
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

УДК 342.25

DOI 10.24147/2542-1514.2018.2(4).86-97

СПЕЦИФИКА КОРПОРАТИВНОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДИВЕРГЕНЦИЯ СОВРЕМЕННЫХ ПОДХОДОВ К САМОУПРАВЛЕНИЮ НА МЕСТАХ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НАЦИЙ

А.А. Ларичев

*Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России),
Северный институт (филиал), г. Петрозаводск, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

18 октября 2018 г.

Дата принятия в печать –

14 декабря 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

20 января 2019 г.

Ключевые слова

Местное самоуправление,
корпоративная модель,
посткорпоративная модель,
характеристика, местное
сообщество, англосаксонские
государства, Содружество наций

Анализируются основные характеристики корпоративной модели местного самоуправления, отраженные в правовом регулировании и правоприменительной практике ряда англосаксонских государств, входящих в Содружество наций. По мнению автора, несмотря на общие правовые и концептуальные истоки института местного самоуправления, в настоящее время в англосаксонских странах наблюдается дивергенция подходов к самоуправлению на местах, что позволяет сделать вывод о формировании также новой, посткорпоративной модели местного самоуправления. Формулируются основные черты, присущие обоим рассматриваемым моделям местного самоуправления.

THE SPECIFICS OF THE CORPORATE MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND THE DIVERGENCE OF MODERN APPROACHES TO SELF-GOVERNMENT AT THE LOCAL LEVEL IN THE COMMONWEALTH COUNTRIES

Alexander A. Larichev

All-Russian State University of Justice, Northern Institute (branch), Petrozavodsk, Russia

Article info

Received – 2018 October 18

Accepted – 2018 December 14

Available online – 2019 January 20

Keywords

Local self-government, corporate
model, post-corporate model,
characteristics, local community,
Commonwealth countries,
Commonwealth

The subject of the article is models of local self-government in Commonwealth countries.

The purpose of this article is to substantiate or refute the hypothesis post-corporate model of local self-government is evolved.

Methods of theoretical analysis are used, as well as legal methods, including the formal legal method and the method of comparative law.

The main results and scope of their application. The corporate model of local government can be characterized by the following features: the lack of full constitutional recognition of local government as an independent form of public authority; formal institutional autonomy of municipal units as public (private-public) corporations of a special type that are not included into the system of state power; limited functional autonomy; lack of constitutional recognition of citizens' or local communities' right(s) to local self-government; limited accountability of local governments to the population, including the lack of sufficient legislative guarantees for the election of local authorities. These characteristics, grounded also in the historical specificity of local government development in Great Britain and its colonies, as well as in peculiarities of development of municipal units' status in English law, are determined by the corporate character of municipal government, which does not arise from the power of communities, but is formed by the state "from above". The author also ana-

lyzes the differences in approaches to regulation and organization of local government in the Commonwealth countries.

Overcoming the historical heritage, laid by the genesis of municipal corporations, in a number of Commonwealth states, indicates the formation of a new, post-corporate model of local government, which can be characterized by some features: the establishment of constitutional autonomy of local government as a special form of public power, its development as a form of democracy with greater control over the forms of self-government and governance at the local level by the population, as well as the establishment of a link between self-government and the local community. The proposed analysis may become a crucial point for future research in the field of post-corporate model of local self-government. Conclusions. Such countries as Australia and Ireland can presently be considered in a state of transition to the post-corporate model of local self-government.

1. Введение

Корпоративная модель местного самоуправления как следствие развития института муниципальных корпораций получила наибольшее распространение в англосаксонских государствах. Вместе с тем современные тенденции развития законодательства этих государств свидетельствуют об эволюции этой модели.

2. Особенности корпоративной модели местного самоуправления

2.1. Рассматривая корпоративную модель как следствие развития института муниципальных корпораций, следует к классическим характеристикам указанной модели, определяющим ее специфику, отнести, во-первых, отсутствие либо затруднения (в противовес, например, общинной модели) в конституционном (законодательном) признании местного самоуправления в качестве формы публичной власти и установлении гарантий его автономии и деятельности.

Если учитывать институциональную автономию муниципалитетов как содержательный признак местного самоуправления, то следует полагать, что в рамках корпоративной модели она носит формальный характер и заключена в разнородности правовой природы и юридической конструкции институтов местного самоуправления и государственной власти.

Имея иную политическую и юридическую сущность, муниципалитеты как публичные корпорации в ряде англосаксонских государств «не стыкуются» с системой государственной власти (такая ситуация характерна, например, для Великобритании [1, р. 19–20] и Канады). Поэтому прежде чем специально регулировать местное самоуправление на

конституционном уровне, необходимо определиться с тем, какую форму должны принять соответствующие институты. Необходимым, по всей видимости, является и пересмотр регулируемой конституционно концепции «публичной власти» в сторону ее расширения.

Надо отметить, что влияние корпоративной природы муниципалитета в настоящее время не является одинаковым и в некоторых англосаксонских государствах приобретают динамику процессы, нацеленные на решение указанных проблем, включая конституционное признание местного самоуправления в качестве формы публичной власти и установление гарантий его функционирования.

Так, в США ряд конституций штатов содержит институциональные гарантии муниципалитетов, в том числе касающиеся сохранения их границ. Например, согласно ч. 2 ст. 8 Конституции штата Вирджиния¹, законодательным органом штата не может быть принят закон, предусматривающий расширение либо сокращение границ муниципальной единицы. Статья также предписывает получение согласия граждан, выраженного в форме голосования, в случае разработки штатом структуры муниципального управления в конкретном муниципалитете.

В Австралии местное самоуправление также регулируется конституциями в большинстве штатов и территорий. В некоторых из указанных документов, например в Конституционном Акте штата Виктория², установлены институциональные гарантии муниципалитетов. Согласно ст. 74А Конституционного Акта, местное самоуправление признается отдельным и важным (*distinct and essential*) уровнем власти, состоящим из демократически избранных сове-

¹ Constitution of Virginia. URL: <http://law.lis.virginia.gov/constitution/article7/section2/>

² Constitution Act 1975 (Australia, Victoria), N 8750/1975. URL: http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/ca1975188/index.html#s74b.

тов. Согласно ст. 74В, муниципальный совет может быть распущен лишь актом парламента штата.

Вопрос о конституционном признании местного самоуправления в Австралии неоднократно поднимался и на общегосударственном уровне (1974, 1988 и 2013 гг.), хотя речь в первом и последнем случаях шла об определении финансовых гарантий местного самоуправления, прежде всего в форме установления возможности прямого финансирования деятельности муниципалитетов со стороны федерального центра. Последняя попытка была принята в 2013 г.

Как указывается в экспертных отчетах парламента и правительства Австралии, предшествовавших последней попытке проведения референдума, несмотря на то что специальное признание местного самоуправления в качестве демократически формируемого уровня власти («институциональное признание», *institutional recognition*) не рекомендовано для вынесения на федеральный референдум [2, р. 8], «финансовое признание» (*financial recognition*) само по себе способствовало бы признанию повышающейся роли местного самоуправления в механизме управления и удовлетворения запросов со стороны местных сообществ [3, р. 17].

Наибольший объем конституционного регулирования местного самоуправления содержится в основном законе Ирландии, который в том числе «признает роль местного самоуправления в демократическом представительстве местных сообществ» (ст. 28А Конституции Ирландии³).

2.2. Во-вторых, функциональная автономия муниципалитетов в рамках корпоративной модели хотя и присутствует, но серьезно ограничивается рестриктивным механизмом определения компетенции органов местного самоуправления и действием доктрины *ultra vires* («разрешено то, что прямо предписано законом»). Положение муниципалитетов при этом остается подчиненным вышестоящей власти – в силу хотя бы того, что полученная через механизм инкорпорации местными органами власть является исключительно делегированной и ограниченной. В связи с этим муниципалитеты рассматриваются лишь как подчиненный механизм (*subordinate mechanism*), посредством которого патерналистское правительство может обеспечить предоставление

услуг населению [4, р.22]. Это существенным образом отличает положение муниципалитетов от положения субъектов федеративного государства, которые получают свою власть в результате равного распределения предметов ведения через учредительный либо конституционный акт [5, р.31].

В Великобритании, например, дискреция органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения ограничивается вмешательством со стороны различных министерств и правительства, директивы и предписания которых в отношении местных органов принимаются достаточно часто [1, р. 1, 25].

Нельзя сказать, что рассматриваемые условия не подвержены динамике. Так, в последние годы наметился отход от определения компетенции муниципалитетов по принципу: «разрешено то, что прямо предписано законом» (позитивное регулирование).

Важнейшим изменением в Великобритании, например, стало принятие в 2011 г. Акта о локализме (*The Localism Act*⁴), в соответствии с которым местные органы наделяются общей компетенцией и получают расширенную правосубъектность. В 2016 г. был принят Акт о деволюции власти городскому и местному самоуправлению (*Cities and Local Government Devolution Act*⁵), предусматривающий передачу на местный уровень важнейших вопросов в сфере жилищного хозяйства, транспорта, территориального планирования и полиции.

Однако указанные процессы еще не завершены, кроме того, их ускорению мешает ряд юридических и институциональных факторов. Результаты исследований о реформировании местного самоуправления в странах англо-саксонской модели отражают схожие данные по Австралии, Ирландии, Новой Зеландии и США (см., [6, р. 8–14]).

Экспертами местного самоуправления отмечается, что повышение функциональной роли органов местного самоуправления невозможно и без ограничения деятельности специализированных органов (так называемых *quangos* в Великобритании, *ABCs* – в Канаде и США), не входящих в механизм муниципального управления [7; 8]. Присутствие этих органов на местном уровне не только ослабляет функциональную автономию муниципалитетов, но и пре-

³ Constitution of Ireland. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html#part6>

⁴ The Localism Act (UK), 2011. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents>.

⁵ Cities and Local Government Devolution Act (UK), 2016. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/contents/enacted>.

пятствует расширению подконтрольности механизма решения местных вопросов населению, поскольку в большинстве своем формирование специализированных органов осуществляется на профессиональной, невыборной основе.

2.3. В-третьих, в том числе с учетом вышеуказанного, корпоративный характер муниципальной власти препятствует восприятию местного самоуправления как фактора развития демократических институтов и ставит под вопрос ключевой для местного самоуправления вопрос о подконтрольности форм местного управления и самоуправления населению.

С одной стороны, местное самоуправление подробно исследовалось в этом ключе представителями англосаксонской политико-правовой мысли, которые подчеркивали его достоинства.

По словам А. Токвиля, «местные собрания граждан ... есть для свободы то же, что и начальные школы для науки; они приносят ее в пределы досягаемости, учат людей, как пользоваться и наслаждаться ею. Народ может создать механизм свободного правительства, но без духа муниципальных учреждений не сможет обрести духа свободы» [9].

Идею о местном самоуправлении как своеобразной школе демократии разделяли Д.С. Милль, У. Оджерс. По мнению Милля, смешанный, бессловесный состав местных учреждений превращает их в школу для приобретения навыка в политических делах и для низших классов [10, р. 266–274].

По мнению английского правоведа У. Оджерса, лишь путем таких уроков, как организация и функционирование городского собрания, нация возвышается до истинного понимания значения свободы и способов самоуправления [11, р. 236].

Известный британский теоретик местного самоуправления Дж. Тоулмин Смит разделял убеждение в том, что свобода является важным принципом – как для общин, так и для физических лиц. «Централизация заглушает любое чувство щедрой эмуляции; уничтожает все стимулы к усилиям по совершенствованию и гасит азарт к прогрессивному развитию ресурсов», – писал Смит (цит. по: [5, р. 42]).

Менее идеализированный и более рациональный подход к роли местного самоуправления прослеживается в трудах английского философа и государственоведа И. Бентама. В частности, хотя Бентам и считал необходимым сохранение суверенитета центральной власти, однако, по его мнению, решение местных вопросов может быть доверено местным жителям в том случае, если это позволит достичь в их решении оптимального эффекта. Его концепция

нового государственного управления, изложенная в работе «Конституционный кодекс», предполагала выборы населением местных глав (*local headmen*), находившихся, однако, в полной субординации вышестоящим властям [12, р. 20–21].

Многие английские авторы связывали местное самоуправление с механизмом представительной демократии в Англии, в частности функционированием парламента. В 1264 г. представители городов и графств (широв) были впервые включены в состав национального представительного органа. Начиная с середины XIV в. их участие в работе парламента стало постоянным [13, р. 251–261, 331–352].

Английский историк А. Смит проводил идею о том, что английский парламент вырос на почве местного самоуправления. К нему, однако, автор относит прежде всего графства (ширы). По мнению А. Смита, местное самоуправление, основанное на системе графств, получило политическое значение благодаря тому, что королевская власть в своей борьбе с феодалами и папской властью искала опору в графствах (цит. по: [14, с. 255]). На союз местных единиц (включая города и графства) и Короны, в противовес политическому феодализму в Англии, указывал и австрийский ученый И. Редлих [15, р. 399].

Вместе с тем в английской литературе базой традиций самоуправления, которые легли в основу современной англосаксонской модели, принято считать не графства, имевшие некоторую функциональную автономию, но управлявшиеся тем не менее централизованно, а прежде всего городские корпорации (бороу). Представляется, однако, что влияние последних на развитие представительной демократии в Англии также не следует преувеличивать.

Так, профессор Оксфордского университета У. Стеббс в своем классическом труде «Конституционная история Англии: ее начало и развитие», не отрицая в целом благотворного влияния на конституционное развитие Англии института представительства городов в парламенте, указывает, что в ключевые моменты развития парламентаризма, во всяком случае на ранних его этапах (XIII–XV вв.), решающую роль в этом процессе играли прежде всего представители графств (*knights of shires*), в то время как представители городов не всегда занимали активную позицию по ключевым вопросам борьбы за полномочия и привилегии с Коронай, предпочитая внепарламентские договоренности [16, р. 514, 588–589].

Говоря о формировании системы представительной демократии в Англии, нельзя также забывать о принципах избирательного права, которое до

второй половины XIX в. предусматривало жесткий имущественный ценз в графствах [17; 18]. Система финансовых и имущественных цензов в городах была еще более разнообразной и подчас носила даже более ограничительный характер. Управление муниципальными корпорациями, как указывалось выше, долгое время находилось в руках торговой элиты, и именно ее интересы, а не интересы местного населения в целом, находили защиту и репрезентацию на национальном уровне.

Что касается вопросов управления графствами и входящими в них приходами (*parishes*), владениями (*manors*), а также прочими единицами, то здесь господство аристократии и зажиточных классов было безусловным. Для представителей аристократии действовал принцип обязательности участия в деятельности местных органов, а должности, как правило, не предполагали оплаты. Вместе с тем этот принцип предусматривал и *self-election* (т. е. «само-назначение»). Замещение должностей в основном производилось Короной по решению (представлению) закрытых групп элит, без участия широких слоев населения и, за рядом исключений, без выборов даже на основе цензов. Соответствующая система существовала вплоть до реформ XIX в. [19, р. 18].

Таким образом, обеспечение представительства интересов регионов и местностей в Парламенте, уравнивающее интересы центральной власти, само по себе является большим достижением и особенностью государственной модели в Англии уже на ранних этапах ее развития, однако вряд ли речь идет о наличии прямой связи муниципального механизма с эволюцией демократических форм управления.

Дискуссия о роли муниципальных институтов в системе демократического управления характерна и для современных источников. Так, известный канадский специалист по местному самоуправлению К. Кроуфорд определял уровень местного самоуправления как идеальный для развития демократии. Как указывал автор, гражданину значительно проще ориентироваться в местных вопросах, нежели чем более сложных и комплексных, которые находятся в ведении вышестоящих органов власти. Кроме того, поскольку результаты принятых на местном уровне решений видны населению, ему проще оценить работу местных органов и степень реализации данных обещаний [20].

Данное позитивное восприятие, однако, не разделяет цитируемый в англосаксонской литера-

туре французский исследователь Дж. Лангрод, рассматривающий местное управление в качестве лишь технического инструмента внутри системы административного управления. По его мнению, заложенные в системе местного самоуправления «структурные анахронизмы, высокая степень внутреннего функционального разделения, доминирование не-выборных должностей в механизме управленческого аппарата... являются лишь тормозом к демократизации» [21, р. 25–33]. Эти идеи перекликаются с идеями известного английского теоретика права Дж. Остина, который видел в местном самоуправлении инструмент повышения эффективности решения местных вопросов, однако связанную с ним децентрализацию считал лишь источником хаоса и коррупции [22, р. 248, 253–254].

Канадские эксперты Р. и С. Тиндалы, в свою очередь, указывают: канадское местное самоуправление никогда не задумывалось как инструмент массовой демократии, что очевидно исходя из существовавших продолжительное время в Канаде ограничений избирательного права в пользу собственников недвижимого имущества [23, р. 8].

Приводятся и уже рассмотренные выше концептуальные ограничения корпоративной формы муниципалитета. Так, по мнению профессора Йоркского университета (Канада) Х. Каплана, местное самоуправление не может совмещать в себе роль инструмента массовой партиципаторной демократии и корпорации для собственников [24, р. 63].

Отход от восприятия муниципалитетов как хозяйствующих единиц в пользу подхода к ним как единицам демократического управления, по мнению канадского исследователя А. Каррела, возможен, однако требует передачи главенствующей роли в механизме самим местным жителям, причем этот новый подход должен получить признание не только и не столько на региональном, сколько на муниципальном уровне непосредственно. «Муниципальный совет, – указывает автор, – должен понимать свою обязанность по вовлечению населения в демократические процессы, которая должна ставиться даже выше обязанности по реализации полномочий, делегированных правительством провинции» [25, р.108]. Прецеденты активности населения на местном уровне есть, однако для ее поддержки необходимо отойти от парадигмы «комфортной субординации» и колониально-провинциального патернализма, сложившейся в последние десятилетия [26].

3. Описание статуса муниципальных единиц в законодательстве англо-саксонских государств

Следует полагать, что большое значение для решения проблем, связанных с юридической сущностью муниципалитетов в рамках англосаксонского подхода к местному самоуправлению, имеет и правовая терминология, используемая для описания статуса муниципальных единиц.

Например, если в канадском праве для обозначения такой единицы прямо используется понятие «муниципальная корпорация» (*municipal corporation*), в которой «муниципальный совет» (*municipal council*) является управляющим органом, что создает картину *корпоративного управления*, то, например, в австралийской законодательной практике более широко распространена юридическая конструкция, в рамках которой муниципалитет является собирательным понятием, состоящим из «совета, действующего в пределах территории»⁶. Именно избираемый *совет*, а не муниципалитет как корпорация упоминается в большинстве случаев в законодательстве применительно к вопросам компетенции, взаимодействия с другими единицами и уровнями власти.

Смещение акцентов, как представляется, в данном случае имеет важное значение для динамики восприятия не только сущности муниципальных единиц, но и местного самоуправления в целом в более демократическом русле.

В некоторых случаях это смещение прослеживается в выводе на второй план указания на корпоративность местного самоуправления. Так, например, в Акте о местном самоуправлении штата Квинсленд 2009 г. (*Local Government Act 2009*⁷) в Австралии дается следующее определение основного понятия: «Местное самоуправление это *выборный орган*, ответственный за управление и решение местных вопросов на части территории Квинсленда» (ст. 8), и лишь далее по тексту упоминается корпоративный статус самоуправляющейся единицы (ст. 11).

Здесь следует также отметить, что если, например, в Канаде выборность органов местного самоуправления законодательно не гарантирована, то законодательство ряда субъектов Австралийского Со-

юза подчеркивает выборный характер, во всяком случае, муниципальных советов⁸. Требование относительно выборности советов содержится в общенациональном законодательстве о местном самоуправлении Новой Зеландии⁹. Наконец, в Ирландии выборность органов местного самоуправления определена конституционно (ст. 28А Конституции Ирландии).

4. Отношение к правам граждан (территориальных коллективов) на осуществление местного самоуправления как критерий разграничения моделей местного самоуправления

Рассматривая корпоративную модель местного самоуправления на контрасте с общинной (постобщинной) моделью, следует отметить, что следствием корпоративного характера муниципалитетов являются присущие государствам корпоративной модели неразработанность в целом доктрины *коммунальных* прав и непризнание прав граждан либо территориальных коллективов на осуществление местного самоуправления.

Идея о соответствующих правах основана на более широких воззрениях об общественном суверенитете и индивидуальном праве на участие в решении публичных вопросов, разработанных подробно в работах эпохи Просвещения. Как писал Т. Джефферсон, человек способен жить в обществе, управляемом законами, принятыми данным обществом *самостоятельно* и гарантирующими его членам жизнь, свободу, собственность и мир [27].

В XIX в. в Европе получили развитие теории местного самоуправления, фактически определявшие право на местное самоуправление как естественное право общин («общественная теория»), либо позитивное право, данное государством («государственная теория») [28].

В Северной Америке споры по этому поводу включали в себя известные судебные решения, давшие пищу широкой научной дискуссии и известные сегодня как «*правило Диллона*» (*the Dillon's rule*) и «*доктрина Кули*» (*Cooley doctrine*). В доктрине Кули, в отличие от уже упомянутого в настоящем исследовании решения американского судьи Дж.Ф. Диллона, была сформулирована идея о неотъемлемом праве

⁶ Local Government Act 1999 (South Australia), S. 6. URL: <https://www.legislation.sa.gov.au>

⁷ Local Government Act 2009 (Queensland). URL: http://www.austlii.edu.au/au/legis/qld/consol_act/lga2009182/index.html#s8

⁸ Local Government Act 1993 (New South Wales), S. 222. URL: <http://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/1993/30/>

whole; Local Government Act 1989 (Australia, Victoria), URL: http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/lga1989182/

⁹ Local Government Act 2002 (New Zealand), S. 41. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0084/latest/DLM171806.html/>

на местное самоуправление. В своем мнении по делу 1871 г. судья Верховного суда штата Мичиган Т. Кули писал: «Право на местное самоуправление относится к правам абсолютным; государство не может лишить его»¹⁰. Оба данных подхода сегодня широко цитируются и в Канаде.

В своей научной статье, опубликованной в 1900 г. в Гарварде, известный юрист А. Итон указывала, что право на местное самоуправление существует проистекая из общего права, заимствованного английскими колониями в Америке, даже несмотря на то, что данное право не находит отражения в Конституции [29, р.477]. В другой классической статье, однако, американский юрист Х. Макбейн, ссылаясь на широкий обзор судебной практики, полагал «естественное» право на местное самоуправление (*inherent right to local government*) крайне экзотическим и практически не признаваемым [30, р. 216].

Канадский теоретик местного самоуправления У. Магнуссон, в свою очередь, последовательно выдвигает идею о наличии *права на город* как составной части права на самоуправление. Считая соответствующее право *коллективным*, Магнуссон при этом противопоставляет его праву частных собственников, призывая считать его носителем всех, кто проживает в определенной локации, по соседству (*neighborhood*) [31, р. 277]. В этом смысле идея «права на местное самоуправление», принадлежащего местному сообществу, антагонична принципам, заложенным в представлении о муниципалитете как корпорации, в связи с чем ее реализация невозможна без слома существующей политико-правовой конструкции муниципального механизма, пропитанного «корпоративным духом».

Надо отметить что концепция «права на город» получает признание и на международном уровне, в частности, она нашла отражение в одноименной международной Хартии 2005 г., разработанной при поддержке ЮНЕСКО, где данное право расшифровывается как коллективное право на организацию и деятельность по решению вопросов, связанных с самоопределением и обеспечением достойного уровня жизни в городах¹¹.

Вместе с тем в отчете рабочей группы Генассамблеи ООН по вопросам соблюдения прав человека на местном уровне говорится о лимитированном внед-

рении данного права, при этом приводится в том числе пример Хартии прав и обязанностей г. Монреаль в Канаде (*Charte Montréalaise des Droits et Responsabilités*)¹², которая отнесена к «слабым» формам его реализации [32, р. 12], без признания на государственном законодательном уровне.

Рассматривая право на местное самоуправление в сопоставлении с правом на самоуправление коренных жителей Канады, У. Магнуссон полагает фактическое отсутствие признания первого в законодательстве Канады рудиментом государственно-правовой традиции «абсолютистского суверенитета», перенесенной из бывшей метрополии [33, р.6].

Ученый также предлагает считать муниципалитеты «локальным государством» (*local state*), наделенным автономией в решении собственных вопросов по отношению к провинциям, так же, как и провинции наделены автономией по отношению к федеральному центру. Идеалом для У. Магнуссона представляется совпадение *local state* и сообщества (*community*), интересы которого оно выражает [31, р. 94, 96].

Надо, однако, отметить, что несмотря на наличие отдельных исследований, теоретическая дискуссия о праве на самоуправление в Канаде в большей степени связана с исследованием природы и содержания права на самоуправление коренных малочисленных народов, проживающих на территории страны, нежели чем с правом на местное самоуправление, при этом данная дискуссия далека от своего завершения, в том числе относительно коллегияльного либо индивидуального характера его форм [34; 35].

В теории и законодательной практике других англосаксонских государств наблюдается схожая картина, вместе с тем некоторые изменения последнего времени свидетельствуют о поиске юридического оформления прав, которые могут быть связаны с функционированием института местного самоуправления.

Конституция Ирландии не содержит прямого признания права на местное самоуправление, однако в ней зафиксировано (ст. 28А) «право граждан голосовать на выборах должностных лиц муниципальных органов (*local authority*, в данном контексте – *советов* [А.Л.])».

¹⁰ People v. Hurlbut 24 Mich 44, 95 [1871].

¹¹ World Charter for the Right to the City, 2005. URL: http://www.choike.org/nuevo_eng/informes/2243.html.

¹² Charte Montréalaise des Droits et Responsabilités, 2005 (City of Montreal, Quebec). URL: http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3036,3377687&_dad=portal&_schema=PORTAL.

В настоящее время также набирает популярность идея о новом механизме самоорганизации граждан по участию в решении вопросов местного значения, именуемом *community governance* («общинное управление») [36–38]. Предусматривающий значительную степень автономии локальных сообществ в решении вопросов местного значения, указанный механизм предполагает активную роль самих граждан в развитии соответствующих институтов «снизу».

В Австралии с начала 2000-х гг. наличие особых «прав местного сообщества» признавалось на региональном уровне в рамках государственной стратегии по развитию «ассоциативного управления» (вовлечения в управление населения и общественных групп), хотя законодательного закрепления данное право не получило [39, р. 51].

В законодательстве Великобритании, в рамках движения «локализма», в нормативной базе (Localism Act 2011) нашли отражение такие «права сообществ» (*community rights*), как право на покупку, планирование и строительство объектов общественной инфраструктуры, право на запуск альтернативных механизмов предоставления публичных услуг, право требовать предоставления неиспользуемых земель, находящихся в публичной собственности [40].

Между тем, как указывается в отчете рабочей группы Совета Европы по исследованию состояния местного и регионального управления, в законодательстве Великобритании, помимо прав, закрепленных Актом о локализме 2011 г., право на местное самоуправление как таковое не закреплено. Авторы исследования отмечают и символичность отказа Великобритании от ратификации дополнительного Протокола к Европейской хартии местного самоуправления, предусматривающего необходимость защиты права граждан на участие в деятельности местной власти [1, р. 1–3]. Несмотря на увеличение выборности должностных лиц на местном уровне и оснований применения различных форм непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения в рамках законодательных изменений последних лет, экспертами отмечается их половинчатость, указывается на укоренившийся «централистский подход» к организации и осуществлению местной власти [41].

Практика реализации модели «общинного управления» в англосаксонских государствах при этом показывает, что под ним понимается самоорганизация граждан прежде всего на локальном, *субмуниципальном* уровне. Таким образом, рост интереса к «правам сообществ» нельзя отождествлять с движе-

нием в направлении формирования концепции территориального публичного коллектива, имеющего самостоятельные совокупные коммунальные права в границах единой муниципальной единицы.

5. Выводы

Исходя из вышеперечисленного следует считать, что для корпоративной модели местного самоуправления характерны такие черты, как отсутствие полноценного конституционного признания местного самоуправления в качестве самостоятельной формы публичной власти и формальная институциональная автономия муниципальных единиц в качестве публичных (частно-публичных) корпораций особого типа, не включаемых в систему государственной власти, ограниченная функциональная автономия, отсутствие конституционного признания права (прав) на местное самоуправление отдельных граждан либо местных сообществ, ограниченная подконтрольность органов местного самоуправления населению, связанная в том числе с отсутствием достаточных законодательных гарантий выборности местных органов. Данные характеристики, с учетом исторической специфики развития местного самоуправления в Великобритании и ее колониях, а также особенностей формирования статуса муниципалитетов в английском праве, напрямую детерминированы сложившимся корпоративным характером муниципальной власти, вытекающим не из власти общин, но формируемым государством «сверху».

Вместе с тем проведенный выше анализ показывает, что не во всех англосаксонских странах развитие института местного самоуправления носит одинаковый характер и однозначно вписывается в характеристики корпоративной модели. Так, например, в Австралии и США местное самоуправление регулируется конституциями штатов (территорий) и муниципалитеты получают некоторые гарантии своего функционирования. В Ирландии рассматриваемый институт уже признан на общенациональном конституционном уровне, в Австралии ведется подготовительная работа по его конституционному признанию.

В Австралии, Новой Зеландии и Ирландии законодательно устанавливается выборность органов местного самоуправления, в последнем случае она подкрепляется наличием особого конституционного права граждан. Хотя и отсутствует четкая доктрина коммунальных прав, очевидны попытки ее разработки, при этом в законодательстве имеется апелляция к *местным сообществам*, интересы которых должно выражать местное самоуправление (Великобритания, Ирландия).

Таким образом, преодоление в ряде англосаксонских государств исторического наследия, заложенного генезисом института муниципальных корпораций, может свидетельствовать о формировании новой, *посткорпоративной* модели местного самоуправления, которая характеризуется установлением конституционной автономии местного самоуправления как особой формы публичной власти, его развитием как формы народовластия с большей подконтрольностью форм самоуправления и управления на местном уровне населению, установлением связи между самоуправлением и местным сообществом в качестве носителя права на него. В случае окончательного перехода к такой модели корпоративный статус муниципалитета может быть пересмотрен либо сохранен как статус юридического лица в хозяйственном обороте, не оказывая, однако, влияния на решение вопросов публично-правового характера (компетенция, подконтрольность и подотчетность муниципальной власти субъектам самоуправления, взаимодействие с другими уровнями власти).

Повышение роли местных сообществ в механизме местного самоуправления, как представляется,

не будет означать безусловной адаптации в англосаксонских государствах института территориального публичного коллектива и, как следствие, перехода к поселенческому принципу территориальной организации самоуправления на местах. Во всех англосаксонских государствах сохраняется тренд на территориальную реорганизацию в форме объединения и укрупнения муниципалитетов, поэтому реализация прав местных сообществ, по всей видимости, будет происходить преимущественно на субмуниципальном уровне. Вместе с тем в рамках обеих моделей местное самоуправление должно восприниматься прежде всего как демократический институт выражения мнения населения, гарантируемый законодательно.

Исходя из указанных характеристик посткорпоративной модели следует сделать вывод: на сегодняшний день такие государства, как Австралия и Ирландия, можно считать находящимися в состоянии перехода к указанной модели, в то время как Великобритания и в особенности Канада, даже с учетом некоторой динамики статуса муниципальных единиц и органов местного самоуправления, продолжают оставаться в рамках модели корпоративной.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Local and Regional Democracy in the United Kingdom / Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe. March 26, 2014. 60 p.
2. Final Report by Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government / Expert Panel Secretariat within the Department of Regional Australia, Regional Development and Local Government, Commonwealth of Australia. Canberra, 2011. 119 p.
3. Final Report by the Majority Finding of the Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government: the Case for Financial Recognition, the Likelihood of Success and Lessons from the History of Constitutional Referenda / Joint Select Committee on Constitutional Recognition of Local Government, The Parliament of the Commonwealth of Australia. Canberra, 2013. 70 p.
4. Allen H. Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters / H. Allen. – Hague: IULA, 1990. – 119 p.
5. Wilson D. Local Government in the United Kingdom / D. Wilson, C. Game; 5th ed. – London: Palgrave Macmillan, 2011. – 464 p.
6. Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries / B. Dollery, J. Garcea, E.C. LeSage, eds. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2008. 267 p.
7. Davis H., ed. Quangos and Local Government: A Changing World. London, Frank Cass, 1996. 104 p.
8. Richmond D., Siegel D., eds. Agencies, Boards and Commissions in Canadian Local Government. Toronto: Inst. of Public Administration of Canada, 1994. 138 p.
9. Tocqueville A. Democracy in America / A. Tocqueville. – Vol. 1. – New York: Harper & Row, 1966.
10. Mill J.S. Considerations on Representative Government, Kitchener, Batoche Books., 2001. 219 p.
11. Odgers W.B. Local Government / W.B. Odgers. – London: Macmillan, 1899. – 293 p.
12. Sancton A. The Doctrine of Local Self-Government in British Political Thought / A. Sancton. – Oxford: The Queen's College, 1969. – 135 p.
13. Maddicott J. The Origins of the English Parliament, 924–1327 / J. Maddicott. – Oxford: Oxford Univ. Press, 2010. – 526 pp.

14. Витте С.Ю. По поводу непреложности законов государственной жизни / С.Ю. Витте. – СПб.: Акц. о-во Брокгауз-Ефрон, 1914. – 376 с.
15. Redlich J. Local Government in England / J. Redlich, F.W. Hirst. – Vol. II. – London, Macmillan, 1903.
16. Stubbs W. The Constitutional History of England in its Origin and Development / W. Stubbs. – Oxford: Clarendon Press, 1875. – Vol. 2. – 646 p.
17. Seymour C.Jr. Electoral Reform in England and Wales / C.Jr. Seymour. – London: General Books, 2010. – 336 p.
18. Cooper A. The Forty-Shilling Freeholder / A. Cooper, S. Cooper. URL: <http://www.chivalryandwar.co.uk/Resource/THE%20FORTY%20SHILLING%20FREEHOLDER.pdf>.
19. Loughlin M. Legality and Locality: The Role of Law in Central-Local Government Relations / M. Loughlin. – Oxford: Clarendon Press, 1996. – 427 p.
20. Crawford K.G. Canadian Municipal Government / K.G. Crawford. – Toronto: Univ. of Toronto Press, 1954. – 407 p.
21. Langrod G. Local Government and Democracy / G. Langrod // Public Administration. – 1953. – Vol. 31.
22. Austin J. Centralization / J. Austin // Edinburgh Review. – 1847. – Vol. 85.
23. Tindal R. Local Government in Canada / R. Tindal, S. Tindal; 7th ed. – Toronto: Nelson, 2009. – 447 p.
24. Kaplan H. Reform, Planning and City Politics: Montreal, Winnipeg, Toronto / H. Kaplan. – Toronto: Univ. of Toronto Press, 1982.
25. Carrel A. Citizens' Hall: Making Local Democracy Work / A. Carrel. – Toronto: Between the Lines, 2001. – 176 p.
26. Siegel D. Changing the Municipal Culture: From Comfortable Subordination to Assertive Maturity / D. Siegel // Municipal World. – 2006. March, April.
27. Jefferson T. The Solemn Declaration and Protest of the Commonwealth of Virginia, in: Jefferson T. Writings, 1825. – P. 482-486.
28. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие: сб. обзоров / под ред. В.И. Фадеева. – М.: ИНИОН РАН, 1996.
29. Eaton A. The Right to Local Self-Government, I / A. Eaton // Harvard Law Review. – 1900. – Vol. 13. – № 6.
30. McBain H.L. The Doctrine of an Inherent Right of Local Self-Government. I. The Extent of Its Application by American Courts / H.L. McBain // Columbia Law Review. – 1916. – Vol. 16. – № 3.
31. Magnusson W. Local Self-Government and the Right to the City / W. Magnusson. – Montreal-Kingston: McGill-Queen's Press, 2015. – 360 p.
32. Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights. Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee / United Nations General Assembly, 2015. – 19 p.
33. Magnusson W. Are Municipalities Creatures of the Provinces? / W. Magnusson // Journal of Canadian Studies. – 2005. – Vol. 39. – № 2.
34. Fenwick F.R. First Nations Governance Act: The Inherent Right to Self-Government. What's In a Name? / F.R. Fenwick // Law Now. – 2004. – Vol. 28. – № 3.
35. Grammond S. Identity Captured by Law: Membership in Canada's Indigenous Peoples and Linguistic Minorities / S. Grammond. – Montreal-Kingston: McGill-Queen's Univ. Press, 2009.
36. Somerville P. Community Governance and Democracy / P. Somerville // Policy and Politics. – 2005. – Vol. 33. – № 1.
37. Sullivan H. Modernisation, Democratisation and Community Governance / H. Sullivan // Local Government Studies. – 2001. – Vol. 27. – Issue 3.
38. Pillora S., McKinlay P. Evolution in Community Governance. Building on What Works: Literature Review. Vol. 2. Univ. of Technology, Sydney. 2011. 36 p.
39. Smyth P., Reddel T., Jones A. Community and Local Governance in Australia. Sydney: UNSW Press, 2005. 266 p.
40. 2010 to 2015 Government Policy: Localism. Policy Paper / Department for Communities and Local Government, UK. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>.
41. Pipe J. Two Years on, What Has the Localism Act Achieved? / J. Pipe. URL: <https://www.theguardian.com/local-government-network/2013/nov/02/localism-act-devolution-uk-local-authorities>.

REFERENCES

1. Local and Regional Democracy in the United Kingdom / Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe. March 26, 2014. 60 p.
2. Final Report by Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government / Expert Panel Secretariat within the Department of Regional Australia, Regional Development and Local Government, Commonwealth of Australia. Canberra, 2011. 119 p.
3. Final Report by the Majority Finding of the Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government: the Case for Financial Recognition, the Likelihood of Success and Lessons from the History of Constitutional Referenda / Joint Select Committee on Constitutional Recognition of Local Government, The Parliament of the Commonwealth of Australia. Canberra, 2013. 70 p.
4. Allen H. Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters. The Hague: IULA, 1990. 119 p.
5. Wilson D., Game C. Local Government in the United Kingdom, 5th ed. London, Palgrave Macmillan, 2011. 464 p.
6. Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries / B. Dollery, J. Garcea, E.C. LeSage, eds. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2008. 267 p.
7. Quangos and Local Government: A Changing World / H. Davis, ed. London, 1996. 104 p.
8. Agencies, Boards and Commissions in Canadian Local Government / D. Richmond, D. Siegel, eds. Toronto: Inst. of Public Administration of Canada, 1994. 138 p.
9. Tocqueville A. Democracy in America. Vol. 1. New York, Harper & Row, 1966.
10. Mill J.S. Considerations on Representative Government, Kitchener, Batoche Books., 2001. 219 p.
11. Odgers W.B. Local Government. London: Macmillan, 1899. 293 p.
12. Sancton A. The Doctrine of Local Self-Government in British Political Thought. Oxford: The Queen's College, 1969. 135 p.
13. Maddicott J. The Origins of the English Parliament, 924–1327. Oxford: Oxford Univ. Press, 2010. 526 pp.
14. Vitte S.YU. Po povodu neprelozhnosti zakonov gosudarstvennoj zhizni. Saint-Petersburg, Brockhaus and Efron, 1914. 376 p. (In Russ.).
15. Redlich J., Hirst F.W. Local Government in England. Vol. II. London, Macmillan, 1903.
16. Stubbs W. The Constitutional History of England in its Origin and Development. Oxford: Clarendon Press, 1875. Vol. 2. 646 p.
17. Seymour C. Jr. Electoral Reform in England and Wales. London: General Books, 2010. 336 p.
18. Cooper A., Cooper S. The Forty-Shilling Freeholder. URL: <http://www.chivalryandwar.co.uk/Resource/THE%20FORTY%20SHILLING%20FREEHOLDER.pdf>
19. Loughlin M. Legality and Locality: The Role of Law in Central-Local Government Relations. Oxford: Clarendon Press, 1996. 427 p.
20. Crawford K.G. Canadian Municipal Government. Toronto: Univ. of Toronto Press, 1954. 407 p.
21. Langrod G. Local Government and Democracy. Public Administration. 1953. Vol. 31. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-9299.1953.tb01755.x>
22. Austin J. Centralization. Edinburgh Review. 1847. Vol. 85. Pp. 221-258.
23. Tindal, R., Tindal, S. Local Government in Canada, 7th ed. / R. Tindal, S. Tindal. Toronto: Nelson, 2009. 447 p.
24. Kaplan H. Reform, Planning and City Politics: Montreal, Winnipeg, Toronto. Toronto: Univ. of Toronto Press, 1982.
25. Carrel A. Citizens' Hall: Making Local Democracy Work. Toronto: Between the Lines, 2001. 176 p.
26. Siegel D., Tindal C.R. Changing the Municipal Culture: From Comfortable Subordination to Assertive Maturity. Municipal World. 2006. No. 116. Pp. 37-40
27. Jefferson T. The Solemn Declaration and Protest of the Commonwealth of Virginia, in: Jefferson T. Writings, 1825. Pp. 482-486.
28. Osnovnye teorii mestnogo samoupravleniya: proiskhozhdenie i razvitie. Moscow, 1996. (In Russ.).
29. Eaton A. The Right to Local Self-Government, I. Harvard Law Review. 1900. Vol. 13. no 6.

30. McBain H.L. The Doctrine of an Inherent Right of Local Self-Government. I. The Extent of Its Application by American Courts. *Columbia Law Review*. 1916. Vol. 16. no. 3.
31. Magnusson W. *Local Self-Government and the Right to the City*. Montreal-Kingston: McGill-Queen's Press, 2015. 360 p.
32. Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights. Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee / United Nations General Assembly, 2015. 19 p.
33. Magnusson W. Are Municipalities Creatures of the Provinces? *Journal of Canadian Studies*. 2005. Vol. 39. no. 2.
34. Fenwick F.R. First Nations Governance Act: The Inherent Right to Self-Government. What's In a Name? *Law Now*. 2004. Vol. 28. no. 3.
35. Grammond S. *Identity Captured by Law: Membership in Canada's Indigenous Peoples and Linguistic Minorities*. Montreal-Kingston: McGill-Queen's Univ. Press, 2009. 197 p.
36. Somerville P. *Community Governance and Democracy. Policy and Politics*. 2005. Vol. 33. N 1.
37. Sullivan H. *Modernisation, Democratisation and Community Governance*. *Local Government Studies*. 2001. Vol. 27. Issue 3.
38. Pillora S., McKinlay P. *Evolution in Community Governance. Building on What Works: Literature Review*. Vol. 2. Univ. of Technology, Sydney. 2011. 36 p.
39. Smyth P., Reddel T., Jones A. *Community and Local Governance in Australia*. Sydney: UNSW Press, 2005. 266 p.
40. 2010 to 2015 Government Policy: Localism. Policy Paper / Department for Communities and Local Government, UK. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>
41. Pipe J. Two Years on, What Has the Localism Act Achieved? URL: <https://www.theguardian.com/local-government-network/2013/nov/02/localism-act-devolution-uk-local-authorities>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ларичев Александр Алексеевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного, финансового и информационного права
Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Северный институт (филиал)
185034, Россия, г. Петрозаводск, ул. Онежской флотилии, 51
e-mail: alexander.larichev@gmail.com
SPIN-код: 5047-7453; AuthorID: 507509

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Alexander A. Larichev – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Administrative, Financial and Informational Law
All-Russian State University of Justice, Northern Institute (branch)
51, Onezhskoi flotilii ul., Petrozavodsk, 185034, Russia
e-mail: alexander.larichev@gmail.com
SPIN-code: 5047-7453; AuthorID: 507509

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Ларичев А.А. Специфика корпоративной модели местного самоуправления и дивергенция современных подходов к самоуправлению на местах в странах Содружества Наций / А.А. Ларичев // *Правоприменение*. – 2018. – Т. 2, № 4. – С. 86–97. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(4).86-97.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Larichev A.A. The specifics of the corporate model of local self-government and the divergence of modern approaches to self-government at the local level in the Commonwealth countries. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 4, pp. 86–97. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(4).86-97. (In Russ.).