

УНИВЕРСАЛИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ СОВРЕМЕННОГО МИРА: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ



А.И. ЧЕРКАСОВ,
к.ю.н., доцент, ведущий научный
сотрудник сектора прав человека
Института государства и права
РАН (Россия, Москва)

Статья посвящена новейшим тенденциям в развитии местного самоуправления в зарубежных странах, позволяющим сделать вывод о его универсализации, а также некой общей унификации целей и задач, которые призвано решать местное самоуправление. Подчеркивается, что местное самоуправление становится неотъемлемой частью всего конституционного механизма современного государства, превращаясь в полноправный конституционно-правовой институт.

Проанализировав новейшее законодательство ряда зарубежных стран, автор отмечает тенденцию к наделянию органов местного самоуправления общей компетенцией регулирования вопросов местного значения в интересах населения. Тем самым закрепляется понимание муниципальных институтов как, прежде всего, политических институтов, посредством которых местные

сообщества управляют своими делами. Применительно же к самой системе местного самоуправления выделяется тенденция к усилению органов исполнительной власти и определенной деколлективизации механизма принятия решений на местном уровне. Отмечается растущая популярность прямых выборов мэров, которые обычно рассматриваются в контексте демократизации всего механизма публичной власти, усиления подотчетности политических институтов населению. Затрагивается и такая новейшая тенденция в развитии местного самоуправления, как расширение форм непосредственной демократии. В странах современного мира сформировался запрос на то, чтобы сделать участие населения в решении разнообразных вопросов местной жизни более активным и качественным. В этих целях усиливается гласность в деятельности органов местного самоуправления, проводятся местные референдумы, осуществляется народная инициатива. Анализируется также растущее делегирование полномочий на субмуниципальный уровень. Автор считает, что рассмотренными в статье тенденциями примеры универсализации современного местного самоуправления отнюдь не исчерпываются, поскольку определенная унификация происходит и в иных сферах, например, в области внедрения нового публичного менеджмента. Главное же состоит в том, что местное самоуправление все чаще рассматривается в качестве интегрального элемента всей демократической

политической системы, играющего важную роль в приобщении населения к современным демократическим ценностям.

Основным методом проведенного исследования явился сравнительно-правовой метод, поскольку работа построена на сравнении опыта различных зарубежных государств. Автором использовались также социологический, системный и структурно-функциональный подходы.

Ключевые слова: глобализация, интернационализация, местное самоуправление, принцип субсидиарности, локальная самоидентификация, местные власти, муниципальный совет, мэр, непосредственная демократия, новый локализм.

Введение

Характерная для стран современного мира интернационализация отдельных политико-правовых институтов и их определенная унификация происходит в русле современных процессов глобализации. Это касается и института местного самоуправления, унификации которого способствует установление неких общих стандартов, особенно в рамках Европейского Союза и Совета Европы. Причем данных стандартов порой придерживаются и страны, находящиеся вне рамок Европы.

Весомую роль в интернационализации местного самоуправления сыграл принцип субсидиарности¹, который был закреплен в международно-правовых документах, а также в конституциях целого ряда государств. Имеет место и определенная унификация целей и задач, которые призвано решать местное самоуправление. Так, с учетом растущей глобализации все более важной становится компенсационная роль, которую играют местные власти, способствуя укреплению локальной самоидентификации населения. Подобная роль весьма рельефно проявляется в странах Европейского Союза в контексте «потенциальной утраты ими чувства национальной идентичности в рамках общеевропейской унификации».²

Местное самоуправление становится неотъемлемой частью всего конституционного механизма современного государства, превращаясь в полноправный конституционно-правовой институт. Вопросам организации власти на местах конституции уделяют все больше внимания, регулируя структуру и полномочия органов местного самоуправления, их роль в механизме публичной власти, взаимоотношения центральных и местных властей. В той или иной форме закрепляется право граждан на местное самоуправление. Могут (как, например, в ФРГ) устанавливаться и финансовые гарантии местного самоуправления.

Местное самоуправление и общая компетенция регулирования вопросов местного значения

Одним из свидетельств универсализации местного самоуправления в странах современного мира является едва ли не повсеместное наделение муниципальных

¹ В соответствии с указанным принципом осуществление публично-властных полномочий следует возлагать на органы власти, наиболее близкие к гражданам, и в компетенцию вышестоящих органов должны передаваться лишь те вопросы, которые не могут быть более эффективно решены на нижестоящем уровне.

² Vetter A. Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe? Lanham, 2007. P. 163.

органов общей компетенцией регулирования вопросов местного значения в интересах населения. Под общей компетенцией обычно понимается «теоретическая возможность местных властей добровольно осуществлять любые полномочия в интересах данного местного сообщества при условии, что соответствующее полномочие не относится к компетенции других уровней управления».³ Тем самым закрепляется понимание муниципальных институтов как, в первую очередь, "политических институтов, посредством которых местные сообщества осуществляют управление своими делами".⁴

В научной литературе подчеркивается не только политическое, но и своеобразное символично-психологическое значение принципа общей компетенции. Оно заключается в том, что данный принцип «способствует утверждению концепции муниципалитета как института, наделенного общими властными полномочиями, действующего по своему собственному праву в интересах обеспечения благосостояния своих жителей и решающего все вопросы, которые могут возникнуть в рамках соответствующего местного сообщества».⁵ Граждане должны видеть в органах местного самоуправления не только институции, действующие под контролем центральных властей и выполняющие законодательно закрепленные административные задачи, но и "корпоративное воплощение местного сообщества", "первую инстанцию, куда можно обратиться в случае возникновения каких-либо проблем".⁶

Даже страны англосаксонского права постепенно утрачивают былую специфику в регулировании компетенции местного самоуправления. Они все больше отходят от доктрины *ultra vires*, которая обязывала местные органы власти совершать лишь действия, непосредственно предписанные законом. Данная тенденция может быть, в частности, проиллюстрирована на примере субъектов канадской федерации – провинций. Так, в провинции Онтарио в 2001 г. был принят Закон «О муниципалитетах»,⁷ установивший десять сфер муниципальной юрисдикции, в рамках которых местные власти могут действовать невзирая на доктрину *ultra vires*. Во многом аналогичные законы принимались и в иных провинциях Канады (например, Альберта, Саскачеван).

Произведенные законодательные изменения обозначили принципиально новый подход к взаимоотношениям между провинциями и муниципалитетами. Некогда характерный для данных отношений патернализм начал «сменяться идеей партнерства».⁸ Стала все больше утверждаться «легитимная роль муниципальных органов власти в качестве представителей местных сообществ, которая не должна быть

³Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance / Ed. by C. Panara, M. Varney. L., 2013. P. 381.

⁴Stewart J. Democracy and Local Government // Preventing Democracy / Ed. by P. Hist, S. Khilnani. Oxford, 1996. P. 41.

⁵Local Government in Europe: Trends and Developments / Ed. by R. Batley, G. Stoker. Houndmills, 1991. P. 51.

⁶Ibid.

⁷См.: Ontario Municipal Act, 2001 // URL: <http://www.ontario.ca/laws/statute/01m25> (08.08.2019).

⁸См.: Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces / Ed. by A. Sancton, R. Young. Toronto, 2009. P. 25.

ником узурпирована».⁹ И эта роль, что немаловажно, стала постепенно признаваться и достаточно консервативными канадскими судами.

В Ирландии же муниципалитеты были фактически освобождены от действия доктрины *ultra vires* Законом о местном управлении 1991 г.¹⁰ Указанный акт наделил местные органы власти правом предпринимать в рамках закона такие меры и совершать такие действия (включая осуществление финансовых расходов), которые они сочтут необходимыми или желательными для обеспечения интересов своих сообществ (ст. 6).

Достаточно сложную эволюцию доктрина *ultra vires* претерпела в Великобритании. Определенные изменения в нее были внесены еще Законом о местном управлении 1972 г. (п. 137).¹¹ Муниципальные советы получили право, даже не будучи формально наделенными соответствующими статутными полномочиями, расходовать определенные суммы для достижения любой цели, которая, по их мнению, представляет интерес для жителей данного местного сообщества. Указанные послабления, однако, трактовались местными властями неодинаково. Существовало, в частности, мнение, что ограничительная интерпретация полномочий муниципальных советов имеет несомненный практический смысл, ибо способствует минимизации местных расходов.¹²

В дальнейшем «предпринимался целый ряд усилий в целях расширения полномочий местных властей без предоставления им общей компетенции регулирования вопросов местного значения».¹³ Так, Закон о местном управлении (контракты) 1997 г.¹⁴ несколько расширил полномочия местных органов власти, сохраняя тем не менее действие доктрины *ultra vires* применительно к отдельным публичным контрактам, заключаемым ими.

Более значимой вехой на пути установления общей компетенции муниципальных органов в решении вопросов местного значения стало принятие Закона о местном управлении 2000 г.¹⁵ Указанный Закон закрепил обязанность местных властей содействовать экономическому и социальному благосостоянию местных сообществ и поддерживать в надлежащем состоянии окружающую среду. Он нацеливает муниципальные органы на то, чтобы уже не ограничиваться реализацией лишь только статутных полномочий и предпринимать в интересах местных жителей и иные действия, не противоречащие закону.

Общая компетенция местных властей осуществлять в интересах населения все необходимые действия, не запрещенные законом, была окончательно закреплена

⁹Lidstone D. Assessment of the Municipal Acts of the Provinces and Territories. Vancouver, 2004. P. 6.

¹⁰Local Government Act 1991 // URL: <http://www.irishstatutebook.ie/1991/en/act/pub/0011/index.html> (02.08.2019).

¹¹Local Government Act 1972 // URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-60_UK/Communication/Statutory_provisions/LocalGovernmentAct1972.pdf (09.08.2019).

¹²См.: Morphet J. Modern Local Government. L., 2008. P. 40.

¹³Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance. Op. cit. P. 335.

¹⁴Local Government (Contracts) Act 1997 // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/65/contents> (09.08.2019).

¹⁵См.: Local Government Act 2000 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (09.08.2019).

принятым в 2011 г. Законом о локализме,¹⁶ который внес достаточно радикальные изменения в целый ряд актов, касающихся муниципального управления в Великобритании и особенно – в Англии.

Повышение роли органов исполнительной власти

В основе же эволюции самого механизма местного самоуправления в странах современного мира лежит переход от некогда достаточно распространенной классической модели осуществления власти на местах, базировавшейся на деятельности муниципального совета и его комитетов, к модели, в гораздо большей степени ориентированной на исполнительную власть. Происходящие процессы характеризуются «профессионализацией политического руководства, и в частности института мэра, и деколлективизацией механизма принятия политических решений на местном уровне»,¹⁷ т.е. определенным снижением роли муниципальных советов.

Все более популярными становятся прямые выборы мэра. Подобные выборы зачастую рассматриваются в контексте демократизации всего механизма публичной власти, считаясь важным институциональным средством усиления подотчетности политических институтов населению.

Указанную тенденцию можно, в частности, проследить на примере германоязычных федераций. Так, соответствующие реформы были в 90-х гг. XX в. проведены в землях ФРГ. Теперь глава местной администрации – бургомистр – здесь, как правило, избирается непосредственно населением и зачастую одновременно возглавляет соответствующий муниципальный совет.

В Австрии же порядок избрания высшего должностного лица низовой административно-территориальной единицы – общины – стал даже предметом спора между федерацией и землями. В 1993 г. Конституционный суд Австрии отменил положение избирательного законодательства земли Тироль о прямых выборах бургомистра. Суд обосновал свою позицию ссылкой на отсутствие в Конституции Австрии 1920 г. прямого указания на допустимость избрания бургомистра каким-либо иным путем, нежели общинным советом. В итоге в 1996 г. в Конституцию, была внесена поправка, позволившая проводить и прямые выборы главы местной администрации. В соответствии с п. 6 ст. 117 Конституции бургомистр избирается советом общины, но при этом в конституции земли может быть предусмотрено и его избрание гражданами, имеющими право участвовать в выборах совета общины.¹⁸ В настоящее время прямые выборы бургомистра предусмотрены законодательством шести из девяти земель Австрии.

¹⁶См.: Localism Act 2011 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted> (08.08.2019).

¹⁷Transforming Local Political Leadership / Ed. by R. Berg, N. Rao. Houndmills, 2005. P. 195.

¹⁸См.: The Federal Constitutional Law of 1920 as amended in 1929 as to Law № 153/2004, December 30, 2004 // URL: http://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULLL_%20Constitution.pdf (04.08.2019).

Важные изменения произошли даже в достаточно консервативной Великобритании, законодательство которой предусмотрело возможность отхода от традиционной системы местного самоуправления. Законом о местном управлении 2000 г.¹⁹ здесь было закреплено несколько вариантов функционирования исполнительной власти на местах при разделении постов мэра и председателя местного совета. Стало возможным введение прямых выборов мэра не только в Лондоне, но и в других городах и образование при мэре местного кабинета. В настоящее время число избираемых прямым голосованием мэров в Англии достигло 17.²⁰

Усиление роли единоличного органа исполнительной власти наблюдается даже в странах, где мэр избирается советом. Во Франции, например, в коммунах с населением более 3 тыс. 500 жителей, где выборы муниципальных советников проводятся по партийным спискам, мэром избирается лицо, стоящее во главе победившего списка. Подобная система в определенной степени сближает выборы мэра советом с прямыми выборами. Состязание партийных списков на выборах зачастую становится, в первую очередь, состязанием претендентов на пост мэра. Кроме того, мэр политически неподотчетен муниципальному совету, поскольку последний не вправе сместить его с должности по политическим мотивам.

Не удивительно, что мэр рассматривается как краеугольный камень всей территориальной организации Франции. Был даже введен термин «городской президентизм», символизирующий укрепление позиций мэра по отношению к городскому совету, в первую очередь, в качестве «представителя граждан», а также «сильного менеджера» и «лидера местного сообщества».²¹

Во многом аналогичная система действует и в Греции, где мэром становится лидер партийного списка, победившего на выборах в муниципальный совет. Как и во Франции последний не вправе сместить мэра по политическим мотивам, и мэр может оставаться в своей должности даже в случае утраты поддержки со стороны совета.

Растет роль и коллегиальных органов исполнительной власти. В Бельгии, например, подобным органом является коллегия олдерменов, которая осуществляет исполнительные функции совместно с мэром (бургомистром). В состав такой коллегии входят от двух (небольшие сельские поселения) до 10 (крупные города) членов. В научной литературе отмечаются доминирующие позиции коллегии олдерменов по отношению к муниципальному совету. Коллегия не только исполняет принимаемые советом решения, но и формулирует их проекты, а также определяет повестку дня заседаний последнего. Причем, «предложения коллегии отвергаются муниципальным советом лишь в исключительных случаях».²² Это объясняется не только партийной дисциплиной, но и общим усложнением процесса местного администрирования. Кроме того, коллегия олдерменов всецело контролирует

¹⁹См.: Local Government Act 2000 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (20.07.2019).

²⁰См.: Stevens A. English Mayors // URL: <http://www.citymayors.com/mayors/british-mayors.html> (12.05.2019).

²¹Transforming Local Political Leadership. Op.cit. P. 151.

²²Ibid. P. 169.

муниципальные ресурсы, а у муниципальных советников, как правило, не хватает организационной и финансовой поддержки, необходимой для действенного участия в процессе принятия политических решений.

Достаточно сильны позиции коллегиального органа исполнительной власти и в муниципалитетах Португалии. Здесь таким органом является муниципальная палата, члены которой избираются гражданами, проживающими на территории соответствующего муниципалитета. В состав муниципальной палаты могут входить от пяти до 11 членов (исключение сделано лишь для Лиссабона, муниципальная палата которого состоит из 17 членов). Председателем палаты становится лицо, возглавившее победившую на выборах политическую партию (ее местное отделение).²³

Местное самоуправление и расширение форм непосредственной демократии

Эволюция современной системы местного самоуправления характеризуется также расширением форм непосредственной демократии, стремлением осуществить реальную «демократическую инновацию»²⁴ и сделать более действенным и качественным участие населения в решении разнообразных вопросов местного значения. Именно в последние десятилетия наглядно проявился интерес к иным формам демократии, отличным от традиционной представительной демократии. Растет такое понимание демократии, которое «сориентировано на более широкое участие граждан, а не только на голосовании на выборах в муниципальные советы».²⁵

Все чаще проводятся местные референдумы, реализуется народная инициатива, осуществляется процедура отзыва выборных должностных лиц на местах. Усиливается гласность в деятельности местных властей, в том числе с использованием Интернета. В отдельных небольших городах периодически созываются собрания жителей с целью обсуждения наиболее актуальных вопросов местного значения. В Нидерландах, например, проводятся два вида таких собраний: организуемые как самим муниципалитетом, так и местными отделениями политических партий. В последнем случае подобные собрания зачастую превращаются в диалог между сторонниками той или иной партии и ее представителями в муниципальном совете.²⁶

В отдельных странах формируются так называемые совещательные советы, разрабатывающие рекомендации по основным направлениям муниципальной деятельности. В работе таких советов активную роль играют представители местных жителей, в то время как сами депутаты в них зачастую пребывают в меньшинстве. В Бельгии, например, совещательные советы могут формироваться как в

²³ Об управлении Лиссабоном см. подробнее: Silva N.S., Syrett S. Governing Lisbon: Evolving Forms of City Government // International Journal of Urban and Regional Research. Chichester, 2006. Vol. 30. Issue 1. P. 98-119.

²⁴ Citizens' Initiative in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens / Ed. by M. Setdlid, Th. Schiller. Houndmills, 2012. P. 2-3.

²⁵ The Changing Context of Local Democracy: Role Perception and Behavior of Municipal Councillors / Ed. by H. Heinelt. L., 2015. P. 3.

²⁶ См.: Best E., Augustyn M., Lambermont F. Direct and Participatory Democracy at Grassroots Level: Levers for Forging EU Citizenship and Identity? Maastricht, 2011. P. 61.

обязательном порядке в соответствии с требованиями законодательства (по планированию в области охраны окружающей среды, по управлению библиотеками), так и по инициативе самого муниципального совета (по международному сотрудничеству, по обеспечению безопасности на дорогах).

С участием представителей населения могут формироваться и разнообразные согласительные комиссии, деятельность которых направлена на разрешение острых противоречий, возникающих между различными группами интересов в рамках того или иного местного сообщества. Тем самым создается своеобразный институциональный механизм, позволяющий решать спорные вопросы легальным путем и вырабатывать рекомендации, направленные на гармонизацию межгрупповых отношений и предотвращение конфликтов.

В рамках активизирующихся процессов децентрализации власти полномочия по вопросам местного значения начинают передаваться на субмуниципальный, «соседский» уровень. Так, в Великобритании необходимость подобного делегирования обосновывается концепцией «нового локализма», предусматривающей передачу полномочий не только с национального уровня на муниципальный, но и с муниципального на соседский. По мнению британских исследователей, новый локализм нацелен, прежде всего, на демократическое обновление и усиление социализации населения.²⁷ Именно на соседском уровне, максимально приближенном к гражданам, возможно оказание последним более эффективных муниципальных услуг и осуществление реального гражданского контроля за деятельностью органов власти в указанной сфере посредством доступных населению демократических механизмов.

В настоящее время предполагается институционализация субмуниципальных единиц в качестве приходов, которые бы функционировали не только в сельской местности (как ранее), но и в городской. На это, в частности, нацеливает Часть 4 («Приходы») принятого в 2007 г. Закона о местном управлении и вовлечении граждан в решение вопросов здравоохранения.²⁸ Положения Закона 2007 г., таким образом, позволяют местным сообществам создавать двухуровневую систему местного самоуправления.²⁹ При этом следует отметить, в целом, неоднозначное отношение британцев к указанной идее. Так, М. Варни отмечает, что наделение приходских советов дополнительными полномочиями по оказанию услуг населению «несомненно, повысило бы роль местной демократии и приблизило бы систему управления к населению в соответствии с принципом субсидиарности, но при этом, вероятно, усилило бы и фрагментацию местного управления».³⁰

Соседские советы образуются и в странах континентальной Европы. В Италии, например, они именуются *consigli di quartiere* и функционируют на уровне отдельных районов крупных городов. Они, как правило, формируются посредством

²⁷ См.: *Disadvantaged by Where You Live?: Neighbourhood Governance in Contemporary Urban Policy* / Ed by I. Smith, E. Lepine, M. Taylor. Bristol, 2007. P. 7.

²⁸ См.: *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/28/pdfs/ukpga_20070028_en.pdf (21.08.2019).

²⁹ См.: *Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance*. Op. cit. P. 340.

³⁰ Ibid. P. 344.

прямых выборов, но при это ограничиваются осуществлением преимущественно консультативных функций. Городской совет обязан консультироваться с ними по ряду вопросов (например, при разработке бюджета городской коммуны, а также инвестиционных планов). Некоторые коммуны консультируются с соседскими советами и по вопросам культуры, образования, здравоохранения, организации досуга, оказания различных социальных услуг.

Во Франции в соответствии с Законом от 27 февраля 2002 г. (Loi No. 2002-276),³¹ получившим известность как «Закон о соседской демократии», соседские (окружные) советы в обязательном порядке формируются в городах с населением более 80 тыс. человек. В состав соседских советов на паритетных началах входят как члены городского совета, так и избираемые жители соответствующего округа. Возглавляются подобные советы одновременно двумя председателями, представляющими обе категории его членов. В городах же с населением от 20 тыс. до 80 тыс. человек соседские советы образуются на добровольной основе. Механизм формирования соседских советов во Франции был, однако, подвергнут критике на том основании, что городской совет через своих представителей сохраняет слишком большие рычаги влияния на деятельность данных советов, подавляя тем самым местную инициативу, на развитие которой, вроде бы, и был направлен Закон 2002 г.³²

Заключение

Едва ли не повсеместное закрепление общей компетенции местных властей решать вопросы местного значения в интересах населения, повышение роли органов исполнительной власти на местах, а также расширение форм непосредственной демократии в рамках местных сообществ отнюдь не исчерпывают возможный набор примеров универсализации современной системы местного самоуправления. Определенная унификация происходит и в иных сферах – будь то внедрение нового публичного менеджмента, активизация межмуниципального сотрудничества либо сближение современных моделей городского управления. Можно отметить и общую тенденцию к укрупнению местных сообществ в целях повышения эффективности оказываемых гражданам муниципальных услуг.

Главное же заключается в универсализации теоретического осмысления местного самоуправления с позиций демократии и защиты прав граждан (в том числе и на местное самоуправление). Последнее становится важнейшим элементом всей демократической политической системы, способствуя укреплению ее легитимности и приобщению населения к современным демократическим ценностям.

А.И. Черкасов: Қазіргі заманғы әлем елдерінде жергілікті өзін-өзі басқаруды әмбебаптандыру: негізгі үрдістер.

Мақала шетелдердегі жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудағы жаңа үрдістерге арналған, олар әмбебаптанып, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқару

³¹См.: Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100> (22.05.2019).

³²См.: Redefining the French Republic / Ed. by A. Cole, G. Raymond. Manchester, 2006. P. 73.

шешуі тиіс мақсаттар мен міндеттер бірегейленіп бара жатыр деген ой қорытуға негіз береді. Жергілікті өзін-өзі басқарудың толыққанды конституциялық-құқықтық институтқа айнала отырып, заманауи мемлекеттің бүкіл конституциялық тетігінің ажырамас бөлігі болып бара жатқаны баса айтылады.

Бірқатар шетел мемлекеттерінің жаңа заңнамасын талдап, автор жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғындардың мүддесінде реттеу жалпы құзыретін беру үрдісі бар екенін көрсетеді. Осылайша, муниципалдық институттарды, ең алдымен, жергілікті қауымдар олардың көмегімен өз істерін басқаратын саяси институт деп қабылдау бекітіледі. Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің өзіне қатысты атқару билігі органдарының күшеюі және жергілікті деңгейде шешім қабылдау тетігінің белгілі бір дәрежеде ұжымсыздандырылуы үрдісі бөлек қарастырылады. Әдетте жария биліктің бүкіл тетігін демократизациялау, саяси институттардың тұрғындарға есептілігі аясында қарастырылатын қалабасыларын (мэр) төте сайлаудың кеңінен таралуы атап өтіледі. Жергілікті өзін-өзі басқарудың дамуындағы мүлде жаңа үдеріс болып табылатын тікелей демократия нысандарын кеңейту туралы да сөз қозғалады. Қазіргі заманғы әлем елдерінде жергілікті өмірдің түрлі мәселелерін шешуге тұрғындардың қатысуын әлдеқайда белсенді және сапалы етуге деген сұраныс қалыптасты. Осы мақсаттарда жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметіндегі жариялылық нығайып, жергілікті референдумдар өткізіледі, халықтық бастамашылық жүзеге асырылады. Сонымен қатар даму үстіндегі өкілеттіктерді субмуниципалдық деңгейге ұсыну талданады. Автор қазіргі заманғы жергілікті өзін-өзі басқаруды әмбебаптандыру үрдісі мақалада келтірілген мысалдармен шектелмейді деп санайды, өйткені белгілі бір дәрежедегі бірегейлендіру өзге салаларда да, мысалы, жаңа жария менеджментті енгізу бағытында, орын алады. Ең бастысы – жергілікті өзін-өзі басқарудың көп реттерде тұрғындарды заманауи демократиялық құндылықтарға баулуда маңызды рөл ойнайтын бүкіл демократиялық саяси жүйенің интегралдық элементі ретінде қарастырылуы.

Жүргізілген зерттеудің негізгі *әдісі* болып салыстырмалы-құқықтық әдіс табылды, себебі жұмыс түрлі шетелдік мемлекеттердің тәжірибесін салыстыру негізінде құрастырылған. Сондай-ақ автор әлеуметтік, жүйелілік және құрылымдық-функционалдық амалдарға жүгінді.

Тірек сөздер: жаһандану, интернационалдандыру, жергілікті өзін-өзі басқару, субсидиарлық принципі, жергілікті өзін-өзі сәйкестендіру, жергілікті билік, муниципалдық кеңес, қалабасы, тікелей демократия, жаңа локализм.

A. Cherkasov: Universalization of Local Self-Governance in the Countries of the Modern World: Major Tendencies.

The present article deals with the recent tendencies in the development of local self-governance in foreign countries making it possible to come to a conclusion concerning its universalization and some general unification of the aims and tasks to be realized by local self-governance. It's argued that local self-governance is becoming an inalienable part of the constitutional mechanism of the modern state turning into the full-fledged constitutional legal institute.

The author analyses the newest legislation of certain foreign countries and points out a tendency of the empowerment of local authorities with the competence to regulate the matters of local importance in the interests of the population. Thereby the understanding of the municipal institutions as first of all political institutions is being fixed, through which the local communities are governing their affairs. As far as the system of local self-governance is concerned, there is a tendency of strengthening of the executive bodies and certain decollectivization of the local decision-making mechanism. The growing popularity of the direct election of mayors is pointed out usually seen in the context of democratization of the whole public power mechanism, the strengthening of the accountability of political institutions to the population. The article also touches on such a recent trend in the development of local self-governance as the widening of the forms of direct democracy. There is a request formed in the countries of the modern world to make the popular participation in the solution of various issues of local life more active and qualitative. To this end the transparency is increased in the activities of local self-governance bodies, local referendums are held and popular initiatives are implemented. The increasing delegation of powers to sub-municipal level is analyzed as well. The author believes that the examples of universalization of local self-governance considered in this article are by no means exhaustive, as there is a certain unification also in other spheres, for example in the introduction of the new public management. The main thing is that local self-governance is increasingly seen as an integral element of the whole democratic political system playing an important role in the introduction of the modern democratic values to the population.

The main method of the conducted research was the comparative legal method, as the study was based on comparing the experience of different foreign countries. The author used sociological, systemic and structural-functional approaches as well.

Key words: globalization, internationalization, local self-governance, subsidiarity principle, local self – identification, local authorities, municipal council, mayor, direct democracy, new localism.

Библиография:

1. Best E., Augustyn M., Lambermont F. Direct and Participatory Democracy at Grassroots Level: Levers for Forging EU Citizenship and Identity? Maastricht: EIPA, 2011. – 111 p.
2. The Changing Context of Local Democracy: Role Perception and Behavior of Municipal Councillors / Ed. by H. Heinelt. L.: Routledge. 2015. – 120 p.
3. Citizens' Initiative in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens / Ed. by M. Setälä, Th. Schiller. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012. – 262 p.
4. Disadvantaged by Where You Live?: Neighbourhood Governance in Contemporary Urban Policy / Ed by I. Smith, E. Lepine, M. Taylor. Bristol: Bristol University Press, 2007. – 256 p.
5. The Federal Constitutional Law of 1920 as amended in 1929 as to Law №153/2004, December 30, 2004 // URL:http://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf (04.08.2019).

6. Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces / Ed. by A. Sancton, R. Young. Toronto: University of Toronto Press, 2009. – 544 p.
7. Lidstone D. Assessment of the Municipal Acts of the Provinces and Territories. Vancouver: Federation of Canadian Municipalities, 2004. – 59 p.
8. Local Government Act 1972 // URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C201160_UK/Communication/Statutory_provisions/LocalGovernmentAct1972.pdf (09.08.2019).
9. Local Government Act 1991 // URL: <http://www.irishstatutebook.ie/1991/en/act/pub/0011/index.html>. (02.08.2019).
10. Local Government (Contracts) Act 1997 // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/65/contents> (09.08.2019).
11. Local Government Act 2000 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (09.08.2019).
12. Local Government and Public Involvement in Health Act 2007 // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/28/pdfs/ukpga_20070028_en.pdf (21.08.2019).
13. Localism Act 2011 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted> (08.08.2019).
14. Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance / Ed. by C. Panara, M. Varney. L.: Routledge, 2013. – 426 p.
15. Local Government in Europe: Trends and Developments / Ed. by R. Batley, G. Stoker. Houndmills: Macmillan, 1991. – 253 p.
16. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORF-TEXT000000593100> (22.05.2019).
17. Morphet J. Modern Local Government. L.: Sage, 2008. – 200 p.
18. Ontario Municipal Act, 2001 // URL: <http://www.ontario.ca/laws/statute/01m25> (08.08.2019).
19. Redefining the French Republic / Ed. by A. Cole, G. Raymond. Manchester: Manchester University Press, 2006. – 179 p.
20. Silva N.S., Syrett S. Governing Lisbon: Evolving Forms of City Government // International Journal of Urban and Regional Research. Chichester, 2006. Vol. 30. Issue 1. – P. 98-119.
21. Stevens A. English Mayors // URL: <http://www.citymayors.com/mayors/british-mayors.html> (12.5.2019).
22. Stewart J. Democracy and Local Government // Reinventing Democracy / Ed. by P. Hist, S. Khilnani. Oxford: Blackwell Publishers, 1996. P. 39 – 56.
23. Transforming Local Political Leadership / Ed. by R. Berg, N. Rao Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005. – 235 p.
24. Vetter A. Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe? Lanham: Lexington Books, 2007. – 223 p.