

© Е.Ф. ГЛАДУН
efgladun@yandex.ru

УДК 342.553 (73)

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В США
(на примере штата Вайоминг)**

АННОТАЦИЯ. В статье описываются конституционные и правовые основы местного самоуправления в Соединенных Штатах Америки. Автор приводит пример конституции штата Вайоминг, которая устанавливает основные нормы регулирования муниципальных образований штата. В статье также рассматриваются особые виды нормативных правовых актов американских муниципалитетов — гомруль и хартии самоуправления.

SUMMARY. The article describes basic constitutional and statutory issues of municipalities in the United States. The author dwells upon Wyoming State Constitution which describes the main features of municipal corporations. Also the article touches upon special documents of American municipalities – home rule and charters.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Конституция, штат, муниципалитет, хартия самоуправления, гомруль.

KEY WORDS. Constitution, state, municipality, charter, home rule.

В период реформы местного самоуправления в Российской Федерации представляется интересным рассмотреть особенности функционирования института местного самоуправления в других федеративных государствах. Целью настоящей статьи является общее описание конституционно-правовых основ местного самоуправления в США и характеристика позитивного опыта регулирования муниципальных отношений.

Прежде всего следует выделить несколько особенностей правового регулирования в данной сфере. Во-первых, конституционные основы здесь представлены исключительно конституциями штатов. В Конституции США нет ни одной нормы, устанавливающей основы местного самоуправления, поскольку вопросы организации местного самоуправления полностью находятся в компетенции штатов. Теоретически в государстве обсуждается вопрос о целесообразности создания на федеральном уровне норм, в общем виде определяющих и защищающих права местного самоуправления. Но американская Конституция, четко разграничивающая компетенцию федерации и штатов, не передает федеральной власти прав на регулирование местного самоуправления, следовательно, федерация не вправе в какой бы то ни было степени заниматься данными вопросами, то есть в отношениях с местным самоуправлением основным субъектом является штат.

Во-вторых, конституции всех штатов в значительной степени отличаются друг от друга также и в части регулирования вопросов местного самоуправления. Следовательно, говорить о единообразии основ местного самоуправления в США не приходится. В штате Вайоминг, например, местному самоуправлению посвящена ст. 13 конституции штата. Статья представлена пятью разделами. Первый раздел содержит нормы, регулирующие следующие вопросы:

- территориальные основы местного самоуправления (установление и изменение границ муниципального образования, слияние, объединение, разделение);
- создание муниципального образования и его классификация;
- определение вопросов местного значения;
- референдум;
- связи с общественностью.

Второй раздел регламентирует выборы в органы местного самоуправления. В третьем разделе устанавливаются ограничения компетенции органов местного самоуправления по таким вопросам как налогообложение и ответственность по договорам. Раздел четвертый устанавливает права и обязанности муниципальных органов власти по контролю мест общего пользования. В пятом разделе закреплены права и обязанности органов местного самоуправления по использованию водных объектов.

В-третьих, необходимо отметить, что двумя базовыми нормативными правовыми документами, регулирующими местное самоуправление в США, являются гомруль и хартия самоуправления.

В литературе сложилось мнение, что понятия «хартия самоуправления» и «гомруль» являются синонимами, обозначающими одно и то же правовое явление. Так, Г.В. Барабашев отмечает: «Гомруль» (home rule) означает принятие муниципалитетами хартий самоуправления. Право на такую хартию обеспечивает муниципалитетам большую самостоятельность в отношениях с органами власти штатов, большую свободу усмотрения в решении дел местного значения. Хартии самоуправления получали закрепление в конституциях штатов. Первой ласточкой стала конституция штата Миссури, в которой право муниципалитетов принимать и изменять свои хартии было закреплено в 1875 году. Сегодня лишь шесть штатов из 50 не предусматривают для своих муниципалитетов хартий самоуправления». [2; 127]

Однако при изучении нормативных правовых актов и практики их реализации в США мы приходим к выводу, что упоминаемые термины относятся к разным правовым категориям.

Проиллюстрируем их отличия на примере штата Вайоминг. Исторически сложилось, что региональное законодательство наделило полномочиями по созданию хартий самоуправления пять городов штата. Полномочия остальных муниципальных образований были закреплены исключительно в конституции и законодательстве штата. Ст. 13 раздела 1 конституции штата Вайоминг содержала следующую норму: законодательные органы власти штата устанавливают общие нормы для организации и классификации муниципальных образований. Города, существующие в настоящее время на основе хартий самоуправления, вправе отменить свои хартии и реорганизоваться на основе норм законодательства штата. Таким образом, муниципальные образования могут быть созданы только в законодательных рамках, установленных штатом. В настоящее время особых хартий самоуправления создаваться не будет. Для тех пяти городов, что реализуют свои полномочия в рамках хартий самоуправления, предоставлено две возможности — продолжать действовать согласно собственным хартиям, либо отменить хартии и пользоваться правами и обязанностями, предоставленными законодательством штата. Требование о реорганизации также включено в конституционные нормы штата Вайоминг [5]. В последующем только два из пяти муниципальных образований, имеющих хартии самоуправления, приняли решение о реорганизации на основе норм законодательства штата. Три города —

Шайен, Ларами и Ролингз — сохранили свои хартии самоуправления до 1965 г., когда они были отменены законодательным актом штата. Акт 1965 г. установил возможность создания хартий самоуправления, однако классифицировал муниципальные образования, которые возможно создавать на основе данных хартий. Так, в акте предусматриваются три типа городских муниципальных образований — города первого класса, города и небольшие города, и только города первого класса наделяются правом создавать хартии самоуправления.

Ст. 13 раздела 1 конституции штата была изменена в 1972 г. и включила нормы о гомруле (*home rule*). Таким образом, принято считать, что гомруль штата Вайоминг был принят в 1972 году. В качестве образца послужили конституционные положения штата Канзас, который в свою очередь за основу принял нормы конституции штата Висконсин 1924 года. Правовой основой муниципального гомруля в штате Вайоминг являются положения ст. 13 раздела 1 конституции штата. Данные положения гласят:

«Все города и небольшие города наделяются правом самостоятельно устанавливать вопросы местного значения и полномочия для их реализации. Также муниципалитеты вправе самостоятельно создавать органы местного самоуправления, необходимые для реализации полномочий. Законодательством штата устанавливаются полномочия в сфере налогообложения, акцизов и иных сборов» [5].

Целью раздела 1 является наделение городов и небольших городов большей долей самостоятельности для решения местных вопросов на территориях самоуправления. Города и небольшие города могут принимать нормативные правовые акты, имеющие юридическую силу только на территории данного муниципального образования и не применяющиеся на территории других муниципальных образований. Также города и небольшие города могут разрабатывать подзаконные акты, устанавливающие специфические процедуры и порядок реализации закрепляемых ими полномочий.

Из приведенного выше примера видно, что гомруль создается штатом, это общий конституционно-правовой акт, наделяющий некоторые муниципальные образования на территории штата правом создавать собственные нормативные правовые документы, или хартии самоуправления. В свою очередь хартия самоуправления — это нормативный правовой акт, своеобразный «устав» муниципального образования, который действует только на его территории.

Гомруль — это конституционный правовой акт, которому достаточно сложно дать общее описание и оценку, поскольку гомрули сильно отличаются друг от друга в разных штатах. В целом гомруль является конституционно-правовой основой муниципального образования и дает муниципалитетам значимые гарантии от возможных изменений законодательства штата. Другими словами, для муниципальных образований гомруль уменьшает так называемую «законодательную зависимость» от штата. Общим признаком всех гомрулей является то, что муниципальным образованиям предоставляются широкие законодательные полномочия в рамках, установленных конституциями штатов.

Гомруль действует на территории всех муниципальных образований в штате и, таким образом, исключает необходимость принятия хартии самоуправления каждым муниципальным образованием. Интересным представляется факт, что многие муниципальные образования, тем не менее, принимают решение о создании собственной хартии самоуправления или об издании некоторых собственных нормативных правовых актов.

Преимуществом хартий является их способность облегчать кодификацию законодательства. Кодексы штатов и иное законодательство, затрагивающее статус органов местного самоуправления, малодоступно для неспециалистов. Хартии самоуправления воспроизводят и адаптируют к местным условиям многочисленные положения законов, представляют их в упорядоченном виде, логичном изложении, сопровождаются необходимыми комментариями и тем самым облегчают работу с законодательством, содействуют выработке у населения правильных и достаточно полных представлений о том, как устроен и работает механизм местного самоуправления, как граждане могут его контролировать и участвовать в его работе [3; 128].

Хартии самоуправления предусматривают различные модели организации местного управления. Американские хартии самоуправления выражают индивидуальность муниципальных корпораций, «живущих в рамках закона по своим правилам». Их статус — один из устоев «кооперативного федерализма», означающего деловое партнерство федерации, штатов и местного самоуправления [2; 133].

В Вайоминге закрепляется право муниципалитетов принимать собственные нормативные правовые акты, помимо единого гомруля, «имеющего юридическую силу на территории всех муниципальных образований штата» [5].

Вопрос о совместной компетенции органов власти штата и муниципальных органов власти является достаточно сложным. С одной стороны, в конституциях штатов часто не установлено никаких ограничений для муниципалитетов при описании ими компетенции местных органов власти. В этом смысле, если трактовать нормы конституции буквально, муниципальное образование может издать нормативный акт по предмету ведения, входящему в компетенцию штата, и данный акт будет действовать только на территории муниципального образования. С другой стороны, на территории всего государства действует такой принцип как «право завладения». Под этим правом подразумевается полномочие органов государственной власти федерации издавать законы, которыми федеральный центр принимает на себя полную или частичную ответственность за функции, которые ранее выполняли субъекты федерации [3; 143-144]. Данный принцип распространяется и на отношения между штатом и муниципальным образованием. Таким образом, штат может воспользоваться своим правом преимущественного правового регулирования тех вопросов, которые муниципалитеты в собственных хартиях относят к вопросам местного значения. Особенно спорными в указанном отношении являются вопросы структуры властных органов, административных регламентов. Все чаще муниципальные образования пытаются доказать, что данные вопросы относятся к вопросам местного значения и должны быть урегулированы в хартиях самоуправления, так как это отвечает местным особенностям и нуждам.

Суды в своих решениях постоянно указывают на то, что муниципальные образования полностью подчиняются нормам законодательства штата, а также находятся под организационным и финансовым контролем штата. Это утверждение на практике подтверждается, однако, только в отношении некоторых видов муниципальных образований, а именно — графств и школьных округов. Что же касается городов, то такое положение не очевидно. Иными словами, города пользуются большей долей самостоятельности, имеют более широкий круг предметов ведения и полномочий, и реализуют больше властных полномочий на своей территории. Это происходит благодаря тому, что органы местного самоуправления городов действуют на основе хартий самоуправления.

В той части, в которой хартии не противоречат законодательству штата, на территории муниципального образования и по собственным вопросам ведения они имеют высшую юридическую силу, чем нормы законодательства, создаваемые штатом. Существуют, однако, некоторые ограничения.

Во-первых, конституции штатов закрепляют полномочия органов власти штата, которые могут реализовываться только на региональном уровне. Эти полномочия, равно как и предметы ведения штата, указанные в конституции, не должны включаться в хартии местного самоуправления, поскольку относятся к исключительной компетенции штата. Например, в Вайоминге предметами ведения штата являются налогообложение и ответственность по договорам [5]. Во-вторых, в США признается принцип позитивного регулирования: местные органы вправе совершать лишь те действия, которые непосредственно предписаны законом. В противном случае они могут быть признаны совершенными с превышением полномочий, то есть противозаконными. Этот принцип нашел отражение в «правиле Диллона», в соответствии с которым «любое справедливое, разумное, существенное сомнение в наличии того или иного полномочия толкуется судами против муниципальных корпораций и спорные предположения отрицаются» [4; 98]. Поэтому американские муниципалитеты, разрабатывая хартии самоуправления, стремятся как можно более подробно и точно зафиксировать в них свои полномочия.

На основе изложенного можно сделать следующие выводы. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в США представлены конституциями штатов, гомрулями и хартиями местного самоуправления. Названные документы в значительной степени отличаются друг от друга в разных штатах. Среди общих признаков правового регулирования местного самоуправления в США можно назвать:

- предоставление штатом возможностей создания собственных нормативных правовых актов для некоторых видов муниципальных образований;
- общее конституционно-правовое регулирование вопросов местного значения в виде гомруля, являющегося обязательным для всех муниципальных образований на территории штата;
- наличие ограничений в компетенции муниципальных образований в виде «принципа завладения», «правила Диллона», и норм прямого действия, очерчивающих исключительную компетенцию штата.

В целом можно отметить, что в настоящее время в США наблюдается стремление муниципальных образований к большей самостоятельности, выражающееся в создании собственных хартий самоуправления и все большая готовность штатов предоставить муниципалитетам такую самостоятельность. Скорее всего, именно в этом заключается причина эффективного решения вопросов местного значения и удовлетворенность населения качеством услуг, предоставляемых им органами власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабун Р.В. Американский федерализм и местное самоуправление // Регион. 1. 1994. С. 103-123.
2. Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // За рубежом. 1994. С. 126-134.
3. Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1998. 335 с.
4. Dillon, Municipal Corporations. 237, 5th ed. 1911.
5. Wyoming Constitution 1890 // URL: state.wy.us.