

УДК 352.075.1

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 287–301

ПУТИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СИСТЕМ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И СТИМУЛЫ К РЕФОРМАМ

Х. Волльманн

Университет А. Гумбольдта (Берлин)

Аннотация

Анализируются пути развития местного самоуправления в европейских странах и импульсы к его реформам. Показаны особенности права муниципалитетов стран Европейского союза регулировать вопросы местного самоуправления. Установлено, что в результате реформ муниципальных систем управления формируется тенденция дальнейшей децентрализации государственных полномочий. Применение дуальной модели передачи полномочий привело к тому, что города и поселения наряду с их типичными функциями выполняют ряд функций, которые им делегирует государство. В результате в некоторых странах ЕС сформировались квазифедеральные структуры управления муниципалитетами.

Ключевые слова: местное самоуправление, Европейский союз, Лиссабонский договор, Европейская хартия местного самоуправления, компетенции муниципальных образований, переданные полномочия, контроль за принятием решений

Abstract

The paper analyses ways to develop and premises to reform local self-government in European countries. It shows that the municipal units of the

European Union have a right to settle issues of self-government. Reforms in municipal government systems have resulted in further decentralization of state power. The dual model used in delegation of authorities has led to the fact that cities and villages started to fulfill a series of functions delegated by the state along with their own ones. As a consequence, in a few countries of the EU there have formed quasi-federal structures of municipal government.

Keywords: local self-government, European Union, Treaty of Lisbon, European Charter of Local Self-Government, competencies of municipal units, delegated authorities, control over decision-making

Исторически сложилось так, что положение муниципалитетов (городов и поселений) в каждой стране определяется в первую очередь конституцией и законами. В федеративной Германии решения о правовом регулировании местного самоуправления (МСУ) практически полностью находятся в ведении субъектов федерации (земель). Влияние на компетенцию муниципалитетов в странах – членах Европейского союза оказывают общеевропейские нормы. В Лиссабонском договоре [1] впервые в европейском праве открыто признали МСУ, и в протоколе к этому договору закреплена достаточно широкая самостоятельность («широкое усмотрение») муниципалитетов при принятии решений. Европейская хартия местного самоуправления [2] впоследствии ратифицирована всеми европейскими странами, которые тем самым взяли на себя обязательство включать в свое законодательство ее основные принципы¹.

Право муниципальных образований на самостоятельные решения в сфере собственной компетенции, т.е. под свою ответственность, имеет глубокие корни в европейской конституционной и муниципальной истории. В Конституции Германии 1949 г. муниципальная автономия закреплена как право городов и поселений *регулировать все вопросы местного значения в рамках закона под свою ответ-*

¹ Европейская хартия местного самоуправления ратифицирована Федеральным Собранием Российской Федерации (см.: **Федеральный закон** от 1 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 15. – Ст. 1695) и вступила в силу с 1 сентября 1998 г. – *Прим. науч. ред.*

ственность. В этой формулировке прослеживается сложность отношений, в которых находится МСУ. С одной стороны, предоставлено право принимать решения под собственную ответственность, а с другой стороны, отчетливо обозначено, что происходить это должно в рамках закона. Последнее ограничение часто критически называли «троянским конем» – в том смысле, что оно дает возможность государству при определенных обстоятельствах сильно ограничивать свободу действий муниципалитетов.

Аналогичная формулировка содержится в Европейской хартии местного самоуправления: «Под местным самоуправлением понимаются *право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения*» [2].

Конституциями ряда европейских стран муниципалитетам предоставлено право обеспечивать соблюдение принципов МСУ путем обращения в суды. Так, Конституция Германии и конституции федеральных земель предусматривают право муниципалитетов подавать иски в Конституционный суд Германии (конституционные суды федеральных земель) – так называемые конституционные жалобы о нарушении государственными органами положений конституций, т.е. в целях опротестования ущемления прав МСУ. Европейская хартия местного самоуправления подтверждает право на подачу подобных жалоб: «Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления» [2].

Даже в том случае, когда муниципалитеты непосредственно не участвуют в правотворчестве на национальном уровне, им или их объединениям часто предоставляется право в той или иной форме влиять на разрабатываемые законы. Например, в регламентах федерального и земельных правительств и парламентов Германии четко установлено, что союзам муниципалитетов (Немецкий союз городов и др.) должно быть заблаговременно, т.е. на ранней стадии законодательного процесса, предоставлено право выражать свое мнение, быть заслушанными феде-

ральными и земельными правительствами и парламентами и т.д. и тем самым принимать участие в подготовке законопроектов, имеющих к ним непосредственное отношение. Союзы муниципалитетов широко пользуются этим процессуальным правом и оказывают существенное влияние на федеральное и региональное законодательство.

В дискуссиях различают децентрализацию и деконцентрацию публичных функций (полномочий). **Децентрализация** является по своему существу **политической** схемой. Под ней понимается передача публичных функций «сверху вниз» на демократически легитимированный и несущий политическую ответственность уровень публичной власти. И в данном случае муниципальный уровень как носитель права на МСУ выступает отличным примером. В отличие от децентрализации **деконцентрация** – явление **административное**: передача административных функций «сверху вниз» происходит по вертикали исполнительной власти.

В таблице, для того чтобы наглядно показать степень децентрализации, приведены доли занятых на каждом отдельном (межрегиональном) уровне от общего числа занятых в публичном секторе. В наибольшей мере децентрализация проявляется в Швеции (унитарное государство), где только 17% служащих заняты в государственных органах, а 83% работают в муниципалитетах. При этом при исполнении публичных функций двумя муниципальными уровнями превалирует «низовой» уровень (kommuner) с двумя третями всех муниципальных

Доля занятых в публичной сфере по уровням исполнительных органов

Страна	Федеральный уровень			Региональный/земельный уровень			Местный уровень			Особые сектора		
	1985	1994	2005	1985	1994	2005	1985	1994	2005	1985	1994	2005
Германия	9,9	11,6	12,0	55,6	51,0	53,0	34,5	38,1	35,0	–	–	–
Франция	54,9	48,7	51,0	–	–	–	27,1	30,7	30,0	18,0	20,6	19,0
Великобритания	21,9	21,4	16,8	–	–	–	55,0	53,0	56,0	17,6	20,8	26,0
Швеция	–	17,3	17,0	–	–	–	–	84,7	83,0	–	–	–
Италия	–	63,0	54,7	–	–	3,8	–	14,0	13,6	17,0	19,0	27,9

служащих. В Германии (федеративное государство) в отличие от других федеративных государств (например, США) очень небольшая доля госслужащих на федеральном уровне (немногим более 10% от общего числа служащих в публичном секторе) [3]. Конституция ФРГ 1949 г. не дает государству возможности учреждать собственные административные органы власти для реализации своей политики и законов на субнациональном уровне. Промежуточное положение федеральных земель (самостоятельных квазигосударств) подчеркивается тем, что на их долю приходится 53% госслужащих (среди которых, в частности, учителя и полицейские). Доля служащих в муниципалитетах (35%) отражает довольно широкий спектр задач, решаемых на уровне МСУ.

При распределении публичных функций, т.е. при *установлении компетенции в качестве реальных задач муниципалитета*, в большинстве европейских стран традиционно за основу принимается принцип презумпции универсальной подведомственности муниципальному самоуправлению в отношении всех местных дел. Вопросы местного значения и составляют собственную, реальную компетенцию МСУ. Примером такого подхода может служить приведенная выше формулировка из Основного закона Германии, в соответствии с которой муниципалитеты обладают правом регулировать все вопросы местного значения в рамках закона под свою ответственность. При этом в большинстве случаев не приводится никакого подробного перечня функций МСУ. Типичной реальной собственной задачей МСУ наряду с планированием развития муниципалитета является предоставление публичных (инфраструктурных и социальных) услуг, к которым относятся, в частности, водоснабжение, водоотведение, вывоз ТБО, услуги общественного транспорта, а также энергоснабжение.

Кроме того, общепринятой практикой во многих европейских странах является применение дуальной модели функций (полномочий), когда органы МСУ городов и поселений наряду с их «естественными», «типичными» собственными функциями выполняют также ряд функций, которые им делегирует государство (*переданные полномочия*). К таким функциям относятся, например, выдача разрешений на строительство и защита окружающей среды.

Начиная с 1980-х годов в унитарных европейских странах (Испания, Франция, Италия) были предприняты серьезные шаги по масштабной децентрализации публичных функций на региональном и местном уровнях. В результате в некоторых из них (Испания, Италия) сформировались квазифедеральные структуры управления. Однако этот процесс не закончен, и в последнее время также проводятся реформы, направленные на дальнейшую децентрализацию государственных полномочий, в том числе в странах с уже децентрализованным управлением. Примером может служить Германия, где земля Баден-Вюртемберг в 2005 г. полностью передала большую часть функций, выполнявшихся ранее органами государственной власти, на местный уровень. Таким образом, государственное управление в организационных и кадровых вопросах в значительной степени «ушло» с местного уровня.

При выполнении своих функций, будь то собственная компетенция или переданные полномочия, органы муниципального управления действуют преимущественно на основании законов, которые принимаются государством, а в странах Европейского союза – все чаще на основании законов, принимаемых парламентом ЕС. Это «половодье» предписаний муниципалитетами подвергается критике как ограничение их свободы в принятии решений и действиях.

В отношении пределов действия и интенсивности государственного надзора за деятельностью местных органов власти в большинстве европейских стран делается различие между *правовым* и *административным* надзором. В первом случае государственный контроль направлен исключительно на проверку соблюдения муниципалитетом правовых предписаний при выполнении задач (проверка законности). Как правило, правовому надзору подлежат полномочия, входящие в собственную компетенцию МСУ. Во втором случае контроль деятельности исполнительных органов власти распространяется на проверку целесообразности исполнения муниципалитетом переданных государством полномочий и осуществляется органами государственной власти.

Поскольку орган государственного надзора в порядке контроля имеет возможность в той или иной мере вмешиваться в оперативные решения муниципального уровня, необходимо признать наличие определенной тенденции (а с точки зрения МСУ – риска), заключающейся

в том, что органы МСУ при осуществлении переданных полномочий в некоторой степени интегрируются в государственное управление и в этом смысле происходит их частичное «огосударствление». Поэтому применительно к передаваемым (делегуемым) государственным полномочиям речь идет скорее о деконцентрации (административной), нежели о децентрализации (политической). Это диалектическое противоречие можно найти и в Европейской хартии местного самоуправления: «Любой административный контроль деятельности органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль целесообразности, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления. Административный контроль деятельности органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать» [2].

В истории территориальной организации муниципалитетов в европейских странах прослеживается две модели реформ. Отличительной чертой северо-европейской (называемой так в сравнительных исследованиях) модели преобразований, наиболее ярко проявившейся в 1960–1970-х годах, были масштабные территориальные реформы, которые при известных условиях проводились национальными парламентами даже против воли ущемляемых муниципалитетов. Примерами являются главным образом Великобритания (где численность населения муниципального образования нижнего уровня после реформы в среднем составляла 170 тыс. чел.), Швеция (с общинами с населением около 35 тыс. чел.), а также отдельные немецкие федеральные земли (например, Северный Рейн – Вестфалия с городами с населением около 45 тыс. чел.).

Упомянутая модель контрастирует с так называемой южно-европейской моделью реформ, которая в силу конституций стран Южной Европы и/или их политической культуры предполагала проведение территориальных реформ только с соблюдением принципа добровольности, т.е. с согласия втянутых в этот процесс муниципалитетов.

Следствием подобного подхода стало то, что в южно-европейских странах практически не проводились никакие территориальные реформы на местном уровне. Классический пример – Франция, где насчитывается около 35 тыс. муниципальных образований со средней численностью населения 1600 чел., границы которых с XVIII в. не сильно изменились. Для оперативной поддержки большого числа мелких и очень мелких муниципалитетов была создана сеть межмуниципальных объединений (*intercommunalité*). В других странах, в том числе в ряде немецких федеральных земель, повсеместный отказ от территориального реформирования также сопровождался созданием подобных объединений межмуниципального сотрудничества. В последнее время в странах, которые до сих пор воздерживались от проведения территориальных реформ, был предпринят ряд шагов, направленных на увеличение размеров общин с учетом произошедших демографических и территориальных изменений, что, в свою очередь, сопровождается соответствующим ослаблением объединений межмуниципального сотрудничества.

Муниципальные территориальные реформы во все времена содержали в себе конфликт целей между усилением экономических начал в управлении (*economics of scale*, т.е. экономия на масштабе) и развитием начал местной демократии. Следует отметить, что опыт не позволяет сделать однозначные выводы об оптимальном размере муниципалитета. В то же время можно утверждать, что административную несостоятельность и политическую нежизнеспособность демонстрируют и совсем мелкие общины, и очень крупные города (в Англии они называются «oversize»), которые являются проблемными как с точки зрения экономики управления, так и с точки зрения живой местной демократии.

В европейских странах права участия граждан на местном уровне традиционно реализовывались на принципах представительной демократии, т.е. в первую очередь через выборы гражданами народных представительств. Единственным исключением была и остается Швейцария, где начиная с XIX в. в 80% муниципалитетов решения принимались гражданами непосредственно и демократично на собраниях общин, а также в ходе местных референдумов, имеющих обязательную силу. С 1990-х годов расширяются права граждан принимать

решения на началах непосредственной демократии и в других европейских странах. Так, в Германии с начала 1990-х годов во всех федеральных землях введены обязательные местные референдумы. Кроме того, в настоящее время во всех федеральных землях предусмотрены прямые выборы мэра (бургомистра), а в большинстве земель также его отзыв по результатам местного референдума. В других европейских странах, особенно в центрально- и восточно-европейских странах с переходной экономикой, после 1990 г. также были введены различные механизмы прямой демократии на местном уровне.

В дополнение к этим юридически закрепленным правам принятия гражданами политических решений (так называемым политическим правам) в последние годы находят все большее распространение гражданские формы участия жителей в принятии различных решений. Начиная с протестных движений 1960–1970-х годов в практике МСУ широко используются действующие на местном уровне различные консультационные органы (парламенты старейшин, парламенты молодежи, советы по вопросам иностранных мигрантов), которые влияют на принимаемые решения. В настоящее время все большее влияние на принятие решений приобретают отдельные инициативы гражданского общества, связанные с конкретными ситуациями на местном уровне (экологические, социальные, культурные и др.).

Характерная для европейских стран идея представительной демократии традиционно состояла не только в том, что права участия граждан ограничивались в основном выборами местных представительных органов власти – муниципальных «парламентов» (local councils), но и в том, что всенародно избранные местные «парламенты», в свою очередь, избирали мэра (бургомистра). И в этом смысле можно говорить о реализации модели так называемого «местного парламентаризма». Такая «парламентская» система в ряде европейских стран все чаще подвергалась критике за недостаточную прозрачность в распределении политической ответственности и, как следствие, за ослабление политико-административной дееспособности (управляемости) муниципалитетов. Поэтому введение прямых выборов мэра (бургомистра) кроме обеспечения демократии в первую очередь было нацелено на укрепление политико-административной дееспособности му-

ниципалитетов благодаря демократичному избранию легитимного лидера. Для того чтобы не допустить «перевеса» сильного мэра (бургомистра), в большинстве немецких федеральных земель была предусмотрена возможность его отзыва через местный референдум.

Политическая идеология, направленная на модернизацию управления, зародившаяся в Великобритании, и в частности поддерживавшаяся неолиберально настроенным консервативным правительством во главе с М. Тэтчер, получила распространение в международном масштабе. Несмотря на ее особенности в разных странах, эта идеология, обозначаемая понятием «New Public Management» (NPM), может быть охарактеризована следующим образом в соответствии с тремя основными направлениями, в которых она реализуется:

- неолиберальная критика так называемого социального государства (welfare state), пережившего подъем во времена лейбористских, социал-демократических правительств, была направлена на то, чтобы доказать необходимость возвращения государства с точки зрения его компетенции к экономии, к концентрации на сущностном (lean government);
- NPM нацелено на трансформацию традиционных структур управления (известных как модель бюрократии М. Вебера), которые критиковались за недостаточную гибкость и экономическую неэффективность в оперативной деятельности, и на замену их структурами управления, ориентированными на частно-хозяйственную модель предприятий (так называемую менеджериальную модель);
- NPM предполагает ослабление исключительной роли публичного сектора, которую он играл по причине монополии на исполнение публичных функций, и на распространение публичных функций с использованием механизмов рыночной конкуренции на внешних, в основном частных, хозяйствующих субъектов (аутсорсинг). Внедрение рыночных механизмов с конца 1980-х годов форсировалось ЕС, который в целях создания единого (single) европейского рынка товаров, услуг и человеческого капитала проводил политику радикальной либерализации рынка.

В соответствии с подобными подходами к реформе МСУ следует различать внутреннюю модернизацию управленческой структуры,

включая реорганизацию базовых структур управления (центральной администрации муниципалитета), и внешнюю реорганизацию, которая охватывает также внешнюю среду (выходит за рамки собственно муниципальной администрации).

Основное направление использования менеджериальной модели NPM с точки зрения повышения эффективности и гибкости органов управления состояло в замене бюрократической модели управления (по М. Веберу), ориентированной на правила и предписания, а также на иерархичность, моделью управления, ориентированной на цели и результаты и предполагающей децентрализацию ответственности за ресурсы (*let managers manage*). Ключевыми моментами здесь становятся расчет соотношения затрат и результатов, целевые показатели, соглашения и контроллинг.

Не останавливаясь сейчас на подробностях, касающихся результатов реформ, проводимых в рамках NPM, коротко можно сказать следующее. Несмотря на то что изначальные цели этих реформ не достигнуты в полной мере и ожидания в их отношении оправдались не до конца, положительные изменения можно наблюдать там, где эти реформы осуществлялись с учетом местной специфики, при этом использовались как традиционные подходы, так и NPM. Последнее особенно заметно, к примеру, в создании специальных структур по типу одного окна для граждан или в ускорении выдачи разрешений на строительство посредством изменений в соответствующих структурах и технологии. Это сочетание традиционной и обновленной моделей управления обозначается как «неовеберизанство».

Помимо всех структурных и процедурных изменений в муниципальном управлении следует особо подчеркнуть изменения, касающиеся культуры управления и менталитета административного персонала, в «новом мышлении» которого наряду с традиционно пристальным вниманием к правовому регулированию все большую роль играет экономическая логика принимаемых решений. Этому существенно способствовала «смена поколений», когда в органы МСУ было набрано много молодого квалифицированного персонала.

Под давлением политики ЕС, направленной на либерализацию рынка, растущей конкуренции между предприятиями, работающими на национальном и международном рынках, и не в последнюю оче-

редь по причине дефицитности бюджетов² муниципалитеты начали серьезную реорганизацию сферы муниципального управления. В частности, это касается организационных форм, в которых предоставляются публичные услуги (водоснабжение, водоотведение, вывоз отходов, услуги общественного транспорта, энергоснабжение и т.п.).

Во-первых, муниципалитеты все в большей мере «переключаются» предоставление услуг на юридически и организационно независимые компании. В таком случае принято говорить об организационной, или формальной, приватизации. На данный момент, к примеру, в Германии только половина муниципальных служащих работает непосредственно в органах МСУ, а другая половина занята в таких организационно обособленных подразделениях (предприятиях).

С другой стороны, немалое число муниципалитетов сочли необходимым продать свои активы частным компаниям или привлечь последние в качестве миноритарных акционеров. Такая реорганизация получила название «материальная приватизация» (asset). В этих муниципалитетах услуги оказываются частными хозяйствующими субъектами либо организациями смешанной формы собственности.

В последнее время встречаются случаи возвращения к предоставлению услуг самими муниципалитетами, а также «ремуниципализации» приватизированных ранее предприятий. Среди причин данного явления можно отметить то, что в ряде мест муниципальные компании после периода «слабости» демонстрируют способность взять на себя функции по предоставлению муниципальных услуг в условиях конкуренции с частными поставщиками и вернуть себе утраченные здесь позиции. В результате в некоторых муниципалитетах уже либо создаются новые муниципальные предприятия, либо, благодаря в том числе межмуниципальному сотрудничеству, начался процесс укрепления имеющихся.

Во-вторых, Лиссабонский договор показал готовность ЕС вывести услуги, затрагивающие общие экономические интересы, из-под действия режима сугубо общеевропейского рынка и дать определенную свободу действий национальным правительствам.

Муниципалитеты всех европейских стран испытывают финансовые затруднения разной степени, и особенно заметны они в Греции, Испа-

² В доходах муниципалитетов стран ЕС собственные доходы составляют в среднем 12%.

нии, Португалии и Италии. При этом зависимость от финансовых субвенций и дотаций еще более обострилась. В данной связи необходимо вспомнить положения Европейской хартии местного самоуправления:

- органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;
- финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом;
- по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом;
- финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы была практическая возможность учитывать реальное изменение издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий;
- защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также процедур выравнивания лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции;
- предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно противоречить основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

Еще одной угрозой для муниципальных финансов в большинстве европейских стран оказались готовность и склонность национальных правительств в целях снижения нагрузки на собственные бюджеты

ты путем обременительной децентрализации передавать полномочия и расходы на местный уровень, не всегда заботясь о достаточном обеспечении последнего соответствующими финансовыми ресурсами. Например, в Германии по настоятельному требованию муниципалитетов в рамках конституционной реформы 2006 г. было введено положение (ст. 104а Конституции), в соответствии с которым федеральному центру разрешается наделять муниципалитеты новыми функциями (полномочиями) только в том случае, если на это одновременно выделяются соответствующие финансовые средства (принцип коннексии). Аналогичные положения в настоящее время закреплены и в конституциях федеральных земель.

* * *

В целом можно констатировать, что развитие муниципального самоуправления в европейских странах представляет собой довольно противоречивую картину. С одной стороны, жизнеспособности МСУ угрожает ряд факторов. Это относится, во-первых, к нарастающему количеству правовых норм, которые исходят не только от национальных правительств, но и все в большей степени от ЕС и которые таят в себе угрозу снижения автономии муниципалитетов или вообще ее утраты. Во-вторых, и это самое главное, недостаточная финансовая обеспеченность ставит под сомнение эффективность и дееспособность муниципалитетов. Последнее особенно остро ощущается в странах Южной Европы, где долговой кризис наиболее ярко выражен и напрямую затронул муниципалитеты.

С другой стороны, можно выделить целый ряд факторов, которые позволяют прогнозировать, что муниципалитеты и МСУ и в дальнейшем будут играть определяющую и, возможно, даже возрастающую роль в европейских странах и в ЕС в целом:

- в результате последовательной децентрализации публичных функций, их передачи на уровень МСУ (и связанного с этим сокращения присутствия центрального и регионального правительств на местном уровне) расширяется многофункциональный профиль обязанностей и ответственности МСУ;
- в результате введения механизмов прямой демократии (обязательных местных референдумов, прямых выборов мэров и бур-

гомистров и их отзыва по результатам местных референдумов), а также расширения партиципативных форм участия гражданского общества в делах местного сообщества усиливается политико-демократический профиль МСУ;

- в ходе модернизации муниципального управления и благодаря соответствующей квалификации персонала повышается эффективность оперативной управленческой деятельности. Это касается как внутренней модернизации МСУ с применением менеджериальных инструментов и процедур, так и его внешней модернизации за счет введения конкуренции в сфере предоставления публичных (муниципальных) услуг.

Хотя существенную лепту в нарастание угрозы дееспособности муниципалитетов до сих пор вносило государство (в силу правового регулирования, а также из-за недостаточности государственных дотаций), на уровне национальных правительств европейских стран, а также ЕС в целом мы наблюдаем все больше свидетельств признания ключевой роли, которую играет эффективное местное самоуправление в разрешении текущего общегосударственного и общеевропейского кризиса. Гарантии долгосрочного существования муниципалитетов и МСУ в многоуровневой системе национальных государств и ЕС можно видеть также в ряде реформ и решений последних лет.

Литература

1. **Лиссабонский** договор. – URL: <http://n-europe.eu/glossary/term/1879> (дата обращения 12.05.2014).
2. **Европейская** хартия местного самоуправления. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 05.02.2014).
3. **Волльманн Х.** Сравнительный анализ муниципальных органов принятия и исполнения решений во Франции, Англии, Швеции и Германии // Система органов местного самоуправления и муниципальные выборы в России и Германии / Под ред. А.Е. Любарева, А.В. Мадьяровой, Л.В. Шапиро. – М., 2012. – С. 61–79.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 19.06.2014 г.

© Волльманн Х., 2014