

# РАЗДЕЛ II. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

---

УДК 352,075: 347,193.2 (8=6)

**Чихладзе Л.Т.**

*Московский государственный областной университет*

## **НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ**

*Аннотация.* В статье рассматриваются особенности модели местного самоуправления в странах Латинской Америки. Показано, что традиционно в латиноамериканских государствах практика управления обществом базируется на элементах государственного централизованного администрирования и местного самоуправления (децентрализации). Показаны примеры дуализма, который присутствует в данной модели местного самоуправления. Проводится сравнительный анализ французской и иберийской модели местного управления и местного самоуправления.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, муниципалитет, децентрализация, государственная власть, Латинская Америка.

**L. Chikhladze**

*Moscow State Regional University*

## **SOME FEATURES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND LOCAL GOVERNMENT MODEL IN LATIN AMERICA**

*Abstract.* The article considers the features of local self-government model in Latin America. Traditionally the practice of administering in Latin American states is based on the elements of state (centralized) governing and local (decentralized) governing. The author reveals the features of dualism in this model and carries out a comparative analysis of French and Iberian models of local government and local self-government.

*Key words:* local government; local self-government; decentralization; centralization; dualism; municipal council.

Традиционно в латиноамериканских государствах практика управления обществом базируется на элементах государственного централизованного администрирования и местного самоуправления (децентрализации) [1, с. 9]. Как справедливо отмечает мексиканский учёный Гусман Вальдивия «организация местного управления – это координация на местах деятельности органов государственной администрации и местного самоуправления с целью максимально возможного использования имеющихся материальных, финансовых и иных ресурсов, политических и административных прерогатив для решения задач, поставленных обществом и Конституцией перед структурами публичного управления» [цит. по 1, с. 400]. Высказанная позиция акцентирует внимание на сочетании местного управления и местного самоуправления, следовательно, проявляется дуализм, который явно присутствует в латиноамериканской модели местного самоуправления и конкретно выражается в сочетании местного государственного управления и местного самоуправления. Это сближает модель с континентальной (французской) моделью местного самоуправления. Однако это не означает, что она лишена своих индивидуальных особенностей.

В литературе для подчёркивания некоторого индивидуализма модели местного управления в странах Латинской Америки дуалистическая (гибридная) модель называется иберийской [2, с. 753–756]. Хотя термин «иберийская модель» основывается на географическом факторе, однако в качестве основы для неё послужили национальные правовые системы

местного самоуправления бывших метрополий (Испании и Португалии) и даже влиятельного северного соседа латиноамериканских стран – США. Соседство с США, правовая система которой относится к англосаксонской правовой семье, и колониальное влияние Испании и Португалии в рамках романо-германской правовой семьи, определили своеобразие правовой системы и системы управления в целом латиноамериканских государств. Следует отметить, что в большей мере моделью для устройства местного самоуправления в странах Латинской Америки стали национальные системы местного самоуправления и местного управления Франции, Испании и Португалии. Это, прежде всего, выразилось во взаимодействиях органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Ведущими элементом в системе местного самоуправления стран Латинской Америки является представительные органы – муниципалитеты или муниципальные советы, которые непосредственно соотносятся с испанской *cabildo* (собрание, совет). Первые муниципальные советы в Латинской Америке были созданы в штате Веракрус, в городе Мехико, а затем получил широкое распространение и в других городах региона.

На протяжении XIX в., после независимости стран Латинской Америки возникли различные идеологические и политические взгляды, направленные на выявление более эффективной формы государственного устройства, причем в основном в дискуссиях затрагивались проблемы возможной автономии муниципалитетов. С учётом централистских традиций в этом

регионе, автономия муниципалитетов являлось насущной необходимостью. На примере Мексики В.В. Еремян показал, что «одни авторы стремятся оправдать ограничение прав и общее ослабление позиции выборных муниципальных органов и расширение полномочий исполнительной власти всех уровней, возникших к концу 70-х гг. Они объявляют «устаревшей» концепцию естественных и неотъемлемых прав местных коллективов (сообществ), доказывая, что она не отвечает требованиям современности. Отстаивая концепцию огосударствления местного самоуправления, эти авторы рассматривают органы местного самоуправления (неважно, выборные или назначаемые) составной частью единого государственного административного аппарата. При этом утверждается позиция, согласно которой выборный данных органов отражает лишь известную степень децентрализации управления.

Для адептов так называемой концепции «дуализма» местного управления вообще характерен отказ от идеи муниципальной автономии и в целом позитивное отношение к итогом реформ Мигеля де ла Мадрида 1983–1986 гг. По их мнению, органы местного самоуправления сохраняют автономию, обладая самостоятельностью в чисто местных делах. Однако, осуществляя управленческие функции, эти органы выходят за рамки местных интересов и в этом случае должны действовать в качестве инструментом государственной (штаты или федерации) администрации. Тем самым обосновывается правомерность вмешательства государственной администрации всякий раз, если

этого требуют общегосударственные интересы. При этом сторонники данной концепции ссылаются и на то, что ряд местных дел (просвещение, строительство, экология, здравоохранение) приобрели общегосударственное значение, в связи с чем необходимо координация усилий и ресурсов в национальном и региональном масштабах, что под силу лишь государственной администрации» [3, с. 8–9].

Научная позиция В.В. Еремяна по отношению латиноамериканского муниципализма заключается в следующем: «суть философии местного самоуправления второй половины XX в. состоит в том что муниципалитет как субъект местного самоуправления – это не орган государственной власти и управления, а местный коллектив, то есть сами люди, составляющие население самоуправляющихся единиц» [3, с. 9]. В странах Латинской Америки наметилась современная тенденция к автономии и децентрализации местного самоуправления как формы осуществления народовластия. Хотя принцип политического единства и административной автономии, означающего, что политическое единство обеспечивается представителями центральной власти на местах, в то время как административная автономия предоставляется муниципальным органам для решения местных проблем никто не отменял [4, с. 90]. Тем самым муниципальная практика стран Латинской Америки наглядно демонстрирует, что политическая борьба за демократизацию управления перманентно велась на всем протяжении прошлого века и была направлена против чрезмерной концентрации власти, в итоге – к укреплению децентрализации. Думается,

что политическое единство невозможно обеспечить без методов централизованного управления, а децентрализация обеспечивает государственному управлению гибкость и компромисс.

Во всех звеньях административно-территориального устройства страны (муниципалитетах) населением избираются советы (хунты), которые являются представительными органами местного самоуправления. Управление в муниципалитете сосредотачивается в руках избираемого советом, либо непосредственно населением главы муниципалитета (алькальд, регидор, префект, мэр). Примечательно, что он одновременно является председателем совета и его исполнительным органом. Нельзя сказать, что алькальд или по-другому мэр назначается органами государственной власти. Считается, что в латиноамериканских странах на муниципальном уровне таких органов нет. Однако специфика иберийской модели в отличие от континентальной (французской) заключается в том, что глава исполнительно-распорядительного органа после своего избрания утверждается центральной властью в качестве ее представителя в административно-территориальной единице и, как следствие этого, с одной стороны выступает исполнительным органом совета, а с другой представителем государства. Таким образом, председатель муниципалитета (алькальд), персонифицировавший в своем лице представительство местного выборного органа и центральной исполнительной власти, имеет значительные полномочия опирающиеся на авторитет и поддержку государственной власти.

Как говорилось выше, латиноамериканская модель обнаруживает сход-

ство с относящимися к смешанной (гибридной) модели местного самоуправления и местного управления в таких государствах как Германия, Австрия, Бельгия, Япония.

Для понимания того, что иберийская модель все-таки обладает отличительными от континентальной (французской) модели чертами наряду со сходством, следует сравнить правовой статус алькальда и мэра коммуны во Франции. Мэр коммуны во Франции избирается муниципальным советом из своего состава, когда как алькальд может избираться как муниципальным советом, так и населением коммуны непосредственно. В данном случае это особенность выбора алькальда. Мэр коммуны во Франции как и алькальд обладает двойным качеством: с одной стороны он глава исполнительной власти а с другой представитель центральной власти в коммуне. Однако принципиальная разница между этими двумя главами исполнительно-распорядительных органов заключается в том, что во Франции выбранный населением либо коммунальным советом мэр не утверждается центральной властью, но алькальд в таком утверждении нуждается. Иными словами его легитимность зависит от решения органа государственной власти.

Есть ещё одна особенность, которая сближает статус глав исполнительных органов во Франции и в странах латинской Америки: они могут быть отстранены органами государственной власти. Похожий механизм действует в отношении алькальда и самого муниципального совета. Так, например, контроль за деятельностью провинциальных органов местного самоуправления осуществляется непо-

средственно центральными органами (главой государства – Президентом, который в свою очередь может распустить провинциальные (департаментские) собрания и отправить в отставку глав органов исполнительной власти – алькальда, мэра; Конгрессом, который утверждает ежегодные бюджеты департаментских собраний; главой счётной палаты, утверждающим отчеты департаментских собраний). В Колумбии постановления собраний, муниципальных советов и мэров могут быть отменены или приостановлены органами административной юстиции. Однако процедура прямого отрешения от должности алькальдов в латиноамериканских странах выглядит не так антидемократично как во Франции, поскольку здесь мэр выбирается населением и муниципальной советом. Конечно, в этом случае демократичность снятия с должности главы исполнительно-распорядительного органа Президентом будет относительной.

В целом значительными особенностями в странах иберийской системы местного самоуправления отличается порядок осуществления контроля за деятельностью муниципальных органов власти. Поскольку глава муниципии по должности является председателем совета, он обладает широкими возможностями не допускать принятия решений не только по мотивам их незаконности, но и нецелесообразности. Для этого используются как правовые, так и организационные формы контроля за деятельностью совета, предусмотренные регламентом его работы. Глава муниципии может обратиться в органы конституционного или административного контроля

с заявлением о признании решения представительного органа местного самоуправления незаконным. Например, в Перу мэр муниципии обращается в таких случаях в конституционный трибунал, который обладает исключительным правом определять конституционность законов, актов исполнительной власти и муниципальных ордонансов. Аналогичная процедура оспаривания решений представительных органов местного самоуправления предусмотрена Конституцией Эквадора 1998 г. В Уругвае алькальд муниципии может обратиться с заявлением об аннулировании правового акта представительного органа местного самоуправления в Трибунал административных споров, если он считает, что оспариваемый акт является незаконным или принят в результате злоупотребления властью.

При осуществлении административного контроля главы муниципий в странах с иберийской модели местного самоуправления могут обращаться в органы центральной власти с предложениями о роспуске тех советов, которые систематически нарушают законы или не могут собраться на свои заседания. Решение о роспуске совета принимает парламент или правительство. С точки зрения сравнительного анализа следует отметить, что в таких странах как Италия, Индия, Ирландия, Португалия, Франция роспуск местных советов также возможен и осуществляется строго на основании законодательства. Как и в случае с латиноамериканскими государствами, роспуск местного совета в странах континентальной муниципальной модели чаще всего происходит вследствие его не способности управлять

коммуной. Следовательно, в указанных моделях местного самоуправления и местного управления до сих пор существует административный контроль осуществляемый представителями центра на местах. Не следует думать, что административный контроль отсутствует в англосаксонской правовой семье, поскольку здесь нет представителей государственной власти на местах. Неизбежный контроль над органами местного самоуправления в этих странах производится со стороны министерств.

Следует отметить, что изначально как в континентальной (Французской) модели местного самоуправления и местного управления, так и в латиноамериканской, контроль центра за деятельностью местных органов осуществлялся посредством так называемой «административной опеки», предполагавшей вступление в силу решений муниципальной власти после их одобрения соответствующими государственными надзорными инстанциями. Однако специфика административной опеки заключалась в том, что одобрение соответствующих государственных инстанции могло и не по-

следовать. Следовательно, получалась вполне оправданная законом зависимость органов местного самоуправления от государственных органов. В последние двадцать лет прошедшего столетия в большинстве государств Европы и стран Латинской Америки административная опека трансформируется в административный контроль.

Таким образом, действующая в странах Латинской Америки модель местного самоуправления и местного управления обнаруживает сходства с континентальной (французской) моделью местного самоуправления, в которой умеренно сочетаются централизация и децентрализация.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Еремян В.В. Местное управление и самоуправление в Латинской Америке. М.: РУДН, 2001. 497 с.
2. Еремян В.В. Муниципальное право стран Латинской Америки: история, теория, практика. Ч. 1: Мексика. – М.: РУДН, 1997. 300 с.
3. Еремян В.В. Современный мексиканский муниципализм. М.: РУДН, 1996. 90 с.
4. Муниципальное право / под ред. А.Н. Костюкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 791 с.