative analyses of three main systems of governance — parliamentary, presidentialist as well as the mixed one. This analysis is based on the study of features of horizontal separation of powers at the local level, and, first of all, on the study of relations established between the mayor and the municipal council and the volume of power really possessed by the head of the local administration.

The main method of the conducted research was the comparative legal method, as the study is based on comparing the experience of different foreign countries in the sphere of municipal government. The author used sociological, systemic and structural-functional approaches as well.

Keywords: the system of governance, presidentialism, parliamentarism, territorial organization of public power, municipal level, local elections, mayors, local councils

1. Введение

Сравнительное изучение современных муниципальных моделей предполагает их определенную классификацию и выделение критериев, необходимых для проведения соответствующего сравнения. В свете современных процессов стандартизации муниципальных систем и некоторой унификации их целей и задач менее значимыми становятся не только традиционная классификация моделей местного управления исходя из конкретных правовых систем (семей), но и классификация, проводимая по географическому принципу, в рамках которой применительно к Европе выделялись так называемые северная и южная модели местного управления. В качестве примеров обычно брались унитарные государства, легче поддающиеся классификации. Первая анализировалась на примере преимущественно Великобритании и Скандинавских государств, а вторая — Франции, Италии и Испании¹.

Северная модель традиционно характеризовалась меньшим количеством звеньев территориального деления и большей степенью децентрализации власти. Местное управление здесь становилось как бы некой «политической системой в миниатюре»². Северная модель предполагала наделение местных органов власти большей автономией и более широкими полномочиями, особенно в сфере оказания социальных услуг населению. В ее рамках доминирующая роль принадлежала не столько отдельным лидерам, «сколько политическим партиям, контролировавшим местные советы и их комитеты, ответственные за реализацию национальной политики в области социального благосостояния»³.

Взаимосвязь между национальным и муниципальным уровнями власти, в свою очередь, была гораздо более выраженной в рамках южной модели⁴. Местные политики здесь «могли оказывать ощутимое влияние на национальный уровень власти, но при этом они представляли слабые в политическом отношении муниципалитеты»⁵. Главы местной администрации осуществляли на вышестоящих уровнях вла-

¹ См.: Central and Local Government Relations: A Comparative Analyses of the Western European Unitary States / Ed. by E.C. Page, M.J. Goldsmith. L., 1987.

² John P. Local Government in Western Europe. L., 2006. P. 30.

³ The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy / Ed by. H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier. Wiesbaden, 2006. P. 152.

⁴ Особенно во Франции благодаря практике совмещения мандатов (*cumul des mandats*) и участию местных органов власти в формировании верхней палаты парламента — Сената.

⁵ Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor / Ed. by H. Heinelt, A. Magnier, Cabria M., Reynaert H. Houndmills, 2018. P. 22.

сти достаточно важную лоббистскую деятельность в интересах местных сообществ, функционировавших в значительной степени на основе клиентелистско-патронажных отношений. Для южной модели был, таким образом, характерен более персоналистский стиль местной политики, которая зачастую строилась вокруг фигуры мэра. Данная модель также характеризовалась наличием большого числа относительно мелких территориальных единиц, поскольку «поддержание местной идентичности считалось более важной задачей, чем обеспечение эффективности оказываемых населению публичных услуг»⁶.

Учитывались и влияющие на политическую культуру религиозные различия: протестантский север с его более светской и профессионально организованной гражданской службой противопоставлялся менее склонному к различным реформам и более патриархальному католическому югу.

Универсализация местного управления в странах современного мира, выражающаяся в усилении органов исполнительной власти и ощутимой деколлективизации механизмов принятия решений на местном уровне, распространении принципов нового публичного менеджмента, расширении форм непосредственной демократии и растущем делегировании полномочий на субмуниципальный уровень, в значительной степени сгладила указанные различия. Как отмечается в европейской научной литературе, какие-либо классификации по географическому принципу «уже более не являются релевантными или же достаточными с точки зрения объяснения имеющихся различий в рамках сравнительных исследований»⁷.

В поиске новых критериев для сравнения муниципальных систем было бы логичным обратить внимание на термин «система правления». Данное понятие отлично от более традиционного понятия «форма правления», в рамках которого акцент в большей степени делается на порядке формирования органов государственной власти, чем на их непосредственных взаимоотношениях. Применительно к национальному уровню в научной литературе обычно выделяются две основные системы правления — президентализм и парламентаризм⁸.

В рамках исследования особенностей территориальной организации публичной власти в современном государстве данные понятия экс-

⁶ The European Mayor. Op. cit. P. 23.

⁷ Political Leaders and Changing Local Democracy. Op. cit. P. 59.

⁸ См., например: *Parliamentary Versus Presidential Government* / Ed. by A. Lijphart. Oxford, 2000.

траполируются на нижестоящие уровни, где предполагается наличие своих систем правления (в условиях, правда, гораздо меньшей степени разделения властей). Так, при анализе действующих на муниципальном уровне властных механизмов речь зачастую идет о «парламентаристских» и «президенталистских» моделях (системах) управления, а также об их смешанных, гибридных формах⁹. Аналогичным образом и более устоявшееся понятие «форма правления» начинает применяться для характеристики порядка формирования и взаимоотношений не только национальных, но и субнациональных органов власти¹⁰.

Если система правления, складывающаяся на уровне субъектов федерации, обычно в большей или меньшей степени соответствует общенациональной (например, в США или ФРГ), то применительно к муниципалитетам подобное соответствие наблюдается далеко не всегда. На данном уровне достаточно отчетливо прослеживается тенденция к «президентализации» властного механизма, хотя имеют место и обратные примеры, о чем будет сказано ниже. Указанная тенденция выражается в институционализации прямых выборов глав местной администрации — мэров (бургомистров) — и наделению их дополнительными полномочиями, в том числе в сфере общественной безопасности. Кроме того, усиливаются позиции мэров по отношению к местным советам и их относительная независимость как от последних, так и от действующих на местном уровне политических партий.

В европейских странах могут быть выделены три основные системы муниципального правления: парламентаристская, президенталистская, а также смешанная, которые будут рассмотрены в данной статье. Эти системы характеризуются в первую очередь отношениями, складывающимися между мэром и муниципальным советом, а также реальным объемом полномочий главы местной администрации.

2. Парламентаристская система правления на местном уровне и ее особенности

Парламентаристская система предполагает достаточно широкие возможности влияния муниципального совета на деятельность мэра, включая избрание главы местной администрации преимущественно

⁹ См.: Transforming Local Political Leadership / Ed. by R. Berg, N. Rao. Houndmills, 2005. P. 9, 195.

¹⁰ См.: *Bobbio L.* I governi locali nelle democrazie contemporanee. Roma, 2004. P. 168; Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance / Ed. by C. Panara, M. Varney. L., 2013. P. 397.

муниципальным советом и возможность его досрочного смещения местным представительным органом. Важную роль в рамках парламентаристской системы обычно играют комитеты местных советов, зачастую осуществляющие фактическое управление отдельными направлениями муниципальной деятельности.

Подобная система длительное время доминировала в Великобритании, будучи схожей с американской моделью городского управления «слабый мэр — совет». Главы местной администрации в Великобритании чаще всего именовались председателями муниципальных советов (что подчеркивало их производность от местных представительных органов), в то время как термин «мэр» использовался лишь в крупных городах. Мэры и председатели не обладали какими-либо значимыми административными полномочиями и реализовывали преимущественно функции представительского характера. Как отмечается в британской литературе, «на протяжении XX в. мэрами обычно на закате своей политической карьеры становились лица, длительное время являвшиеся муниципальными советниками», и поэтому «их роль носила пассивный и неполитический характер»¹¹.

В рамках сложившейся в Великобритании системы значительная роль отводилась комитетам местных советов и их председателям, по существу, руководившим деятельностью профильных чиновников муниципального аппарата. Существенным являлся и партийный фактор. В условиях двухпартийной системы в местном совете и его комитетах обычно присутствовало устойчивое партийное большинство, что в конечном счете определяло более или менее слаженную деятельность всей муниципальной машины.

В 2000 г. в Великобритании была осуществлена реформа, которая предусмотрела несколько вариантов организации исполнительной власти на местах, в том числе введение прямых выборов мэра и образование при нем некоего подобия местного «кабинета» при разделении постов мэра и председателя муниципального совета. Данная система, возможно, означала слишком ощутимый разрыв с существующими традициями и поэтому не вызвала особого энтузиазма ни у политиков, ни у населения. Показательно, что с 2000 по 2016 г. в Англии было проведено 53 референдума о введении прямых выборов мэра, и лишь на 16 из них население сказало «да»¹².

¹¹ *Asquith A. A Bullock, a Monkey and Robocop: An Assessment of the Directly Elected Mayor in English Local Government* // *Policy & Politics*. 2008. Vol. 36. No. 1. P. 39.

¹² См.: *Kukovič S., Copus C., Sweeting D. Local Democracies in Comparative Perspective* // *Contemporary Drivers of Local Development* / Ed by P. Futó. Maribor, 2019. P. 165.

Более популярной оказалась другая модель, введенная той же реформой, которая получила наименование «система “лидер — кабинет”». Она достаточно близка к традиционной модели и предполагает избрание советом главы местной администрации так называемого лидера. В состав образуемого при лидере кабинета включаются члены местного совета, которые чаще всего избираются последним, хотя могут назначаться и самим лидером. Главное отличие модели «лидер — совет» от модели «мэр — совет» состоит в том, что лидер может быть смещен со своего поста принятой муниципальным советом резолюцией, в то время как избранный непосредственно населением мэр — нет.

Старую британскую модель с ее акцентом на деятельности комитетов местного совета в определенной степени воспроизводит система правления, функционирующая на муниципальном уровне в Скандинавских государствах. В качестве примера могут быть приведены муниципальные системы Швеции и Дании. Так, в Швеции местный представительный орган — собрание уполномоченных — образует исполнительный комитет, играющий главенствующую роль в функционировании всей муниципальной системы. В состав исполнительного комитета на пропорциональной основе входят члены политических партий, представленных в собрании уполномоченных.

Термин «мэр» в шведском законодательстве используется еще реже, чем в британском. В основном это делается применительно к международным связям муниципалитетов, в рамках которых требуется более высокая степень персонализации властных институтов. Обычно же используются термины «президент собрания уполномоченных» или «председатель исполнительного комитета». Им, как правило, становится представитель крупнейшей партии правящей коалиции. В отличие от подавляющего большинства европейских мэров президент собрания уполномоченных не вправе единолично принимать какие-либо административные решения, поскольку данный процесс в шведских муниципалитетах должен носить коллегиальный характер.

В Дании избираемый муниципальным советом мэр является его председателем и при этом стоит во главе самого влиятельного комитета совета — финансового. Основные функции мэра (как, собственно, и возглавляемого им комитета) носят координационный характер, поскольку необходимо постоянно приводить к единому знаменателю различные интересы, представленные в совете. Мэр вправе принимать самостоятельные решения от имени совета лишь по весьма ограниченному кругу вопросов, носящих срочный либо бесспорный характер. Он, например, вправе отдать распоряжение о закрытии дверей город-

ского зала заседаний в случае попытки ворваться туда протестующих демонстрантов¹³. При этом мэр не может вмешиваться в деятельность постоянных комитетов совета.

Мэр в Дании избирается на срок полномочий муниципального совета и может быть им досрочно смещен в случае неоднократно зафиксированного халатного отношения к своим обязанностям. Административные полномочия делятся между мэром и председателями постоянных комитетов муниципального совета. В этом смысле датская муниципальная система «является функциональным эквивалентом управленческой системы, сложившейся на национальном уровне»¹⁴.

Определенной спецификой обладает муниципальная система Норвегии, где отдельные муниципалитеты в порядке эксперимента получили право проводить прямые выборы мэра. Полномочия последнего, однако, все равно остаются достаточно ограниченными и традиционно сводятся к председательствованию в местном совете и осуществлению представительских функций. Большинство же административных полномочий осуществляются назначаемым муниципальным советом главным административным чиновником.

Во многом схожим образом функционируют муниципальные системы в странах Балтии. Так, в Эстонии мэр избирается местным советом и достаточно эффективно им контролируется благодаря сильным партийным фракциям, как правило, «генерирующим стабильное и предсказуемое партийное большинство в совете»¹⁵. При этом глава местной администрации не обязан быть муниципальным советником. Мэр обладает достаточно широкими административными полномочиями, но при этом может быть в любой момент отправлен в отставку в случае вынесения ему вотума недоверия большинством членов совета.

В Латвии функции мэра выполняет председатель муниципально-го совета, в отличие от Эстонии избираемый советом исключительно из числа своих членов. В Литве же в 2014 г. были введены прямые выборы мэров¹⁶, полномочия которых, однако, продолжают оставаться ограниченными.

Парламентаристская система правления набирает обороты и в муниципалитетах Испании. Закон об основах местных порядков 1985 г.

¹³ См.: Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective / Ed. by A-M. Moreno. Madrid, 2012. P. 145.

¹⁴ The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe / Ed. by J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lindström. Oxford, 2011. P. 226.

¹⁵ Ibid. P. 581.

¹⁶ Первые такие выборы были проведены в 2015 г.

(п. 2 ст. 19)¹⁷ закрепляет право муниципальных советов (ассамблей) из числа своих членов избирать мэра, именуемого в Испании алькальдом. Прямые выборы последнего практикуются лишь в муниципалитетах с населением менее 100 человек, где различные вопросы местной жизни решаются посредством форм прямой демократии. Муниципальный совет также вправе в любой момент сместить алькальда, вынеся ему вотум недоверия (п. 3 ст. 22).

При алькальде формируется исполнительный комитет — некий аналог местного правительства из числа советников, каждый из которых отвечает за определенное направление муниципальной деятельности. Данная система несколько напоминает американскую «комиссионную модель» муниципального управления с присущей ей минимальной степенью разделения властей. Полномочия алькальда, правда, гораздо более значительны, чем полномочия мэра в рамках комиссионной модели.

По парламентаристскому образцу функционируют системы муниципального правления и в странах Бенилюкса. Здесь они, правда, имеют свою специфику. Мэр (бургомистр) формально назначается сверху, но на деле — местным советом, как правило, сохраняющим значительное влияние на главу местной администрации. Кроме того, мэру приходится делить свои исполнительные функции с избираемой муниципальным советом коллегией олдерменов¹⁸. Не случайно в научной литературе применительно к данным системам был использован термин «модель коллективного руководства»¹⁹.

Так, в Нидерландах бургомистры назначаются от имени Короны министром внутренних дел по рекомендации соответствующего муниципального совета. Данной процедуре предшествует формальное согласование с королевским комиссаром — представителем монарха в соответствующей провинции²⁰. Бургомистр несет фактическую поли-

¹⁷ См.: Ley Reguladora de las Bases del Regimen Local // URL: <http://www.serviciosocialescantabria.org/uploads/normativa/L785BasesRegimenLocal.pdf> (дата обращения: 19.08.2020).

¹⁸ Ее полное наименование — коллегия мэра (бургомистра) и олдерменов (в Люксембурге именуемых эшевенами). В Валлонском регионе Бельгии оно было недавно изменено просто на «коммунальную коллегию».

¹⁹ См.: *Horta X.B., Tomas M.* Systems of Local Government in Europe and Their Chief Executive Officers [Электронный ресурс]. URL: <https://www.academia.edu/270218> (дата обращения: 19.08.2020).

²⁰ Нидерланды делятся на 12 провинций, а те, в свою очередь, на отдельные общины.

тическую ответственность перед местным представительным органом. Нидерландский Закон о муниципалитетах 1992 г. дает муниципальному совету возможность по согласованию с королевским комиссаром поставить вопрос об отставке главы местной администрации в случае, если совет «провозгласит наличие дисфункциональных отношений между ним и бургомистром» (п. 2. ч. 61b)²¹. При этом в последние десятилетия полномочия бургомистров были значительно расширены, особенно в сфере общественной безопасности, борьбы с пожарами и стихийными бедствиями, что входит в определенное противоречие с их возросшей зависимостью от муниципальных советов.

Одним из недостатков парламентаристской системы правления (который проявляется и на национальном уровне) является возможная нестабильность исполнительной власти ввиду ее зависимости от представительного органа. Вероятно, поэтому все больше стран переходят к иным муниципальным моделям, предполагающим наличие более сильного и самостоятельного института главы местной администрации.

Другой возможный путь повышения эффективности муниципальной системы — это реформирование действующей модели, направленное на преодоление вышеуказанной зависимости и повышение стабильности муниципального механизма посредством ограничения собственного усмотрения местных советников на выборах мэра. Показательными в данном отношении являются новеллы, внесенные в мальтийское законодательство Актом 2005 г. о внесении изменений в Закон о местных советах²².

Преимущественное право выдвижения кандидата на пост мэра на Мальте теперь принадлежит партии, получившей на выборах абсолютное большинство мест в муниципальном совете. Таким кандидатом может быть лишь муниципальный советник, представляющий победившую на выборах партию и получивший наибольшее число голосов избирателей. Второй по собранному числу голосов представитель победившей партии избирается на пост заместителя мэра. Совет может действовать по собственному усмотрению при избрании мэра и его заместителя лишь в случае, если ни одна из партий, участвовавших в выборах, не получит абсолютного большинства мест.

²¹ Municipalities Act of 14 February 1992 (Text as at 12 November 2013) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.government.nl/documents/regulations/2014/09/25/municipalities-act> (дата обращения: 03.09.2020).

²² Local Councils (Amendment) Act of 2005 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=18383&l=1> (дата обращения: 20.08.2020).

Кроме того, указанной реформой было затруднено вынесение вота недоверия действующему мэру, и здесь можно говорить о заимствовании из германской практики элементов так называемого конструктивного вота недоверия. Согласно п. 2 ст. 12 мальтийского Закона о местных советах предложение о постановке вопроса о вынесении мэру вота недоверия должно быть обосновано и поддержано не менее чем одной третью муниципальных советников. Соответствующее предложение должно также содержать имена советников, предлагаемых для избрания на посты мэра и его заместителя.

3. Президенталистская система правления на местном уровне и ее особенности

Президенталистская система предполагает избрание главы местной администрации непосредственно населением и его наделение достаточно широкими административными полномочиями, которые мэр обычно способен реализовывать в значительной степени независимо от муниципального совета. В рамках указанной системы совет, как правило, не вправе отправить мэра в отставку по политическим мотивам.

Практикуемые при президенталистской системе прямые выборы мэра считаются своеобразным институциональным выражением так называемой демократии маятника (*“pendulum democracy”*)²³, предполагающей активную борьбу претендентов на высший административный пост за поддержку со стороны избирателей. Победитель при такой системе может быть только один, что впоследствии, однако, не гарантирует его переизбрание. На следующих выборах ситуация способна радикально поменяться, т.е. маятник может качнуться в противоположную сторону, и возможная победа соперника действующего главы местной администрации создаст совершенно новую политическую конфигурацию.

Считается, что прямые выборы мэра усиливают независимость главы местной администрации от политических партий и несколько снижают роль последних в процессе принятия решений²⁴. Это объясняется тем, что избираемый советом мэр зачастую является представителем партии (партийной коалиции), располагающей большинством мест в местном представительном органе, и в значительной степени контролируется этой партией.

²³ «Демократия маятника» в наибольшей степени укоренилась в рамках американского электорального процесса.

²⁴ См.: *García García M.J.* Council Appointed Majors in Spain: Effects on Local Democracy // *Nueva Época*. 2016. No 6. Noviembre. P. 72.

Прямые выборы мэра все больше связываются с укреплением местной демократии, усилением подотчетности муниципальной администрации населению, расширением форм политического участия граждан и обратных связей между гражданским обществом и политической системой. Они считаются примером того, как «с помощью институциональных средств может быть обеспечено влияние граждан на политическое руководство»²⁵.

Образцом президенталистской системы является модель, функционирующая с начала 50-х гг. прошлого века в двух землях, расположенных на юге ФРГ, — Баварии и Баден-Вюртемберге. Поскольку обе эти земли находились в оккупационной зоне США, неудивительно, что они отчасти скопировали американскую систему «сильный мэр — совет». Была, таким образом, внедрена «заметная институциональная инновация»²⁶, совершенно нетипичная не только для Германии, но и для послевоенной Европы в целом.

Бургомистр в вышеуказанных землях избирается непосредственно населением на достаточно длительный срок, превышающий срок полномочий общинного совета (шесть лет в Баварии и восемь — в Баден-Вюртемберге)²⁷. Он возглавляет как местную администрацию, так и общинный совет, являясь его председателем. Кроме того, южногерманский бургомистр обычно председательствует и в комитетах совета. Он обладает широкими административными полномочиями, самостоятельно решает кадровые вопросы, будучи также наделенным широкими правами и в ряде иных областей муниципальной деятельности, таких как планирование, финансы и т.п.

В результате осуществленных в ФРГ в 90-х гг. XX в. конституционных преобразований прямые выборы бургомистра были введены практически повсеместно, что способствовало трансформации в отдельных землях парламентаристской системы муниципального правления в президенталистскую. Не случайно бургомистр, став «главным политическим игроком города», стал описываться в литературе как «местный президент» или даже как «местный выборный монарх»²⁸.

²⁵ Transforming Local Political Leadership/ Ed. by R. Berg, N. Rao. P. 5.

²⁶ См.: *Wollmann H.* The Directly-Elected Mayor in the German Länder — Introduction, Implementation and Impact // *Public Money and Management*. 2014. Vol. 34. Issue 5. P. 332.

²⁷ Столь длительные сроки пребывания бургомистра на своем посту отличают южногерманскую систему от аналогичной американской.

²⁸ См.: *Wollmann H.* Op. cit. P. 335.

Указанная реформа была сбалансирована законодательным закреплением возможности отзыва бургомистров посредством местного референдума (в 11 землях из 16). Этот институт вводит определенные элементы системы «сдержек и противовесов» (отчасти по американскому образцу) и предоставляет общинному совету некоторые рычаги влияния на главу местной администрации, став «важным элементом отношений между бургомистром и советом»²⁹. Только в четырех субъектах германской федерации (Бранденбург, Саксония, Шлезвиг-Гольштейн и Северный Рейн — Вестфалия) право инициировать указанную процедуру принадлежит населению, в то время как в остальных землях данное полномочие закреплено исключительно за общинным советом³⁰.

Президенциалистская система правления функционирует на муниципальном уровне и в большинстве государств Восточной Европы³¹. Так, в Венгрии избираемый прямыми выборами мэр³² председательствует в местном совете, будучи ему политически неподотчетным и имея при этом право отлагательного вето на принимаемые советом решения. Местный совет не вправе самостоятельно сместить избираемого непосредственно населением мэра и в Польше. В соответствии со ст. 170 Конституции 1997 г. это может быть сделано лишь посредством местного референдума³³.

Опыт стран с функционирующей на местном уровне президенталистской системой свидетельствует о том, что она характеризуется несколько большей степенью разделения властей, чем парламентаристская модель. Мэр при такой системе обычно не является муниципальным советником, хотя бывает вправе созывать сессии местного совета и председательствовать на его заседаниях. Относительная автономность мэра в рамках президенталистской системы не означает отсутствия у него необходимости согласовывать свои действия с муниципальным советом и взаимодействовать с ним. Совет обычно наделяется рядом достаточно

²⁹ См.: *Wollmann H.* Op. cit. P. 335.

³⁰ См.: Report on the Recall of Mayors and Local Elected Representatives Adopted by the Council of Democratic Elections at its 65th Meeting (Venice, 20 June 2019) and the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21–22 June 2019). Strasbourg, 2019. P. 9.

³¹ Классическим примером парламентаристской системы правления в Восточной Европе является разве что Чехия.

³² До 1994 г. существовала возможность избрания мэра муниципальным советом в городах с населением менее 10 тыс. человек.

³³ См.: Poland's Constitution of 1997 with Amendments through 2009 [Электронный ресурс]. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009.pdf (дата обращения: 14.09.2020).

действенных контрольных полномочий по отношению к местной администрации и его главе, в том числе в бюджетной сфере.

Позиции главы местной администрации в рамках рассматриваемой модели, как правило, усиливаются при совпадении его партийной принадлежности с партийной принадлежностью большинства муниципальных советников. При несовпадении такой принадлежности возможны проблемы, отчасти аналогичные тем, какие наблюдаются в рамках президентской формы правления на национальном уровне. Корень этих проблем лежит в необходимости взаимного сосуществования противоборствующих властных институтов и затрудненности разрешения возникающих между ними противоречий посредством досрочного прекращения полномочий хотя бы одного из них по инициативе противоположной стороны.

В качестве возможного варианта урегулирования подобной ситуации предлагается еще больше расширить управленческие полномочия мэров, что должно повысить самостоятельность последних и их независимость от представительных органов³⁴. Ведутся поиски и иных механизмов разрешения противоречий, о чем, в частности, свидетельствуют относительно недавние поправки в хорватское законодательство.

Феномен так называемого разделенного правления стал актуальным в Хорватии после введения в 2009 г. прямых выборов мэра. В ряде городов, и в первую очередь в столице Хорватии — Загребе, стал наблюдаться едва ли не перманентный конфликт между мэром и городским советом, «обнаживший целый ряд недостатков правовой архитектуры новой системы»³⁵. Оказалось, что в хорватском законодательстве (как и в законодательстве некоторых иных восточноевропейских стран) не вполне четко прописаны полномочия мэров и муниципальных советов и разграничены сферы их компетенции³⁶.

Особенно острые противоречия между представительными и исполнительными органами наблюдались в административной (осуществление муниципальных назначений), а также бюджетной сферах.

³⁴ См.: *Tybuchowska-Hartlińska K.* Leaders, Managers or Administrators — Mayors in Central and Eastern European Countries // *Polish Political Science Yearbook*. 2019. Vol. 48. No. 1. P. 160.

³⁵ *Podolnjak R., Gardašević D.* Directly Elected Mayor and the Problem of Cohabitation: The Case of Croatian Capital Zagreb // *Revus — Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*. 2013. No. 20. P. 80.

³⁶ См.: *Law on Local and Regional Self-Government (2001)* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legislationline.org/documents/id/5864> (дата обращения: 11.09.2020).

Право внесения бюджета в муниципальный совет принадлежало мэру, однако совет (как и в Польше) мог подвергать бюджетные статьи всевозможным изменениям, на которые глава местной администрации был не вправе накладывать вето (в отличие, например, от так называемых сильных мэров в США). В качестве ответной меры при возникновении разногласий мэры стали просто отзывать уже внесенный проект бюджета, оказывая тем самым давление на муниципальных советников с целью вынудить их согласиться со своим вариантом. В итоге отдельные муниципалитеты (с особо упорными советниками) на какое-то время вообще оставались без своего бюджета.

В целях стабилизации ситуации в декабре 2012 г. была проведена реформа, направленная на уточнение полномочий основных муниципальных институтов. Были, в частности, расширены административные полномочия мэров. Кроме того, была законодательно закреплена возможность одновременного роспуска местного совета и отставки мэра и проведения досрочных муниципальных выборов в случае неприятия муниципального бюджета. Инициатором такого роспуска / отставки может быть любая из сторон. Мэр в настоящее время обладает исключительным правом внесения проекта муниципального бюджета в совет и его отзыва до одобрения бюджета местным представительным органом. Совет, в свою очередь, вправе голосовать против бюджетных предложений главы местной администрации, что может в конечном итоге привести к неприятию муниципального бюджета.

Подобная реформа была неоднозначно воспринята в хорватской литературе. С одной стороны, отмечалось определенное повышение эффективности всего муниципального механизма, поскольку были разработаны правовые инструменты разрешения противоречий между ветвями власти в бюджетной сфере. С другой стороны, подчеркивалось, что неприятие бюджета, последующий роспуск муниципальных органов и необходимость проведения досрочных выборов «способны на несколько месяцев, а может быть, и на более длительный срок парализовать всю работу муниципалитета»³⁷.

4. Смешанная система управления на местном уровне и ее особенности

В отдельных европейских государствах на муниципальном уровне действует система управления, которая носит смешанный характер.

³⁷ Podolnjak R., Gardašević D. Op. cit. P. 94.

В ее рамках присутствуют черты как президентализма, так и парламентаризма. Сочетание этих элементов обычно определяется рядом объективных и субъективных факторов, в том числе местной партийной системой, складывающейся экономической ситуацией, личностными особенностями мэров, их авторитетом и способностью достигать поставленные цели.

Так, во Франции мэр избирается коммунальным советом из числа своих членов сроком на шесть лет, что является несомненным элементом парламентаризма. Таким же образом по предложению мэра избираются и его заместители. При этом мэр политически неподотчетен муниципальному совету, и последний не вправе его досрочно отправить в отставку, что явно выбивается из канонов парламентаризма.

Президенталистские черты в наибольшей степени выражены в системе правления французских коммун с населением свыше 3 тыс. 500 человек. Здесь муниципальные выборы осуществляются по партийным спискам, а лидер победившего списка становится главой коммунальной администрации. Именно борьба партийных списков и определяет динамику выборов в коммунальный совет. Своеобразным же «украшением» всего электорального процесса становится противостояние непосредственных претендентов на пост мэра, что в конечном итоге сближает не прямые выборы мэра с прямыми.

Схожие характеристики имеет система муниципального правления Греции. Мэром здесь также становится лидер партийного списка, победившего на муниципальных выборах. Греческий мэр обладает широкими административными полномочиями, и его нельзя сместить ни посредством вотума недоверия со стороны совета, ни через процедуру местного референдума. Пост главы местной администрации может быть объявлен вакантным лишь в результате его добровольной отставки или же смерти. В таком случае члены муниципального совета, входившие в победивший на выборах список, в течение 15 дней избирают из своего числа нового мэра посредством тайного голосования³⁸.

Именно в рамках греческой модели достаточно наглядно прослеживается роль субъективного фактора, столь неоднозначно влияющего на всю систему муниципального правления. Как отмечают Н. Хлепас и П. Гетимис, если мэр представляет собой действительно сильную

³⁸ См.: Law 3852/2010 “New Architecture of Local Government and Decentralized Administration — Kallikratis Programme” (Art. 60) [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/law-3852/2010-new-architecture-of-local-government-and-decentralized-administration-kallikratis-programme> (дата обращения: 10.09.2020).

личность, в местной политической системе усиливаются монархические тенденции и она становится квазипрезиденталистской³⁹. По их мнению, муниципальная система правления «является отражением национальной системы с сильным премьер-министром и исполнительной властью, опирающейся на поддержку парламентского большинства»⁴⁰.

В качестве смешанной можно охарактеризовать и систему общинного правления в Австрии. Согласно действующей редакции Конституции 1920 г. бургомистр может избираться как советом общины, так и непосредственно гражданами в том случае, если это предусмотрено конституцией соответствующей земли (п. 6 ст. 117)⁴¹. В шести австрийских землях из девяти бургомистр избирается прямыми выборами, а в трех (Нижняя Австрия, Штирия и Вена) — общинным советом.

Прямые выборы бургомистра в большинстве субъектов австрийской федерации, однако, не делают систему общинного правления президенталистской, поскольку сохраняется институт политической ответственности бургомистра (даже избранного населением) перед местным советом. Кроме того, бургомистр обычно возглавляет местный совет, что несколько снижает степень разделения властей в рамках австрийской системы. Смещение главы местной администрации в австрийских общинах предполагает также роспуск самого общинного совета, что, вероятно, должно предостеречь муниципальных советников от злоупотребления своими полномочиями. Аналогичное происходит и в случае смерти либо добровольной отставки бургомистра.

Смешанная система действует на коммунальном уровне и в Италии, где в 1993 г. были введены прямые выборы мэров (синдиков) с последующим расширением их полномочий. Укрепление позиций глав коммунальной администрации здесь совпало по времени с дезинтеграцией традиционной партийной системы, и синдикам пришлось частично взять на себя ту важную системообразующую роль, которую ранее играли политические партии. Это усилило элементы президентализма в системе, которая, казалось бы, должна функционировать по канонам парламентаризма (исходя из особенностей национальной формы правления). В самой же итальянской литературе для описания

³⁹ The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. P. 420.

⁴⁰ Ibid. P. 421.

⁴¹ См.: Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2009 [Электронный ресурс]. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009.pdf (дата обращения: 29.08.2020).

сложившейся системы был использован термин «неопарламентаристский режим»⁴², под которым понимается парламентаризм с отчетливо выраженными элементами президенциализма.

Коммунальный совет вправе сместить синдика со своего поста, выразив ему вотум недоверия. Как и в Австрии, в случае ухода главы коммунальной администрации в отставку (в том числе и по собственной инициативе) распускается и сам муниципальный совет, т.е. действует принцип *simul stabund simul cadent* (они будут либо стоять вместе, либо вместе упадут). Подобная перспектива дает синдикату определенные рычаги давления на коммунальный совет и ослабляет позиции последнего, далеко не всегда готового к своему роспуску.

5. Заключение

Приведенная выше классификация систем муниципального правления в европейских государствах исходит в первую очередь из горизонтального разделения властей и носит подвижный и динамичный характер. Системы правления не всегда стабильны, и некоторые из них движутся во встречных направлениях, как бы меняясь местами. Так, испанская система муниципального правления эволюционирует в сторону парламентаризма, в то время как греческая — президенциализма.

Муниципальные системы способны переходить из одной категории в другую прежде всего благодаря законодательным нововведениям, определяющим порядок формирования местных исполнительных органов, их взаимоотношения с представительными органами (как, например, произошло в ФРГ, а также в ряде восточноевропейских государств в результате введения прямых выборов глав местной администрации).

Отдельные муниципалитеты (например, в крупных городах) могут иметь свои управленческие особенности и тем самым выбиваться из общих характеристик. Немаловажную роль играют сложившееся в рамках соответствующего местного сообщества соотношение партийно-политических сил; совпадение либо, наоборот, несовпадение партийной принадлежности мэра и большинства членов муниципального совета; личные качества глав муниципальной администрации;

⁴² См.: Bolgherini S. Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis // South European Society and Politics. 2014. Vol. 19. No. 2. P. 199.

особенности местного «гражданского общества» и его способность формулировать и отстаивать свои интересы, брать на себя реализацию тех или иных самоуправленческих полномочий.

Да и сами муниципальные системы отдельных стран порой демонстрируют характеристики, не вполне присущие той категории, к которой эти системы формально относятся. Так, назначение сверху глав местной администрации в странах Бенилюкса не вполне укладывается в рамки парламентаристской системы. Широкие полномочия венгерских местных советов и их значимая самостоятельная роль в муниципальной системе несколько выбиваются из канонов президентализма.

Все большее стирание различий между различными муниципальными моделями ставит вопрос об их универсализации. Не случайно в современной американской литературе уже говорится о возникновении некой единой «гибридной» системы, наиболее оптимальным образом приспособленной (адаптированной) к условиям современного города — так называемой адаптированной системы, объединяющей в себе черты различных моделей⁴³.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Asquith A. A Bullock, a Monkey and Robocop: An Assessment of the Directly Elected Mayor in English Local Government // Policy & Politics. 2008. Vol. 36. No. 1. Pp. 39–53.

Bobbio L. I governi locali nelle democrazie contemporanee. Roma: Laterza, 2004.

Bolgherini S. Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis // South European Society and Politics. 2014. Vol. 19. No. 2. P. 193–214.

Central and Local Government Relations: A Comparative Analyses of the Western European Unitary States / Ed. by E.C. Page, M.J. Goldsmith. L.: Sage Publications, 1987.

The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy / Ed by. H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier. Wiesbaden: VS Verlag, 2006.

Garcia Garcia M.J. Council Appointed Majors in Spain: Effects on Local Democracy // Nueva Época. 2016. No. 6. Noviembre. P. 70–78.

Horta X.B., Tomas M. Systems of Local Government in Europe and Their Chief Executive Officers [Электронный ресурс]. URL: <https://www.academia.edu/270218>

John P. Local Government in Western Europe. L.: Sage Publications, 2006.

Kukovič S., Copus C., Sweeting D. Local Democracies in Comparative Perspective // Contemporary Drivers of Local Development / Ed by P. Futó. Maribor: Lex Localis Press, 2019. P. 157–176.

⁴³ См.: *Frederickson H.G., Johnson G.A., Wood C.H.* The Adapted City: Institutional Dynamics and Structural Change. N.Y., 2015. P. 7–8.

Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance / Ed. by C. Panara, M. Varney. L.: Routledge, 2013.

Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective / Ed. by A-M. Moreno. Madrid: INAP, 2012.

The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe / Ed. by J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lindström. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Parliamentary Versus Presidential Government / Ed. by A. Lijphart. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Podolnjak R., Gardašević D. Directly Elected Mayor and the Problem of Cohabitation: The Case of Croatian Capital Zagreb // *Revus — Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*. 2013. No. 20. P. 79–96.

Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor / Ed. by H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2018.

Report on the Recall of Mayors and Local Elected Representatives Adopted by the Council of Democratic Elections at its 65th Meeting (Venice, 20 June 2019) and the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21–22 June 2019). Strasbourg: Council of Europe, 2019.

Transforming Local Political Leadership / Ed. by R. Berg, N. Rao. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005.

Tybuchowska-Hartlińska K. Leaders, Managers or Administrators — Mayors in Central and Eastern European Countries // *Polish Political Science Yearbook*. 2019. Vol. 48. No. 1. Pp. 155–161.

Wollmann H. The Directly-Elected Mayor in the German Länder — Introduction, Implementation and Impact // *Public Money and Management*. 2014. Vol. 34. Issue 5. P. 331–337.

REFERENCES

Asquith, A. (2008) A Bullock, a Monkey and Robocop: An Assessment of the Directly Elected Mayor in English Local Government. *Policy & Politics*. Vol. 36. No. 1. Pp. 39–53. (in Eng.)

Bobbio, L. (2004) *I governi locali nelle democrazie contemporanee*. Roma: Laterza. (in Eng.)

Bolgherini, S. (2014) Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis. *South European Society and Politics*. Vol. 19. No. 2. Pp. 193–214. (in Eng.)

Central and Local Government Relations: A Comparative Analyses of the Western European Unitary States (1987) / Ed. by E.C. Page, M.J. Goldsmith. L.: Sage Publications. (in Eng.)

The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy (2006) / Ed by. H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier. Wiesbaden: VS Verlag, 2006. (in Eng.)

Garcia Garcia, M.J. (2016) Council Appointed Majors in Spain: Effects on Local Democracy. *Nueva Época*. No 6. Noviembre. Pp. 70–78. (in Eng.)

Horta, X.B., Tomas, M. Systems of Local Government in Europe and Their Chief Executive Officers // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.academia.edu/270218> (in Eng.)

John, P. (2006) *Local Government in Western Europe*. L.: Sage Publications. (in Eng.)

Kukovič, S., Copus, C., Sweeting, D. (2019) Local Democracies in Comparative Perspective // *Contemporary Drivers of Local Development* / Ed by P. Futó. Maribor: Lex Localis Press. Pp. 157–176. (in Eng.)

Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance (2013) / Ed. by C. Panara, M. Varney. L.: Routledge. (in Eng.)

Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective (2012) / Ed. by A-M. Moreno. Madrid: INAP. (in Eng.)

The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe (2011) / Ed. by J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lindström. Oxford: Oxford University Press. (in Eng.)

Parliamentary Versus Presidential Government (2000) / Ed. by A. Lijphart. Oxford: Oxford University Press. (in Eng.)

Podolnjak, R., Gardašević, D. (2013) Directly Elected Mayor and the Problem of Cohabitation: The Case of Croatian Capital Zagreb. *Revus — Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, 20, pp. 79–96. (in Eng.)

Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor (2018) / Ed. by H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert. Houndmills: Palgrave Macmillan. (in Eng.)

Report on the Recall of Mayors and Local Elected Representatives Adopted by the Council of Democratic Elections at its 65th Meeting (Venice, 20 June 2019) and the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21–22 June 2019) (2019). Strasbourg: Council of Europe. (in Eng.)

Transforming Local Political Leadership (2005) / Ed. by R. Berg, N. Rao. Houndmills: Palgrave Macmillan. (in Eng.)

Tybuchowska-Hartlińska, K. (2019) Leaders, Managers or Administrators — Mayors in Central and Eastern European Countries. *Polish Political Science Yearbook*. Vol. 48. No. 1. Pp. 155–161. (in Eng.)

Wollmann, H. The Directly-Elected Mayor in the German Länder — Introduction, Implementation and Impact (2014). *Public Money and Management*. Vol. 34. Issue 5. Pp. 331–337. (in Eng.)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Черкасов Александр Игоревич — кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук.

AUTHOR'S INFO:

Alexander I. Cherkasov — Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Leading Research Fellow of the Human Rights Department, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Черкасов А.И. Системы правления на местном уровне: опыт европейских государств // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2020. Т. 15. № 5. С. 132–153. DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-5-cherkasov

FOR CITATION:

Cherkasov, A.I. (2020) The Systems of Governance at the Local Level: the Experience of European States. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN* / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS, 15 (5), pp. 132–153. DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-5-cherkasov