

## ***МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В НИДЕРЛАНДАХ***

Основы местного самоуправления в Нидерландах заложены еще в средневековье. В XVI—XVIII веках многие города, и, прежде всего Амстердам, занимали почти суверенное положение, основанное на хартиях центрального правительства. Питательной средой партикуляризма являлся цеховой строй с его местными привилегиями.

Ныне в Нидерландах существует 12-ти провинций, каждая из которых имеет право осуществлять собственное подзаконное правотворчество для проведения в жизнь своей местной политики.

Представительными органами власти в провинциях являются провинциальные советы (штаты). Исполнительная власть представлена провинциальными правительствами и королевским уполномоченным комиссаром.<sup>1</sup> Провинциальные штаты избираются прямым голосованием избирателей по пропорциональной системе на четыре года. Часто в выборах участвуют те же самые партии, что и в парламентских выборах. Члены провинциального совета также являются избирателями верхней палаты парламента. В состав провинциальных советов включаются от тридцати одного до восьмидесяти трех советников в зависимости от численности населения. Провинциальные советы определяют процедуры сессий, их продолжительность и частоту и издают постановления по вопросам своей компетенции.

Провинциальный совет избирает из своего состава провинциальное правительство в количестве от трех до девяти членов, действующее в течение четырех лет. Считается, что состав провинциального правительства должен отражать политическое представительство в провинциальном совете.

Королевский комиссар назначается королевским декретом на шесть лет и выступает представителем центра в провинции. Он является председателем провинциального совета и провинциального правительства, представляет их в

суде и вне суда и обладает рядом специальных полномочий, особенно в случае объявления чрезвычайного положения.

Сходным образом формируется система управления на муниципальном уровне. Как и провинции, муниципалитеты обладают автономией в осуществлении местного правотворчества и проведении местной политики. Администрация в муниципалитетах состоит из избираемого народом муниципального совета, выбираемого на четырехгодичный срок и имеющего в своем составе комитеты, которым делегируются, как правило, незначительные оперативные полномочия, и его исполнительного аппарата – муниципального правительства (магистрата). Магистрат состоит из бургомистра, назначаемого по рекомендации короны комиссаром провинции после консультаций с советом и олдерменов (старейшин), выбираемых муниципальным советом из своего состава, число которых варьируется в зависимости от численности населения муниципалитета. Бургомистр назначается на 6 лет. Ныне планируется ввести выборы мэров.

Количество членов муниципального правительства составляет примерно 20% от числа муниципальных советников. С разрешения муниципального совета в крупных городах могут действовать семь или восемь олдерменов. В больших городах полномочия распределяются между олдерменами, но в деятельности магистрата сохраняются коллегиальные начала. Магистрат ответственен перед муниципальным советом за свои действия.

В небольших муниципалитетах бургомистр занимает доминирующее положение, благодаря своей компетентности в вопросах управления, а также потому, что является единственным служащим в муниципалитете, работающим полный рабочий день. Он обладает единоличными полномочиями в сфере поддержания публичного порядка и несет за это ответственность перед муниципальным советом, осуществляет надзор за публичными собраниями и различными увеселительными мероприятиями. Будучи главой местной

полиции, бургомистр, в случаях бунта, серьезных беспорядков или бедствия, отдает приказы, необходимые для поддержания порядка или ограничения опасности. В этих целях он может отступить от некоторых правовых положений, за исключением конституционных норм. В ряде случаев бургомистр выполняет административные функции. Он обязан информировать провинциальные исполнительные органы о решениях, принятых муниципальными органами, если, по его мнению, они противоречат законам или интересам населения.

Какие условия должны быть соблюдены для избрания депутатом и лишения статуса депутата органа местного самоуправления? Чтобы стать депутатом необходимо:

- 1) являться гражданином данной страны;
- 2) иметь возраст не моложе двадцати одного года;
- 3) проживать в пределах данной административно-территориальной единицы;
- 4) иметь место работы на данной территории.

Депутат лишается своего мандата по признанию его недееспособным.

Основы организации нидерландской системы местного самоуправления были заложены законом "О местных властях" 1851 года. В 80-е годы XX века закон "О местных властях" и закон "О провинциях" 1962 года подверглись пересмотру, хотя реформаторы ограничились в основном внешней модернизацией. В результате слияния общин с небольшой численностью жителей количество муниципалитетов в Нидерландах резко сократилось - с тысяча двухсот (в 1848 году) до семисот общин (в 1990 году).

В 60-70-е годы в странах Средней и Северной Европы были осуществлены реформы местных органов власти. В Нидерландах реструктуризация была вызвана обострением проблем местного управления и начала проводится в 1969 году. Главная цель реформы заключалась в усилении эффективности и профессионализма работы местного самоуправления. Из-за

необходимости значительных сокращений в государственном бюджете с учетом международного опыта была разработана программа постепенных, плавно нарастающих изменений в организации управления и процесса принятия решений. Таким образом, можно говорить о том, что реформа носила организационный характер. Первичные цели реформы состояли в увеличении эффективности и производительности в разработке и исполнении задач муниципального управления. На протяжении 80-х гг. можно четко выделить общую для всех муниципальных структур направленность перемен. За основу изменений структуры управления и организации работы были взяты методы делового мира. Превалирующая тенденция в реформе состояла в разработке модели отношений между высшим руководством муниципалитета и его полуавтономными административными отделами.

Модель отношений определяла, какие цели будут поставлены перед каждым из отделов и каков должен быть уровень контроля за их выполнением со стороны начальства. Этот чисто деловой подход к организации работы сопровождался введением ясных, конкретных целей и задач. Способы достижения целей определялись только жесткими бюджетными рамками, в остальном приветствовался творческий подход к выполнению обязанностей при условии получения позитивных результатов. Основным мерилom деятельности стала зависимость размеров бюджетных затрат от качества полученных результатов. В работе муниципальных учреждений, подобно коммерческим организациям, стал практиковаться метод ориентации на клиента. Бюрократические процедуры были либо ликвидированы, либо сведены к минимуму. У муниципальных служащих появилось стремление к конкуренции в обслуживании населения, к улучшению практики обслуживания. Во многих муниципалитетах были оборудованы уютные комнаты ожидания с удобной мебелью и автоматами по продаже кофе. Время бюрократизма закончилось, местные органы власти стали активно перенимать деловые методы управления, отбрасывая старые инструкции и

бюрократические привычки.

Закон "О провинциях" и закон "О местных властях" не определяют полномочия исполнительных местных органов. Поэтому провинции и муниципалитеты до определенной степени самостоятельно устанавливают распределение полномочий между властями.<sup>2</sup> Основными задачами провинциального и муниципального советов являются осуществление надзора за существующим порядком. Представительные органы провинции могут делегировать свои полномочия провинциальному правительству. Правительства обладают нормотворческими функциями в соответствии с разделенными (делегированными) полномочиями. Одно из важных полномочий – право применять административное принуждение - смещение с должности, предупреждение, восстановление ранее существовавшего положения.

Правительство работает коллегиально, хотя «портфели» разделены между его членами. Они не вправе совершать административные действия, подотчетны провинциальному совету и могут быть отправлены в отставку. Провинциальное правительство и его члены несут коллективную и индивидуальную ответственность перед провинциальным советом. Публичные должности не могут совмещаться с должностью члена городского совета, а член провинциального правительства не может занимать должность в муниципальном совете или, скажем, органе управления водными ресурсами провинции.

Провинциальный и муниципальный советы обладают нормотворческими и административными полномочиями. Издаваемые ими постановления не должны противоречить конституции, законам, приказам совета или постановлениям министров. Подзаконные акты провинций являются нормами более высокого уровня, чем муниципальные постановления. Суды осуществляют ограниченный судебный контроль в случае превышения представительными органами провинций и муниципалитетов их полномочий. Превышение может выразиться в том, что советы могут заниматься не столько

выражением интересов местного населения в целом, сколько выражением частичных интересов отдельных граждан.

Определенные решения нижестоящих органов должны быть одобрены до их вступления в силу. Так, постановления местного органа о налогах подлежат одобрению Короной; его решения о расходах утверждаются провинцией. Провинциальные власти контролируют местные власти и органы управления водными ресурсами. Они выступают апелляционной инстанцией по спорам между гражданами и нижестоящими властями и по спорам между этими властями.

Власти провинции находятся в сфере надзора центрального правительства, которое вправе приостанавливать и аннулировать решения провинциальных и муниципальных властей, если они противоречат закону или публичному интересу.

Взаимоотношения провинциального совета и провинциального правительства строятся в соответствии с принципом монизма, предполагающим подотчетность исполнительной власти провинциальному совету. Аналогичный характер носят отношения между властями в муниципалитетах. Решения, вынесенные на сессиях провинциальных (муниципальных) советов, подлежат обязательному исполнению. Баланс властей сложен, особенно в больших общинах. Представительные органы, в соответствии с принципом доверия, могут смещать одного или более членов правительства, если те не пользуются доверием. Провинциальный совет (как и муниципальный) вправе отправить правительство в отставку. Напротив, правительство не вправе распустить провинциальный совет.

Каковы функции правительственных властей? Провинции выполняют следующие задачи:

1. надзор за местными властями и органами управления водными ресурсами;
2. ремонт и строительство водных путей, шлюзов, дорог, каналов и

размещение отходов;

3. планирование в городах и сельских населенных пунктах;
4. планирование, организация и субсидирование благотворительной деятельности (например, надзор за домами для престарелых);
5. функционирование в качестве апелляционной инстанции.

Все более возрастает число задач, решаемых муниципалитетами, таких как локальные индустриальные проекты, жилье, общественный транспорт и охрана природы. Соответственно, муниципалитеты призваны формировать региональные органы, ведающие этими вопросами.

Естественно, деятельность муниципалитетов не ограничивается перечисленным. Предметом их заботы становятся так называемые коммуникационные связи (комиссии, дискуссии, референдумы, переговоры), чтобы усилить и расширить участие граждан в развитии городов, чтобы муниципальная политика максимально отражала и учитывала интересы населения. В частности, в настоящий момент муниципалитеты имеют новые возможности выступать не в классической роли монопольных поставщиков услуг, но как координаторы и стимуляторы развития сети местных фирм, организаций, социальных групп и частных инициатив – играть новую роль в определении направлений социального развития. Основными же функциями муниципалитетов являются:

1. обеспечение общественного порядка в форме издания постановлений муниципальным советом и приказов бургомистра;
2. жилищные вопросы, окружающая среда (размещение отходов);
3. субсидирование публичного образования, сохранение памятников, поддержка искусства;
4. борьба с бедностью<sup>3</sup>.

Предметом особой заботы местных властей является управление водными ресурсами. Эти органы, впервые созданные еще в начале

двенадцатого века, отвечают за сохранность воды, дамб, осушение земель, их защиту от стихийных бедствий, транспортные коммуникации. Они имеются не во всех провинциях и муниципалитетах и расположены, как правило, по течению больших рек, на морском побережье и на берегу озера Эйселмеер. Специфика функций органов управления водными ресурсами предопределяется особенностями их географического расположения. Они формировались независимо друг от друга, и их полномочия не являются одинаковыми. Органы управления водными ресурсами учреждаются и упраздняются на основании актов провинциальных советов. Существует общий исполнительный комитет органов управления водными ресурсами. Он состоит из избираемых представителей владельцев земель и владельцев, расположенных на них крупных зданий, заинтересованных в функционировании этих органов. Исполнительный комитет включает председателя и членов, избираемых общим исполнительным комитетом. Председатель назначается королевским декретом на основе рекомендации общего исполнительного комитета на шесть лет. Провинциальный совет устанавливает правила для каждого органа управления водными ресурсами в соответствии с законом "Об органах управления водными ресурсами" 1895 года. Кроме того, закон "О контроле вод" 1991 года также предусматривает общие нормы, регулирующие управление водными ресурсами.

Органы управления водными ресурсами могут наделяться правом, принимать подзаконные акты, взимать налоги с собственников, пользоваться недвижимым имуществом в соответствующих округах и налагать штрафы за загрязнение воды. В отличие от провинций и муниципалитетов, эти органы не финансируются из центра и существуют благодаря финансированию различных заинтересованных групп. Закон "О местных программах" 1984 года устанавливает, что местные власти, провинции, органы управления водными ресурсами, корпорации частного права, а также объединения этих органов могут сотрудничать друг с другом. В этой связи возможно создание нового



публичного органа с регулятивными полномочиями.

Далее следует отметить, что финансовые ресурсы местного самоуправления всех стран ЕС состоят из налоговых поступлений, трансфертных выплат центрального правительства, доходов от текущей деятельности, от продажи имущества и заемных средств. Нидерланды относятся к странам, где доходы от налогов, контролируемых местными органами власти, составляют около 20% местных доходов.

Трансфертные налоги можно разделить на три группы:

- налоги, взимаемые на местном уровне, ставка которых не устанавливается местными органами власти;
- национальные налоги, часть дохода от которых передается местным властям;
- налоги, взимаемые одним уровнем местных органов власти и передаваемые местным органам власти другого уровня.

Значительную часть доходов местных органов власти составляют государственные субсидии и дотации. Они зависят от численности населения, протяженности дорог, уровня расходов на душу населения. Эти критерии могут применяться как по отдельности, так и вместе.

В Нидерландах местные органы власти свободно распоряжаются общими субсидиями, субвенции же предоставляются либо на выполнение особых функций, либо на специальную деятельность. Они составляют 67% субсидий.<sup>5</sup> В целом же государственные субсидии составляют 85% муниципальных бюджетов.

Местные органы власти для выполнения возложенных на них функций используют заемные средства. Займы предоставляются в основном на инвестиционные цели, а также на реструктуризацию долга, приобретение акций в публичных компаниях и ассоциациях, финансирование дефицита компаний, контролируемых местными органами управления.

Ныне в системе местного самоуправления Нидерландов особо можно

выделить такую проблему, как отношения между центральной и местной властями. Здесь уже около 200 лет пытаются установить равновесие между их компетенцией и ответственностью.<sup>6</sup> Сейчас для взаимоотношений между центральной и местной ответственностью характерны промежуточные формы, и они постоянно меняются. Бывают периоды, когда преобладает централизм, и наоборот - когда возрастает волна ответственности на местном уровне. Сейчас муниципалитеты во многих областях получают новые сферы ответственности. Муниципалитеты находятся близко друг от друга, граждане имеют возможность сравнивать уровень услуг. В этом плане и Ассоциация муниципалитетов Нидерландов, и центральное правительство, и отдельные министры должны постоянно искать балансы.

В 1994г. в парламентом был принят закон, предусматривавший создание 25 регионов - нового звена между общинами и провинциями. Он начал реализовываться, в первую очередь в городских районах. Новым элементом региональной политики является финансирование программ европейского развития, которые в Нидерландах осуществляются главным образом в приграничных районах.

Отношения между центральным правительством и местными властями здесь не являются жестко иерархичными. На протяжении последних десятилетий муниципалитеты получили значительную свободу действий для решения проблем местного значения. Нидерландские министерства поспешили отдать на откуп местным властям все вопросы, порожденные недостатком бюджетных средств, особенно в социальной сфере, и поэтому вплоть до конца 90-х гг. не имели серьезных бюджетных проблем. Однако местные власти, получив практически автономные права на принятие решений в финансовой и социальной сферах, сумели справиться с ситуацией. В результате местное самоуправление в Нидерландах стало фактически независимым от центральных структур власти. Попытка центрального правительства вновь получить контроль над деятельностью муниципалитетов привела к конфликту. Таким

образом, наиболее актуальная проблема для нидерландских муниципалитетов в настоящее время - это разработка новых принципов во взаимоотношениях с центральными органами власти.

## Литература

1. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001. С. 187.
2. Игнатова Н.С. Взаимоотношения уровней иерархии управления (Опыт анализа законодательства Нидерландов) // Государственная власть и местное самоуправление. 1999. № 1. С. 45-46.
3. Корнелиус Ван дер Верф. Нидерланды: муниципальная политика по преодолению бедности // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 2. С. 85-86.
4. Повалихина Т. Страны ЕС. Автономия местных органов власти // Финансы, учёт, аудит. 2002. С. 16.
5. Там же. С. 17.
6. Игнатова Н.С. Взаимоотношения уровней иерархии управления (Опыт анализа законодательства Нидерландов) // Государственная власть и местное самоуправление. 1999. № 1. С. 44.

МЕЛЬНИКОВ АДАМ ПЕТРОВИЧ, КАНДИДАТ ФИЛОСОФСКИХ НАУК,  
ДОЦЕНТ КАФЕДРЫ ПОЛИТОЛОГИИ БГУ

тел. с/л 227-61-72

тел. к/л 241-33-29

СОСЛОВСКАЯ ЕЛЕНА ЛЕОНИДОВНА, КАНДИДАТ ФИЛОСОФСКИХ  
НАУК, ДОЦЕНТ КАФЕДРЫ ПОЛИТОЛОГИИ БГЭУ

тел. с/л 249-41-34

тел.к/в 200-12-28

