

Хельмут Волльманн

## Пути развития и стимулы к реформам в муниципальных системах европейских стран<sup>1</sup>

В: Munitsipal'naya Rossiya, 2013, no 4, Maj (Mai),

pp. 83-92

В этой статье приводится краткий обзор путей развития и импульсов реформ местного самоуправления (далее – МСУ) в европейских странах. Возможно, они могли бы быть учтены при разработке Концепции развития МСУ в России.

### *1. Положение муниципалитетов (городов и общин) в европейской «многоуровневой» системе*

Исторически так сложилось, что положение муниципалитетов (городов и поселений) определяется в каждой стране, в первую очередь, конституциями и законами. В федеральной Германии решения о правовом регулировании МСУ практически полностью находятся в ведении земель (субъектов Федерации).

С развитием Европейского союза (далее - ЕС) и общеевропейской интеграции все большее влияние на компетенцию муниципалитетов (городов и общин) в государствах – членах ЕС оказывают общеевропейские нормы. В *Лиссабонском договоре*, вступившем в силу 1 декабря 2009 г., ЕС впервые в европейском праве открыто признало МСУ и закрепило в протоколе к этому договору достаточно "широкое усмотрение" (широкую самостоятельность) муниципалитетов при принятии решений.

*Европейская Хартия местного самоуправления*, принятая в 1985 году Советом Европы, была впоследствии ратифицирована всеми европейскими странами, которые тем самым взяли на себя обязательство претворять в своем законодательстве основные принципы Хартии.

### *2. Укрепление и гарантии Концепции МСУ*

#### *2.1. Традиционная концепция местной автономии*

Право муниципальных образований (городов и поселений) на автономное решение задач в сфере собственной компетенции, т. е. под свою ответственность, имеет глубокие корни в европейской конституционной и муниципальной истории. В

---

<sup>1</sup> *Хельмут Волльманн* – профессор административного права в отставке университета А. Гумбольдта (Берлин), д.юрид.н., член Европейского клуба экспертов местного самоуправления; перевод с немецкого и редактирование статьи выполнены Д. Лавриновичем и Э. Марквартом (OST-EURO GmbH)

Конституции Германии ("Основном законе") 1949 года муниципальная автономия закреплена как право городов и поселений *«регулировать все вопросы местного значения в рамках закона под свою ответственность»* (курсив автора).

В этой «классической» формулировке прослеживается комплексность (сложность) отношений, в которых находится МСУ. С одной стороны, она предоставляет право принимать решения «под собственную ответственность», с другой стороны, дает отчетливо понять, что происходить это должно «в рамках закона». Последняя оговорка (ограничение) часто критически называлось «троянским конем» - в том смысле, что она дает возможность государству при определенных обстоятельствах сильно ограничивать свободу действий муниципалитетов.

Аналогичная формулировка содержится в *Европейской хартии местного самоуправления (ст. 3, п. 1)*: *«Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»* (курсив автора).

Как уже было упомянуто, в ст. 4 *Лиссабонского договора (вступившего в силу 1.12.2009 г.)* институт МСУ был впервые закреплён в праве ЕС, благодаря чему получил дальнейшее распространение и значение на всем правовом пространстве Европы.

## 2.2. Правовая защита МСУ

В ряде европейских стран муниципалитетам (городам и поселениям) конституциями (законодательно) предоставлено право обеспечения соблюдения принципов МСУ путем обращения и защиты в судах. Так, к примеру, Конституция (Основной закон) Германии и конституции федеральных земель предусматривают право подачи муниципалитетами исков в Конституционный суд Германии (конституционные суды федеральных земель) т.н. конституционных жалоб в отношении нарушений государственными органами положений конституций, т.е. в целях опротестования ущемления прав МСУ.

Ст. 11 *Европейской хартии* подтверждает право на подачу подобных жалоб: *"Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления."* (курсив автора).

## 2.3. Участие муниципалитетов в законотворчестве и принятии политических решений

Даже в том случае, когда муниципалитеты непосредственно не участвуют в правотворчестве на национальном уровне, им (или их объединениям) часто предоставляется право в той или иной форме влиять на разрабатываемые законы. Например, в регламентах (федерального и земельных) правительств и парламентов Германии четко установлено, что союзам муниципалитетов (Немецкий союз городов и др.) должно быть заблаговременно (то есть на ранней стадии законодательного процесса) предоставлено право выражать свое мнение, быть заслушанными и т.д., - и тем самым принимать участие в подготовке законопроектов, имеющих к ним непосредственное отношение. Поскольку союзы общин широко пользуются этим

процессуальным правом, они оказывают существенное влияние на законодательство и на федеральном, и на региональном уровнях.

### 3. Децентрализация и деконцентрация публичных задач

В сравнительных дискуссиях часто различают децентрализацию и деконцентрацию публичных задач.

*Децентрализация* является по существу *политической* схемой, под которой понимается передача публичных задач / полномочий "сверху вниз" на демократически легитимированный и несущий политическую ответственность уровень публичной власти. И в данном случае муниципальный уровень как носитель права на МСУ является отличным примером.

В отличие от децентрализации, *деконцентрация*, коротко говоря, - понятие *административное*, когда имеется в виду передача "сверху вниз" административных функций (по вертикали исполнительной власти).

#### 3.1. Сравнение степени децентрализации

Для наглядности степени децентрализации взята доля от общего числа занятых в публичном секторе на каждом отдельном (межрегиональном) уровне.

Таблица. Доля занятых в публичной сфере по уровням

Страна	Центральный/ федеральный уровень			Региональный/ земельный уровень			Местный уровень			Особые сектора*		
	1985	1994	2005	1985	1994	2005	1985	1994	2005	1985	1994	2005
<b>Германия</b>	<b>9,9</b>	<b>11,6</b>	<b>12,0</b>	<b>55,6</b>	<b>51,0</b>	<b>53,0</b>	<b>34,5</b>	<b>38,1</b>	<b>35,0</b>			
Франция	54,9	48,7	51,0				27,1	30,7	30,0	18,0	20,6	19,0
Великобритания	21,9	21,4	16,8				55,0	53,0	56,0	17,6	20,8	26,0
Швеция		17,3	17,0					84,7	83,0			
Италия		63,0	54,7			3,8		14,0	13,6	17,0	19,0	27,9

Достаточно привести в качестве примера Швецию (как унитарное государство) и Германию (как федеративное государство). В наибольшей степени децентрализация проявляется в Швеции, где только 17 процентов служащих заняты в государственных органах, а 83 процента работают в муниципалитетах. При этом при исполнении публичных задач двумя муниципальными уровнями превалирует «низовой» уровень *kommuner* с двумя третями всех муниципальных служащих.

В *Германии* обращает на себя внимание очень малая доля госслужащих на федеральном уровне, которая составляет чуть более 10 процентов от общего числа служащих в

публичном секторе. Это ясно показывает, что, в отличие от других федеративных государств (например, США), Конституция 1949 года не дает возможности Федерации учреждать собственные административные органы власти для реализации своей политики и законов на суб-национальном уровне. Сильное промежуточное положение федеральных земель (квази полностью самостоятельных государств) подчеркивается 53 процентами служащих, приходящихся на их долю (среди которых, в частности, учителя и полицейские). Доля служащих в муниципалитетах (35 процентов) отражает довольно широкий спектр задач на уровне МСУ.

### *3.2. Варианты «муниципализации» публичных задач*

При децентрализации публичных задач на муниципальные уровни следует различать два варианта.

#### *Установление компетенции в качестве «реальных» задач муниципалитета*

При распределении публичных задач/полномочий в большинстве европейских стран традиционно за основу принимается принцип «презумпции универсальной подведомственности» МСУ в отношении всех местных дел; эти вопросы и составляют собственную, "реальную" компетенцию МСУ. Примером такого подхода может служить вышеупомянутая формулировка Основного закона Германии, в соответствии с которой муниципалитеты обладают правом **«регулировать все вопросы местного значения в рамках закона под свою ответственность»** (курсив автора). При этом в большинстве случаев не приводится никакого подробного списка ("перечня") задач МСУ.

Типичной "реальной" собственной задачей МСУ, наряду с местным планированием, является предоставление публичных (инфраструктурных и социальных) услуг, к которым относятся, в частности, водоснабжение, водоотведение, вывоз ТБО, общественный транспорт, а также энергоснабжение.

#### *«Переданные» полномочия*

Кроме того, общепринятой практикой во многих (континентальных европейских) странах служит применение «дуальной» модели задач/полномочий, когда города и поселения наряду с их «естественными/типичными» собственными задачами МСУ выполняют также ряд функций, которые им «делегирует» государство.

К таким задачам относятся, например, выдача разрешений на строительство и защита окружающей среды.

### *3.3. Тенденция к дальнейшей децентрализации публичных задач*

Начиная с 1980-х годов в ранее унитарных европейских странах (Испании, Франции, Италии) были предприняты серьезные шаги по масштабной децентрализации публичных задач на региональный и местный уровни. В результате в некоторых из них сформировались «квази-федеральные» структуры управления (Испания, Италия).

Однако, этот процесс не закончен, и в последнее время также проводятся реформы, направленные на дальнейшую децентрализацию государственных полномочий, в т.ч. в уже "децентрализованных" странах. Примером тому может опять-таки служить Германия, где земля Баден-Вюртемберг в 2005 году полностью передала большую часть осуществлявшихся ранее органами государственной власти задач на местный

уровень. Таким образом, государственное управление в значительной степени в организационных и кадровых вопросах «ушло» с местного уровня.

#### *4. Управление и контроль муниципального уровня на государственном уровне*

##### *4.1. Правовые основы и ограничения муниципальных задач*

При выполнении своих задач, будь то собственная компетенция или "переданные" полномочия, муниципальное управление в значительной степени осуществляется на основании законов, которые принимаются государствами, а в странах ЕС - все в большей степени и ЕС. Это "половодье" предписаний муниципалитетами воспринимается и подвергается критике как ограничение и притеснение свободы принятия решений и свободы действий МСУ.

##### *4.2. Надзор со стороны государства за исполнением муниципальных задач*

В плане пределов действия и интенсивности государственного надзора за деятельностью местных органов власти в большинстве европейских стран делается различие между *правовым и административным надзором*.

В первом случае государственный контроль ориентирован исключительно на проверку соблюдения муниципалитетом правовых предписаний при выполнении задач (проверка законности). Как правило, правовому надзору подлежат полномочия, входящие в собственную компетенцию МСУ.

В свою очередь, контроль деятельности исполнительных органов распространяется на проверку целесообразности при исполнении муниципалитетом «переданных» государством полномочий и осуществляется органами государственной власти.

Поскольку орган государственного надзора в порядке контроля имеет возможность в той или иной мере "вмешиваться" в оперативные решения муниципального уровня, необходимо признать наличие определенной тенденции (а с точки зрения МСУ - риска), заключающейся в том, что органы МСУ при осуществлении «переданных» полномочий в определенной степени «интегрируются» в государственное управление и в этом смысле происходит их частичное «огосударствление». Поэтому применительно к передаваемым (делегируемым) государственным полномочиям речь идет скорее об (административной) деконцентрации, нежели о (политической) децентрализации!

Это диалектическое противоречие можно найти и в Европейской хартии местного самоуправления:

*«Любой административный контроль деятельности органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов.*

*Тем не менее, административный контроль может включать также контроль целесообразности, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления.*

*Административный контроль деятельности органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защитить».*

## *5. Территориальное реформирование местного уровня*

В истории территориальной организации муниципалитетов в европейских странах прослеживаются две модели реформ. Отличительной чертой (называемой так в сравнительных исследованиях) североевропейской модели преобразований, наиболее ярко выраженной в 1960-70-х годах, были масштабные территориальные реформы, которые при известных условиях проводились национальными парламентами даже против воли ущемляемых муниципалитетов. Примерами этого служат, главным образом, Великобритания (где численность населения нижнего муниципального уровня после реформы в среднем составляла 170 000 чел.), Швеция (с общинами с населением около 35 000 чел.), а также отдельные немецкие федеральные земли (например, Северный Рейн-Вестфалия с городами с населением около 45 000 чел.).

Упомянутая модель контрастирует с так называемой южноевропейской моделью реформ, которой (в силу конституций этих стран и/или политической культуры) присуще проведение территориальных реформ только с соблюдением принципа добровольности, т.е. с согласия втянутых в процесс муниципалитетов. Следствием подобного подхода стало то, что в этих странах практически не проводились никакие территориальные реформы на местном уровне. "Классический" пример – это Франция, где насчитывается около 35 000 муниципальных образований со средней численностью в 1 600 жителей, границы которых с 18 века не сильно изменились. Для оперативной поддержки большого числа мелких и очень мелких муниципалитетов была создана сеть межмуниципальных объединений (*intercommunalité*). В других странах, в том числе в ряде немецких федеральных земель, повсеместный отказ от территориального реформирования также сопровождался созданием подобных объединений межмуниципального сотрудничества.

В последнее время в странах, которые до настоящего времени воздерживались от проведения территориальных реформ, был предпринят ряд шагов, направленных на учет демографических и территориальных изменений в сторону увеличения размеров общин, что в свою очередь, сопровождается соответствующим ослаблением объединений межмуниципального сотрудничества.

Вопрос муниципальных территориальных реформ во все времена характеризовался конфликтом целей между усилением экономических начал в управлении („*economics of scale*“ – т.е. экономия на масштабе) и развитием начал местной демократии. Следует отметить, что опыт не позволяет сделать однозначные выводы об "оптимальном" или "идеальном" размере муниципалитета. В то же время, можно утверждать, что свою административную несостоятельность и политическую нежизнеспособность демонстрируют как мельчайшие общины, так и очень крупные города (в Англии они называются „*oversize*“), которые являются проблемными как с точки зрения экономики управления, так и с точки зрения живой местной демократии.

## *6. Усиление местной демократии и участие граждан*

### *6.1. Введение процедур непосредственной демократии*

В европейских странах традиционно политические права участия граждан на местном уровне реализовывались через принципы представительной демократии, т.е. в первую очередь, через выборы гражданами народных представительств. Единственным исключением была и остается Швейцария, где начиная с 19-го века в 80 процентах муниципалитетов решения принимались гражданами непосредственно и демократично на собраниях общин, а также на местных референдумах, имеющих обязательную силу.

С 1990-х годов расширяются права принятия гражданами решений на началах прямой (непосредственной) демократии и в других европейских странах. Это особенно характерно для Германии, где с начала 1990-х годов во всех федеральных землях были введены обязательные местные референдумы. Кроме того, в настоящее время во всех федеральных землях предусмотрены прямые выборы мэра/бургомистра (возглавляющего местную администрацию), а (в большинстве земель) также - отзыв мэра/бургомистра по результатам местного референдума.

Кроме того, и в других европейских странах, особенно в странах с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы, после 1990 года были введены различные механизмы прямой демократии на местном уровне.

### *6.2. Усиление "партиципативных" прав (прав на участие) граждан и процедуры такого участия*

В дополнение к этим юридически закрепленным правам принятия политических решений (т.н. «политическим» правам) гражданами в последние годы находят все большее распространение т.н. «гражданские» формы участия жителей в принятии различных решений. Начиная с протестных движений 1960-70-х годов, в практике МСУ укоренились различные "консультационные" органы ("парламенты старейшин», «парламенты молодежи», «советы по вопросам иностранцев") на местном уровне, которые получили очень широкое распространение и влияют на принимаемые решения. В настоящее время все большее значение и влияние на принятие решений приобретают отдельные инициативы гражданского общества, связанные с конкретными ситуациями на местном уровне (экологические, социальные, культурные и др.).

### *6. Укрепление политико-административной дееспособности муниципалитетов*

Традиционно характерная для европейских стран идея представительной демократии состояла не только в том, что политические права участия граждан, в основном, ограничивались выборами местных представительных органов власти / муниципальных "парламентов" (local councils), но (в качестве логического продолжения) и в том, что всенародно избранные местные «парламенты», в свою очередь, избирают мэра/бургомистра; и в этом смысле можно говорить о реализации модели т.н. «местного парламентаризма».

Такая «парламентская» система в ряде европейских стран все чаще подвергалась критике за недостаточную прозрачность в распределении политической

ответственности и - как следствие – за ослабление политико-административной дееспособности ("управляемости") муниципалитетов.

Поэтому введение прямых выборов мэра/бургомистра - кроме своих демократических преимуществ - в первую очередь, было нацелено на укрепление политико-административной дееспособности муниципалитетов благодаря демократическому избранию легитимного лидера ("leader").

В качестве противовеса ("checks and balance", «сдержки и противовесы») потенциальному «перевесу» «сильного» мэра/бургомистра в большинстве немецких федеральных земель была предусмотрена возможность его отзыва путем местного референдума.

### 7. Модернизация муниципального управления / муниципального сектора

Имеющая истоки в Великобритании, и в частности поддерживавшаяся правящей с 1979 года неолиберально настроенным консервативным правительством во главе с Маргарет Тэтчер политическая идеология, направленная на модернизацию управления, получила распространение в международном масштабе. Несмотря на различия и особенности, эта идеология, обозначаемая расплывчатым собирательным понятием *New Public Management*, может быть определена тремя основными направлениями.

- Во-первых, неолиберальная критика т.н. социального государства (Welfare State), пережившего подъем во времена лейбористских, социал-демократических правительств, была направлена на доказывания необходимости возвращения государства (шире – публичной власти) с точки зрения компетенции к началам рачительности, экономности, концентрации на сущностное („lean government“).
- Во-вторых, *New Public Management* нацелен на трансформацию традиционных структур управления (известных как модель бюрократии Макса Вебера), которые критиковались за слабую подвижность и экономическую неэффективность в оперативной деятельности) и замену их концепцией, инструментами и структурой управления, ориентированными на частно-хозяйственную модель предприятий (т.н. менеджериальную модель).
- Наконец, *New Public Management* ориентирован на ослабление исключительной роли, которую имел публичный сектор по причине монополии на исполнение публичных задач, и распределение решения публичных задач с использованием механизмов рыночной конкуренции на внешних, в основном, частных хозяйствующих субъектов (аутсорсинг). Внедрение рыночных механизмов, начиная с конца 1980-х годов, усиливалось и форсировалось ЕС, который в целях создания единого ("single") европейского рынка товаров, услуг и человеческого капитала реализовывал политику радикальной либерализации рынка.

В соответствии с подобными подходами к реформе, следует различать внутреннюю модернизацию управленческой структуры, которая – соответственно - затрагивает внутреннюю реорганизацию «базовых» структур управления (центральной администрации муниципалитета), и внешнюю реорганизацию, которая охватывает и внешнюю среду (выходит за рамки собственно муниципальной администрации).

### 7.1. Внутренняя модернизация управления

Основное направление использования т.н. менеджериальной модели NPM с точки зрения повышения внутриадминистративной эффективности и гибкости состояло в замене ориентированной на правила и предписания, а также иерархичность бюрократической модели управления (по Макс Веберу) моделью управления, ориентированной на цели и результаты и предполагающей децентрализацию ответственности за ресурсы („*let managers manage*“). Ключевыми терминами здесь становятся расчет соотношения затрат и результатов, целевые соглашения и показатели (контракты) и контроллинг.

Не останавливаясь здесь на подробностях, о результатах и воздействии реформ в рамках NPM коротко можно сказать следующее. Несмотря на то, что изначальные цели и ожидания данной реформы оправдались не в полной мере, положительные изменения (по крайней мере, в МСУ в Германии) можно наблюдать там, где динамика реформ, вызванных дискуссией о NPM во многих муниципалитетах и давлением бюджетных проблем, была использована для реализации, скорее, традиционных концепций реформ и концепций, смешанных с NPM. Последнее особенно заметно, к примеру, в создании специальных структур по типу «единого окна» для граждан или в ускорении выдачи разрешений на строительство посредством изменений в соответствующих структурах и технологии. Это (удачное) сочетание традиционной и обновленной модели управления обозначается как «неовеберизация».

Помимо всех структурных и процедурных изменений в муниципальном управлении, следует особо подчеркнуть изменения, касающиеся культуры управления и ментальности административного персонала, в «новом мышлении» которых наряду с традиционно пристальным вниманием к правовому регулированию все большую роль играет экономическая логика принимаемых решений. Этому существенно способствовала «смена поколений», при которой в органы МСУ было набрано много молодого, квалифицированного, обученного в новых условиях персонала.

### 7.2. Внешняя модернизация управления

Под давлением политики либерализации рынка ЕС, растущей конкуренции между (обслуживающими) предприятиями, работающими на национальном и международном рынках, и - не в последнюю очередь - по причине дефицитности бюджетов, муниципалитеты начали далеко идущую реорганизацию сферы муниципального управления. Это, в частности, касается организационных форм, в которых предоставляются публичные услуги (в частности, коммунальные - водоснабжение, канализация, удаление отходов, общественный транспорт, энергоснабжение).

Во-первых, муниципалитеты все в большей мере «перекладывают» предоставление услуг на юридически и организационно независимые (но нередко по-прежнему остающиеся в муниципальной собственности) компании. В таком случае принято говорить об «организационной» или «формальной» приватизации. На данный момент, к примеру, в Германии только половина муниципальных служащих (точнее – сотрудников, занятых в органах МСУ и муниципальных организациях; прим. перев.) работает непосредственно в органах МСУ, а другая половина занята в таких организационно обособленных подразделениях (предприятиях).

С другой стороны, немалое число муниципалитетов сочли необходимым продать свои активы (в частности, в Германии это предприятия городского хозяйства – т.н. *Stadtwerke*) частным компаниям или привлечь последних в качестве миноритарных

акционеров. Такая реорганизация получала название «материальной приватизации» („asset“). В этих муниципалитетах услуги оказываются частными хозяйствующими субъектами, либо организациями смешанной формы собственности.

Между тем, в последнее время появляются примеры возвращения к предоставлению услуг самими муниципалитетами, а также «ремуниципализации» приватизированных ранее предприятий (их материальных активов). Среди причин данного явления можно отметить следующие.

Во-первых, муниципальные компании после периода «слабости» в ряде мест демонстрируют, что в состоянии взять на себя функции по предоставлению муниципальных услуг в условиях конкуренции с частными поставщиками и вернуть здесь утраченные позиции. В итоге, в некоторых муниципалитетах уже либо создаются новые муниципальные предприятия, либо – благодаря в т.ч. межмуниципальному сотрудничеству - начался процесс укрепления имеющихся. Во-вторых, вступивший в силу Лиссабонский договор от 1.12.2009 г. дал сигнал о готовности ЕС вывести "услуги, затрагивающие общие экономические интересы" из-под действия режима сугубо общеевропейского рынка и передать определенную свободу действий национальным правительствам.

#### *8. Муниципальные финансы*

Муниципалитеты всех европейских странах испытывают финансовые затруднения разной степени, которые особенно заметны в южных странах (Греция, Испания, Португалия и Италия). При этом зависимость от финансовых субвенций и дотаций еще более обострилась.

В этой связи необходимо вспомнить положения Европейской хартии местного самоуправления, соблюдение которых обязательно для всех европейских стран, ратифицировавших эту Хартию (ст. 9):

*«Органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.»*

*Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.*

*По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.*

*Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими с тем, чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.*

*Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов.*

*Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.*

*Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.»*

Еще одной угрозой для муниципальных финансов в большинстве европейских стран оказалась готовность и склонность национальных правительств в целях снижения нагрузки на собственные бюджеты путем обременительной децентрализации передавать полномочия и расходы на местный уровень, не всегда заботясь о достаточном обеспечении последнего соответствующими финансовыми ресурсами.

В Германии – по настоятельным требованиям муниципалитетов – в рамках конституционной реформы 2006 года было введено положение (статья 104а Конституции), в соответствии с которым Федерации разрешается наделять муниципалитеты новыми задачами/полномочиями только в том случае, если на это одновременно выделяются соответствующие финансовые средства (принцип коннекции). Аналогичные положения в настоящее время закреплены и в конституциях федеральных земель.

## *9. Заключение, перспективы на будущее*

В целом можно констатировать, что развитие МСУ в европейских странах представляет собой довольно противоречивую картину. С одной стороны, жизнеспособности МСУ угрожает ряд факторов. Это относится, во-первых, к нарастающему количеству правовых норм, которые исходят не только от национальных правительств, но и (все в большей степени) от ЕС, и которые таят в себе угрозу снижения автономии муниципалитетов или даже вообще исчезновения последней. Во-вторых, - и это самое главное - , недостаточная финансовая обеспеченность ставит под сомнение эффективность и дееспособность муниципалитетов. Последнее особенно остро ощущается в странах Южной Европы (Греция, Португалия, Испания и Италия), где долговой кризис наиболее ярко выражен и напрямую затронул муниципалитеты.

С другой стороны, можно выделить целый ряд факторов, которые позволяют сделать прогноз о том, что муниципалитеты и МСУ и в дальнейшем будут играть определяющую (и, возможно, даже возрастающую) роль в европейских странах и в ЕС в целом.

В этом небольшом обзоре уже был назван ряд этих факторов, в частности:

- путем последовательной децентрализации публичных задач, их перераспределения на уровень МСУ (и связанного с этим сокращения присутствия центрального и регионального правительств на местном уровне) усиливается (многофункциональный) профиль обязанностей и ответственности МСУ;
- введение механизмов прямой демократии (обязательных местных референдумов, прямых выборов мэров/бургомистров и их отзывов на местных референдумах), а также расширением партиципативных форм участия гражданского общества в делах местного сообщества усиливается политико-демократический профиль местного уровня;

- в ходе модернизации муниципального управления и благодаря соответствующей квалификации персонала повышается эффективность оперативной управленческой деятельности; это касается как "внутренней" модернизации (с применением "менеджеральных" инструментов и процедур), так и «внешней» модернизации (за счет введения конкуренции в сфере предоставления публичных / муниципальных услуг).

Хотя существенную «лепту» в рост угрозы дееспособности муниципалитетов до сих пор вносило государство (в силу "потока" правового регулирования, а также недостаточности государственных дотаций), - тем не менее на уровне национальных правительств европейских стран, а также ЕС в целом мы наблюдаем все больше признаков признания ключевой роли, которую играет эффективное МСУ в разрешении текущего общегосударственного и общеевропейского кризиса. Свидетельства долгосрочной гарантии существования муниципалитетов и МСУ в «многоуровневой системе» национальных государств и ЕС можно видеть и в ряде (упомянутых в этом обзоре) реформ и решений последних лет (в т.ч. не в последнюю очередь, в признании МСУ в общеевропейском праве – см. Лиссабонский договор 2009 г.).

#### *Краткая библиография*

- *Х. Вольманн. Сравнительный анализ муниципальных органов принятия и исполнения решений во Франции, Англии, Швеции и Германии – в сб.: Система органов местного самоуправления и муниципальные выборы в России и Германии. П/р А.Е.Любарева, А.В.Мадьяровой, Л.В.Шапиро – Москва, 2012, с. 61-79*
- *Х. Вольманн. Тенденции развития местной демократии в четырех европейских странах – в сб: Местное самоуправление в современной России: состояние и тенденции. П/р Э.Маркварта, Е.С.Шугриной, М.А.Якутовой – Москва, 2011, с. 252-263*
- *Х. Вольманн. Реформы местной политической системы и местного самоуправления: Великобритания, Франция, Швеция и Германия (пер. с нем. М. В. Силайчева) – в сб.: Публично-правовые исследования, 2007, Том 2; АНО ЦППИ, Москва, 2007, с. 2-27*