

УДК 342

DOI 10.52928/2070-1632-2022-62-12-148-151

ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВАХ КОНТИНЕНТАЛЬНОГО И АНГЛОСАКСОНСКОГО ПРАВА

канд. юрид. наук **И.В. ШАХНОВСКАЯ**

(Полоцкий государственный университет имени Евфросинии Полоцкой)

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8828-1091>

В статье рассматриваются вопросы территориальной организации местного самоуправления в государствах англосаксонского и континентального права. Особое внимание уделяется последним изменениям в конституционном законодательстве указанной группы государств в области проведения реформы АТУ, проводится анализ национального законодательства в части построения территориальных основ местного самоуправления. Выявляются основные тенденции развития законодательства о местном самоуправлении в государствах континентального и англосаксонского права.

Ключевые слова: местное самоуправление, Великобритания, Германия, Франция, США, англосаксонское право, континентальное право.

Введение. Актуальность исследования определяется проводимыми в государствах континентального и англосаксонского права реформами в области реформирования административно-территориального устройства, что оказывает влияние на формирование или изменение территориальных основ местного самоуправления. Цель исследования – определить особенности территориальной организации местного самоуправления в государствах англосаксонского и континентального права, а также основные тенденции развития.

Основная часть. Континентальная модель организации местного самоуправления представлена в ряде государств континентальной Европы (Франция, Германия, Италия, Испания, Бельгия), большинстве стран Латинской Америки, а также франкоговорящей Африки. В странах континентального права территориальная организация местного самоуправления на низовом уровне построена по принципу деятельности муниципалитетов. Для данной группы государств используется, как правило, унифицированная система местного самоуправления. Сущность такой системы состоит в том, что любая община управляется по единой модели и правами муниципалитетов обычно пользуются как городские, так и сельские общины независимо от размеров территории и численности населения. Несмотря на складывающуюся тенденцию укрупнения муниципальных образований, в ряде государств континентальной Европы по-прежнему сохраняется проблема существования мелких административно-территориальных единиц (Франция) [1, с. 118].

Для территориальных основ организации местной власти Франции характерна пятиуровневая системы административно-территориального устройства, включающая: 1) коммунальный уровень; 2) уровень кантонов; 3) окружной уровень; 4) уровень департаментов; 5) региональный уровень. Первым уровнем административно-территориального устройства Франции и основным звеном местного самоуправления являются коммуны. Второй уровень – кантон (фр. *canton*). Во Франции кантон не относится к территориальным коллективам и является территориальной единицей, в пределах которой находится несколько коммун. На территории кантона реализуются некоторые судебные и правительственные функции. Эта более крупная единица создается для того, чтобы в каждом кантоне для жителей нескольких коммун был свой нотариус, судья, участок жандармерии, призывной участок и т.д. Третье звено французской административно-территориальной системы – округ (фр. *arrondissement*). До 1940 г. округа были территориальными коллективами с избранным законодательным органом, но в 1946 г. они были окончательно отменены. Административные округа следует отличать от муниципальных округов, являющихся административными единицами в составе таких метрополитенских городов, как Париж, Марсель и Лион. Четвертый уровень – департамент (фр. *départements*), более крупная по сравнению с округом административно-территориальная единица, включающая около 35 кантонов и по 3–4 округа. Пятый уровень – региональный (фр. *région*). Регион – самая крупная административно-территориальная единица верхнего уровня во Франции. Регионы как территориальные коллективы появились на основе Закона о децентрализации от 2 марта 1982 г.¹

В 2014 – 2015 гг. во Франции была проведена территориальная реформа, анализ положений которой позволяет сделать вывод о формировании новых тенденций в территориальной организации местного самоуправления. Реформа ставила вопросы децентрализации на второй план, а на первом были вопросы укрупнение регионов и повышение эффективности государственной власти на национальном и на местном уровнях, улучшение качества публичных услуг. Так, с 1 января 2015 г. новый статус метрополитенских округов получили Лион, Ренн, Бордо, Тулуза, Нант, Трест, Лилль, Руан, Гренобль, Страсбург и Монпелье. Статус метрополии Большого Парижа и Экс-Марсель-Прованс вступил в силу с 1 января 2016 г. Новая карта регионов Франции, вступившая в силу с 1 января 2016 г., была утверждена законом от 16 января 2015 г.² Отныне территория метрополии разделена на 12 регионов (вместо 21), к которым добавлены территориальный коллектив Корсика и пять заморских коллективов.

¹ Loi № 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région corse (organisation administrative) // Journal officiel de la République Française. 3 mars 1982.

² URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/19628-quelle-est-la-nouvelle-carte-regionale-issu-de-la-loi-de-janvier-2015>.

Территориальная организация местного самоуправления Германии на уровне общин и районов в значительной мере сформировалась в XIX – XX вв. Общины в Германии выступают в трех различных формах: «города вне районов» (*kreisfreie Städte*); единые полностью самостоятельные общины, имеющие в т.ч. собственную администрацию (*Einheitsgemeinde*); общины в составе так называемых «управленческих (административных) союзов/объединений» (*Verwaltungsgemeinschaften, Verbandsgemeinden* – такие объединения в различных федеральных землях имеют различные названия и полномочия, общим для них является создание единой администрации несколькими малыми общинами) [2, с. 41]. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии предусматривает использование различных способов: а) добровольный. Сущность такого способа состоит в вынесении предложения на уровне закона земли о добровольности объединения (укрупнения) общин. На эту процедуру соответствующим законом земли устанавливается довольно продолжительный срок, в течение которого между общинами заключаются договоры о компетенции в решении местных вопросов; б) принудительный. Представляет собой альтернативу добровольному способу реформирования территориального общинного самоуправления, состоит в принудительном объединении общин законом земли. Основной тенденцией территориальной организации местного самоуправления в Германии является укрупнение муниципалитетов. К примеру, в Бранденбурге в срок до 2020 г. запланировано провести укрупнение муниципальных районов, в Тюрингии – укрупнение общин, муниципальных районов и, одновременно, упразднение государственных административных округов.

Интересную территориальную организацию местного самоуправления представляет Греция. В соответствии с п. 2 ст. 102 Конституции Греции «управление местными делами входит в компетенцию органов местного самоуправления, первой ступенью которых являются муниципалитеты и общины. Прочие ступени определяются законом». Следовательно, на конституционном уровне предусмотрена двухступенчатая обязательная территориальная организация местного самоуправления. При этом конституционное законодательство Греции предусматривает различия в правовом статусе административно-территориальных единиц. Согласно Муниципальному кодексу 1994 г. общинными органами местного самоуправления являются общинный совет – представительный орган общины и председатель общины, исполняющий функции единоначального исполнительного органа. Для получения статуса общины, поселение должно иметь население не менее 1500 человек. В 2010 г. в Греции были проведены радикальные территориальные реформы местного самоуправления, которые привели к значительному сокращению числа общин. Муниципалитетами считаются поселения с численностью населения более 2500 человек. Деятельность и правовой статус органов местного самоуправления второго уровня – номархий – регулируется Номархическим кодексом 2001 г. [3, с. 3].

В Италии территориальную основу организации местного самоуправления составляют коммуны. В последние годы в стране были проведены территориальные реформы, что обусловлено слишком долгим сохранением «старого» административно-территориального устройства. В настоящее время организация местного самоуправления представлена на уровне достаточно разнообразного количества территориальных образований, в которые включены территории провинций: коммун, городов-мегаполисов, равно как и большого количества межкоммунных образований (союзы коммун, консорциумы, горные сообщества и т.д.). Кроме этого, согласно Закону «О городах-мегаполисах, провинциях, союзах коммун и слиянии коммун» были введены дополнительные формы межобщинной коммуникации и разработаны законодательные меры поэтапного упразднения провинций.

Анализируя территориальную организацию местного самоуправления в государствах континентального права можно выделить ряд основных тенденций. Так, первой из них является образование новых территориальных единиц путем придания данного статуса несамостоятельным до этого времени территориальным сообществам. Вторая тенденция состоит в изменении административных границ ранее созданных административно-территориальных единиц. В данном направлении работа проводилась по различным векторам развития: а) путем укрупнения территориальных образований низших уровней территориального устройства. Примерами могут выступать Эстония (реформы 2015 – 2018 гг.), Франция (реформы 2014 – 2015 гг.); б) выделение из состава более крупных территориальных единиц более мелких с самостоятельным статусом территории; в) организация межмуниципального территориального взаимодействия путем объединения ряда муниципальных образований по различным направлениям решения вопросов. Главной причиной проведения такого рода территориальных реформ послужила необходимость приведения в соответствие с реальной социально-экономической ситуацией территориальных границ административно-территориального деления в государстве.

Англосаксонская модель самоуправления получила распространение в Великобритании, США, Канаде, Австралии и прочих государствах мира, бывших английских колониях, где действует англосаксонское право. Для группы государств англосаксонского права характерна дифференцированная система местного самоуправления. Сущность функционирования такого рода системы отличается от унифицированной тем, что правовую основу создания и деятельности муниципалитетов составляют нормативные правовые акты субъектов федерации и муниципальные хартии.

В Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии местное самоуправление обусловлено административно-территориальным устройством государства. В настоящее время административно-территориальное деление Великобритании представлено следующим образом: графства и округа (Англия, Северная Ирландия, Уэльс); регионы и округа (Шотландия). В графствах и округах избираются советы графств, одновременно являющиеся и высшими исполнительными, и высшими законодательными коллегиальными органами власти в системе местного самоуправления Великобритании. После реформы местного самоуправления в 1996 г. вся территория Уэльса делится на 22 унитарных образования, которые называются «графствами» или «городскими графствами»

и управляются унитарными советами. Шотландия подразделяется на 32 унитарных образования, в рамках которых функционируют унитарные советы. Северная Ирландия поделена на 6 административных районов, разделенных в свою очередь на 26 округов. Исторически территория Ирландии разделена на 5 провинций, одна из которых – Ольстер – относится к Северной Ирландии. Северная Ирландия разделена исторически на 6 графств (county) – Фермана, Тирон, Лондондерри, Антрим, Даун, Арма. После административной реформы 1973 г. графства не имеют собственной администрации общей компетенции. Графства раньше были разделены на 26 районов (муниципальных округов), но с 1 апреля 2015 г. количество муниципальных районов сократилось до 11. Северная Ирландия разделена на 26 административных районов, а шесть Ольстерских графств имеют традиционный характер. Низовым звеном местного самоуправления в сельской местности являются приходы. Приходы или гражданские приходы использовались как территориальные или конфессиональные единицы, в определенный исторический период – как налоговые единицы. Приходы (parish) не используются в Ирландии, в отличие от Великобритании, в качестве территориальных единиц для целей местного управления с конца XIX в., поскольку, как отмечает известный ирландский исследователь проблем местного управления Ирландии Десмонд Рош, кроме «возможных затруднений религиозного характера, в Ирландии не было сильной традиции управления с помощью прихода». Церковные приходы и самоуправленческие (светские) общины можно рассматривать как различные формы социальной самоорганизации, они были характерны для Европы в период зарождения местного самоуправления. Кстати, в период становления ВКЛ существовали громады. В Уэльсе и Шотландии они называются «общинами», причем в Шотландии общины не рассматриваются как самостоятельный уровень управления. Следовательно, в Великобритании система административно-территориального деления имеет сложную и асимметричную структуру, которая закреплена в ряде нормативно-правовых актов. После принятия Акта о местном управлении 1972 г. была официально признана двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления. Исключение составляет Лондон, где местное самоуправление осуществляется в границах городских районов, выборные органы которых самостоятельно формируют местные администрации.

Достаточно разветвленной территориальным образом представляется система местного самоуправления в США. Административно-территориальное деление США насчитывает большое количество территориальных образований, которые обладают различным объемом правового статуса, образуя при этом разноразрядную систему местного самоуправления. Так, в нее включается система самоуправления, представленная на уровне: графств или округов; районов; муниципалитетов; особых участков. Выделение особых участков осуществляется с целью предоставления какой-то определенной территориальной местности (например, избирательного округа) [4, с. 238]. Административно-территориальное деление США обусловлено как географическими факторами, так и федеративным государственным устройством. Территория США состоит из трех несмежных частей – континентальной части Северной Америки, Аляски и Гавайских островов. В состав США входят 50 штатов и федеральный округ Колумбия (District of Columbia, сокращенно D. C.). На территории округа Колумбия находится столица США – Вашингтон. Особый статус имеют зависимые «территории, принадлежащие США» (разд. 3 ст. 4 Конституции). К зависимым территориям относятся Пуэрто-Рико, Гуам, Восточное Самоа, Виргинские острова и Микронезия. США состоят из девяти географических регионов. Учет и регистрация АТЕ в США идет в зависимости от принадлежности территории штата или муниципалитета к определенному региону. Регион под № 1 – это Новая Англия, а № 8 – Горные штаты. Под № 1.1 в Новой Англии зарегистрирован штат Мэн, а штат Калифорния в Горных штатах – под № 8.3. Графства регистрируются в последовательности их создания. Так, графство Йорк в штате Мэн было образовано первым и имеет № 1.1.1. Континентальная часть США имеет трехуровневое административно-территориальное устройство. Территория делится на штаты, штаты – на графства, а графства – на территории поселений, в пределах которых формируются муниципальные органы. В настоящее время в штатах США существует 6 видов административно-территориальных единиц со своими органами местного самоуправления: графства (counties); города (cities); бороу (boroughs); виллиджи (villages); тауны (towns); тауншипы (townships). В целом, система местного самоуправления в США имеет двухзвенную систему, где верхний уровень составляют графства, а низовой уровень – муниципальные корпорации и квазикорпорации.

Местное самоуправление в США характеризуется локальным характером, что означает действие определенного территориального коллектива только в пределах пространственных границ. Т.е. местное самоуправление ограничено исходя из территориального признака. По последним данным переписи населения США в государстве функционирует около 90 тыс. единиц местного самоуправления. При этом в крупнейших городах США наблюдается специфика территориальной организации местного самоуправления. К примеру, Чикаго управляется городским советом, мэром и правительством города. В состав совета входят 50 членов, избранных на прямых выборах в 50 районах мегаполиса. Единственными представителями местной власти в них являются старейшины, которые избираются на прямых выборах и представляют район в городском совете. Низовым уровнем муниципального деления Нью-Йорка являются районы (их в городе 59), в каждом из которых формируется общественный совет. Члены общественных советов осуществляют деятельность на волонтерской основе и назначаются президентами района или членами городского совета Нью-Йорка. Анализируя территориальную организацию местного самоуправления в США, следует отметить, что в государстве наблюдается тенденция к усилению власти органов местного самоуправления в крупных городах. Это обусловлено, в том числе, высоким уровнем территориальной организации в данных территориальных образованиях. Местное самоуправление в целом в США носит фрагментарный характер.

Местное самоуправление в Канаде территориально представлено на следующих уровнях: первый (провинциальный), уровень областей, окружной уровень (regional district) или уровень графств, муниципальный уровень. В современной Канаде около 4 тысяч муниципалитетов. Что касается местного самоуправления, то в его состав входят не только муниципальные советы и администрации, но и множество автономных учреждений. Основная форма местного городского самоуправления – деятельность мэров и городских советов.

Система местного самоуправления в Австралии в большей степени зависима от территориальной организации государства и иных территориальных факторов. В частности, территориальная удаленность ряда образований от административного центра, своего рода, особые климатические условия, которые оказывают влияние и на территориальную организацию и др. Вышеуказанные факторы привели к тому, что местное самоуправление Австралии не регулируется федеральным законодательством, а полностью передано на уровень штатов. Нормы, определяющие организацию местного самоуправления, содержатся в конституциях штатов и специализированном законодательстве о местном самоуправлении, которое принимают легислатуры штатов. Местное самоуправление в Австралии является третьим уровнем государственного деления и управляется штатами и территориями, которые, в свою очередь, находятся ниже федерального уровня. В настоящий момент в Австралии создано более 500 муниципальных образований различных видов. В данном государстве административно-территориальные единицы, в пределах которых создаются органы местного самоуправления, называются «районами местного самоуправления». В современный период в Австралии 567 районов местного самоуправления и 14 невключённых территорий. Органы местного самоуправления в данных районах носят, как правило, название «советов».

Таким образом, в государствах англосаксонского права преобладает дифференцированная система местного самоуправления. В данной группе государств органы местного самоуправления обладают достаточно «сильными» полномочиями, в том числе, по формированию местной администрации. В отдельных государствах наблюдается тенденция к усилению местного самоуправления в наиболее крупных административно-территориальных единицах.

Заключение. Анализ территориальной организации местного самоуправления в государствах континентального права показал склонность к увеличению количества самостоятельных территориальных субъектов. Такая тенденция показывает необходимость увеличения расходной части бюджета на содержание территориальных органов местного самоуправления. В то же время государственная политика в области местного самоуправления в государствах англосаксонского права свидетельствует об усилении полномочий имеющихся самостоятельных территориальных субъектов при сохранении их прежней организации. Это свидетельствует об усилении института местного самоуправления в целом в данной группе государств, а также о передаче ряда полномочий государственных органов на местный уровень. Такая практика, представляется, повышает уровень развития демократического режима в государствах англосаксонского права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Благов, Ю.В. Укрупнение муниципальных образований в новейшее время / Ю.В. Благов // Правоприменение. – 2017. – Т.1, № 3. – С. 117–124.
2. Маркварт, Э. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе / Э. Маркварт, Й. Францке // Пространственная экономика. – 2017. – № 3. – С. 40–61.
3. Собиров, А.С. Правовые основы местного самоуправления в Греции / А.С. Собиров // История, философия, экономика и право. – 2015. – № 4. – С. 1–5.
4. Крупорницкая, И.А. Организация самоуправления в США / И.А. Крупорницкая // Вестник МГТУ. – 2001. – Т. 4, № 2. – С. 237–244.

Поступила 19.09.2022

BASES OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN STATES OF CONTINENTAL AND ANGLO-SAXON LAW

I. SHAKHNOVSKAYA (Euphrosyne Polotskaya State University of Polotsk)

The article deals with the issues of territorial organization of local self-government in the states of Anglo-Saxon and continental law. Particular attention is paid to the latest changes in the constitutional legislation of this group of states in the field of ATU reform, an analysis of national legislation in the field of building the territorial foundations of local self-government is carried out. The main trends in the development of legislation on local self-government in the states of continental and Anglo-Saxon law are revealed.

Keywords: local government, Great Britain, Germany, France, USA, Anglo-Saxon law, continental law.