

ОРГАНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ*

Аннотация: Формы организации и функционирования местного самоуправления в Великобритании весьма разнообразны и в свете успешно проведенных недавних реформ представляют особый интерес.

Ключевые слова: местное самоуправление, Великобритания, демократия.

Одной из особенностей Соединенного Королевства можно считать традиционные различия в организации местного самоуправления между разными территориями, удивительным образом сочетающиеся со значительным единообразием. Местное самоуправление на территории Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии регламентируется отдельными нормативными актами для каждого региона и различается по таким параметрам, как административно-территориальное деление и полномочия местных властей. Даже органы государственной власти, в ведении которых находятся вопросы взаимодействия с органами местного самоуправления, различны: в Англии это министерство окружающей среды, регионов и местного самоуправления, в остальных частях страны с конца 1990-х действуют выборные ассамблеи (парламенты) и создаваемые ими правительства.

За два последних десятилетия значительные изменения претерпела система регионального управления.

В 1990-х гг. были созданы собственные региональные органы управления в исторических частях (регионах) страны. Учреждение Национальной ассамблеи Уэльса, Парламента Шотландии и Ассамблеи Северной Ирландии стало глобальным конституционным изменением, не сравнимым, пожалуй, ни с какими иными реформами, ранее имевшими место в Соединенном Королевстве. Соединенное Королевство затронул процесс регионализации, т.е. в государстве появились крупные самоуправляемые в большей или меньшей степени единицы¹.

Все три новых законодательных органа имеют неодинаковые полномочия и различный набор функций. В Шотландии и Северной Ирландии используется принцип «координации». Так, новый Парламент Шотландии имеет право законодательствовать по любому вопросу, который специально не сохранен за Вестминстером. В Уэльсе, напротив, используется принцип «кооперации»: Национальная ассамблея разделяет функции с центральным правительством. Ассамблея может только издавать вторичное законодательство – правила и инструкции, которые развивают и конкретизируют первичное законодательство, издаваемое Вестминстером. Только Шотландия обладает налоговыми полномочиями.

В соответствии с Актом об управлении Уэльсом 1998 г. в Уэльсе были созданы собственные автономные органы: Национальная ассамблея Уэльса (корпоративный орган), Генеральный аудитор Уэльса и Административный омбудсмен Уэльса, одновременно был реформирован целый ряд органов, ранее осуществлявших управление этим регионом.

Национальная ассамблея Уэльса (Cynulliad Cenedlaethol Cymru) состоит из 60 членов: 20 избираются по избирательным регионам, основанным на существующих

* © Ежевский Д.О.

уэльских избирательных округах по выборам в Европарламент, и 40 – по избирательным округам².

Шотландский Акт 1998 г. регулирует основные вопросы организации и деятельности создаваемого Парламента Шотландии, а также порядок его избрания и его полномочия. Кроме того, Акт регулирует вопросы организации исполнительной власти в Шотландии. Таким образом, в отличие от Уэльса, в Шотландии создается не только законодательный, но и исполнительный органы власти, кроме того, законодательный орган власти Шотландии наделяется полномочиями в налоговой сфере, которыми не обладает Национальная ассамблея Уэльса. Наконец, Парламент Шотландии принимает первичное законодательство (Акты Парламента Шотландии), а Национальная ассамблея Уэльса, как уже отмечалось – вторичное. Таким образом, объем автономии, которой наделяется Шотландия, значительно шире той, которая предоставляется Уэльсу. Можно сказать, что по своему статусу Шотландия приближается к субъекту федерации: она имеет собственную законодательную компетенцию, наиболее широкую из всех трех регионов и включающую налоговые полномочия, собственные правовую и судебную системы.

Ситуация в Северной Ирландии, которая, как известно, всегда обособляется, принципиально отличается от Уэльса и Шотландии. Специфика ситуации в Северной Ирландии заключается в том, что североирландское общество расколото на два враждующих лагеря (католиков и протестантов), что на протяжении многих лет создает массу проблем для государства. Государственный секретарь по делам Северной Ирландии играет значительную роль в вопросах формирования и деятельности первого состава Ассамблеи Ольстера.

Таким образом, Соединенное Королевство вступило в процесс регионализации, сопровождающийся наделением регионов страны автономными правами с одновременным реформированием системы самоуправления в каждом из регионов. На рубеже тысячелетий были созданы и начали функционировать новые автономные органы власти во всех трех регионах Соединенного Королевства.

Что касается местного самоуправления, то в Англии установлена «гибридная» (смешанная) система местного самоуправления. В городских муниципальных образованиях – унитарная, в сельских – двухступенчатая. Первая группа унитарных органов была создана в апреле 1996 г. Процесс был завершен после того, как были созданы еще две группы унитарных органов местного самоуправления в 1997 и 1998 гг. В Шотландии и Уэльсе реформа была проведена быстрее и проще: в обоих регионах двухступенчатая система местного самоуправления была упразднена.

В 1996 г. Уэльс в административном отношении был разделен на 8 графств, которые в свою очередь подразделялись на 37 округов. Разделение полномочий между графствами и округами осуществляется так же, как и в Англии. Единственное отличие заключается в том, что утилизация мусора находится в компетенции округов, а не графств, как в Англии. После создания в апреле 1996 г. 22-х новых унитарных советов эти образования стали отвечать за весь круг местных вопросов в Уэльсе.

Унитарные советы Шотландии начали работать в апреле 1996 г. Они стали решать весь круг местных вопросов на своей территории. Однако островные органы местного самоуправления рассматриваемые реформы не затронули. Обеспечение населения питьевой водой в Шотландии находилось в компетенции местных властей, но с апреля 1996 г., после реорганизации, это полномочие было передано специализированным органам.

В итоге, в соответствии с новым законодательством о местном самоуправлении, к апрелю 1996 г. было создано 32 унитарных органа местного самоуправления в Шот-

ландии и 22 – в Уэльсе³. В результате, после 1998 г. общее количество органов местного самоуправления сократилось на 79 и составило 442 основных органа местного самоуправления в Англии, Шотландии и Уэльсе.

Советы обладают полномочием осуществлять содействие экономическому развитию региона. Это осуществляется различными способами, например, путем предоставления льгот и займов предпринимателям, финансированием курсов повышения квалификации для местной рабочей силы. В решении подобных вопросов существует большое количество Правительственных программ и программ Евросоюза, воздействие которого на местное самоуправление Великобритании становится все более заметным⁴.

С 1974 г. британская система местного самоуправления считалась двухступенчатой, а после реформ 1990-х – «гибридной» (смешанной), однако в действительности во все времена существовал еще один, третий уровень, если учитывать советы приходов в Англии и советы общин в Шотландии и Уэльсе. Общинные органы формально не являются местными органами самоуправления, поскольку они не обладают статусом юридического лица и не имеют собственного бюджета. Основной целью данных советов является представительство и выражение своего мнения. В Англии существует около 10000 приходов⁵, представляющие третий или даже более низкий уровень местного самоуправления. Минимальный состав совета прихода – 5 советников.

Необходимо отдельно сказать о Северной Ирландии, которая имеет свою специфическую модель местного самоуправления, отличающуюся, в силу ряда исторических причин, от всей остальной территории Великобритании. С 1972 г. местное самоуправление в Ольстере представляет собой 26 окружных советов с весьма ограниченными полномочиями: лицензирование, санитария, утилизация мусора, кладбища, контроль над местным строительством и организация досуга. В отличие от других регионов Британии, такие полномочия, как образование и социальное обслуживание, находятся у 9-ти территориальных органов, образуемых центральным правительством. Хотя в них и представлены местные советники, Министерство по делам Ольстера играет доминирующую роль в координации деятельности органов местного самоуправления Северной Ирландии.

Внимание к проблемам усовершенствования организации местного самоуправления в государстве постоянно увеличивалось, к нему также добавилась дискуссия о необходимости политического контроля за организацией и деятельностью местного самоуправления. В 1980-х центральной проблемой стала роль муниципальных советников, из-за чего в 1985 г. была образована Уиддикомбская комиссия, задачей которой стало исследование системы местного самоуправления. Особое внимание уделялось правам и обязанностям выборных представителей и роли выборных представителей и служащих.

Парламент сохраняет за собой право реорганизовывать местные органы самоуправления, ограничивать полномочия избранных местных советов и расходы местных властей. В последние годы это право укрепилось, благодаря ослаблению властных полномочий органов местного самоуправления. В 1985 г. известный британский исследователь Дж. Гриффит констатировал: «Отсутствие писаного закона (конституции) не дает Правительству права предпринимать любые шаги, лишаящие муниципалитеты власти, данной им историей»⁶. Тем не менее, именно это и случилось. Консервативное правительство М. Тэтчер, стремясь ослабить власть местных властей по всей стране, сокращало их финансирование и передавало их функции в частный сектор. Был ликвидирован Совет Большого Лондона, орган, который управлял метрополией. Так как местное самоуправление не отражено в неписаной британской Конституции, цент-

ральное правительство легко смогло изменить его полномочия. Упадок местного самоуправления можно определить как важное конституционное изменение, связанное с размыванием принципа представительства. Действительно, функции местных советников низводятся до функций управленцев, исключая какую-либо претензию на политическую роль, которую предполагают выборы в местные органы власти.

Таким образом, в настоящее время в Великобритании при отсутствии определенного единства разрешаются проблемы распределения власти и полномочий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Коданева С.И. Британский регионализм (конституционная реформа). М.: Юрист, 2004. С. 140.
- 2 Порядок выборов урегулирован в Распоряжении Государственного секретаря по делам Уэльса от 10 марта 1999 г. № 450.
- 3 Local Government (Scotland) Act; Local Government (Wales) Act. 1994; Local Government. Aspects of Britain. London: HMSO Publications Centre, 2006. P. 15.
- 4 Local Government. Aspects of Britain. London: HMSO Publications Centre, 2006. P. 27.
- 5 Их следует отличать от церковных приходов англиканской церкви.
- 6 Griffith J. Foreword: Half a Century of Municipal Decline, / Ed. by M.Loughlin, D.Gelfand, K.Yound. 2005. P.xi-xii.

D. Ezhevski

ASPECTS OF REGIONAL AND LOCAL GOVERNMENT IN GREAT BRITAIN

Abstract: It is therefore difficult to predict the future of local government, particularly as the various factors shaping its destiny stem from various sources. Indeed, local authorities must respond to a range of shifting forces, including economic, demographic, social and technological change.

Key words: self-government, Great Britain, democracy.