Штокало Светлана Викторовна. Местное самоуправление в Республике Ирландия:юридическая природа и особенности: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Штокало Светлана Викторовна;[Место защиты: Российский университет дружбы народов].- Москва, 2016.- 212 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Понятие, становление и развитие местного самоуправления в Республике Ирландия21**

1.1. Понятие местного самоуправления в Республике Ирландия 21

1.2. Становление и развитие местного самоуправления в Республике Ирландия

**Глава 2. Организация местного самоуправления в Республике Ирландия 60**

2.1. Правовое регулирование местного самоуправления в Республике Ирландия 60

2.2. Территориальные основы местного самоуправления в Республике Ирландия

2.3. Компетенция местного самоуправления в Республике Ирландия 101

2.4. Органы местного самоуправления: порядок формирования, полномочия и организация деятельности 122

**Глава 3. Местное самоуправление и государственная власть в Республике Ирландия, их взаимодействие 149**

3.1. Механизм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления 150

3.2. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления 170

3.3. Государственные гарантии местного самоуправления 177

Заключение 186

Список использованной литературы 192

**Введение к работе**

**Актуальность** **темы** **диссертационного** **исследования** обусловлена

реформированием института местного самоуправления, а также решением проблем по созданию эффективного управления на региональном и местном уровнях во многих зарубежных странах, в том числе и в Российской Федерации.

В современных условиях внимание специалистов в области юридических наук привлекает институт организации местной власти, который за последнее время перешел в категорию наиболее перспективных для развития публичной сферы.

Исследование местного управления и самоуправления любого современного государства представляет интерес с точки зрения изучения в основном позитивного опыта соответствующей страны и его возможного заимствования. В зарубежном законодательстве накоплен немалый опыт по совершенствованию института местного самоуправления, который может оказаться полезным для России в целях оценки направления и перспектив развития института местного самоуправления в нашей стране.

Современная отечественная наука конституционного права не должна ограничиваться исследованием только российского опыта организации местной власти. Знания о теории и практике организации местной власти в зарубежных странах, особенно опыт западных государств, необходимы российской науке для получения более полной и объективной картины. Уяснить специфику организации местной власти на примере Ирландии представляется важным, поскольку эта страна имеет значительный опыт развития местного самоуправления, который в той или иной степени испытал британское, американское и континентальное европейское влияние.

Опыт Ирландии может представлять определенный интерес и быть полезен, поскольку в этой стране на протяжении довольно длительного времени уделяется значительное внимание совершенствованию системы местного самоуправления как на законодательном уровне, так и на практике.

Местное самоуправление Ирландии развивается в контексте современных требований, в связи с чем заслуживает внимания отечественных исследователей, а опыт его организации может быть полезен и, если целесообразно, использован в практической деятельности муниципальных органов России.

В начале текущего века в Ирландии проводилась реформа местного самоуправления, в результате которой сложилась его новая структура и были заложены новые тенденции дальнейшего развития одного из важнейших институтов публичной власти. С тех пор действующее ирландское законодательство претерпело довольно существенные изменения в организационной сфере. Проводимая в настоящее время в Республике Ирландия реформа местного самоуправления касается многих аспектов местного самоуправления. Закон о реформе местного самоуправления 2014 г. содержит новации, которые требуют теоретического осмысления, анализа складывающейся правоприменительной практики.

Указанные обстоятельства предопределяют очевидную необходимость глубокого и всестороннего исследования аспектов и специфики реформирования местного самоуправления в Ирландии за последние десятилетия.

Многие вопросы организации и деятельности местного самоуправления Республики Ирландия практически не исследованы в отечественной литературе, и поэтому определенный интерес представляет также изучение деятельности

правительства по управлению местными делами и основ текущей деятельности органов местного самоуправления.

Анализ сложившейся на территории Ирландии системы местного самоуправления
предполагает исследование не только порядка формирования, полномочий и
организации деятельности органов местного самоуправления, а также соответствующей
нормативно-правовой базы, но и реалий деятельности органов местного

самоуправления, проблем, связанных с решением возложенных на них задач, попыток их реформирования. Все это позволит оценить эффективность местного самоуправления Республики Ирландия.

Немаловажное значение при изучении соответствующей литературы имеет оценка различных позиций среди самих ирландских исследователей в отношении сложившейся в Ирландии системы местного самоуправления.

Значение выбранной темы также предопределяется задачей улучшения теоретического уровня преподавания конституционного (государственного) права зарубежных стран и муниципального права, формирования у студентов более глубокого понимания общей сути организации местной власти, а также специфики развития института местного самоуправления в Ирландии.

Исследование юридической природы и особенностей местного самоуправления в Республике Ирландия представляется важным, поскольку позволяет восполнить недостающую информацию по этой проблематике не только для специалистов в данной области, но и всех, интересующихся политико-правовой жизнью зарубежных стран и, в частности, Ирландией.

Все перечисленные факторы определяют актуальность настоящего

диссертационного исследования.

Таким образом, обращение к изучению практически не исследованной в отечественной литературе проблеме местного самоуправления в Республике Ирландия имеет определенный интерес и актуальность.

**Степень научной разработанности диссертационного исследования.** На современном этапе накоплен значительный объем знаний, характеризующих правовую природу местного самоуправления в нашей стране и за рубежом. В числе зарубежных стран, система местного самоуправления которых больше всего привлекает внимание российских юристов, следует отметить Великобританию, США, Германию, Францию, Швейцарию и некоторые другие государства.

Исследование проблем зарубежного опыта местного самоуправления имеет в России определенные исторические традиции. В дореволюционном отечественном правоведении вопросы местного самоуправления в зарубежных странах исследовались такими учеными, как В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский и др.

В послереволюционный период отечественной истории интерес к зарубежному опыту местного самоуправления не проявлялся достаточно определенно в нашей стране. В большинстве отечественных изданий того времени зарубежный опыт в этой области освещался весьма поверхностно.

За последние десятилетия в нашей стране стало уделяться гораздо больше внимания зарубежному опыту местного самоуправления. Особое внимание вопросам местного самоуправления в зарубежных странах уделяется в работах И.А. Алебастровой, Г.В. Барабашева, В.А. Баранчикова, В.Б. Евдокимова, В.В. Еремяна, М.А. Краснова, Я.Ю. Старцева, Л.Т. Чихладзе, К.Ф. Шеремета и др.

Понятие местного самоуправления, формирование и функционирование местного самоуправления, историческое развитие и совершенствование системы местного

самоуправления, а также иные актуальные проблемы местного самоуправления в нашей стране и за рубежом, стали объектом исследования таких российских ученых, как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, Д.С. Бондарев, Н.С. Бондарь, А.М. Будаев, Т.М. Бялкина, М.В. Варлен, В.И. Васильев, Р.Ф. Васильев, С.А. Васильев, А.Г. Воронин, И.В. Выдрин, А.Г. Гладышев, С.А. Глотов, Ю.А. Дмитриев, Д.О. Ежевский, Н.А. Емельянов, С.С. Зенин, И.П. Ильинский, С.В. Кабышев, А.А. Кармолицкий, Н.М. Клемин, А.А. Клишас, А.И. Коваленко, Е.М. Ковешников, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, Е.И. Колюшин, В.В. Комарова, В.С. Коробейников, Н.С. Крылова, В.Н. Кудрявцев, О.Е. Кутафин, П.А. Кучеренко, A.В. Лагуткин, Л.Е. Лаптева, В.А. Лебедев, И.В. Лексин, В.В. Маклаков, Г.В. Мальцев, В.М. Манохин, Н.П. Медведев, А.А. Мишин, М.А. Могунова, С.В. Нарутто, В.В. Невинский, А.М. Никитин, И.И. Овчинников, А.М. Осавелюк, Н.Л. Пешин, И.Ф. Покровский, И.В. Понкин, Н.В. Постовой, А.С. Прудников, В.В. Пылин, Г.Д. Садовникова, А.Я. Слива, С.Г. Соловьев, А.С. Сорокин, Б.А. Страшун, Н.Е. Таева, Н.С. Тимофеев, Ю.А. Тихомиров, Д.А. Тихонов, В.И. Фадеев, М.В. Федоров, Н.М. Чепурнова, А.И. Черкасов, И.Д. Черник, В.Е. Чиркин, Л.Т. Чихладзе, Н.А. Шевелева, М.А. Штатина, Е.С. Шугрина и др.

Значительный вклад в развитие института местного самоуправления внесли работы следующих известных зарубежных авторов: Ч. Адриан, П. Ашлей, Т. Бирн, Р. Бойтон, Г. Брэбан, Ж. Ведель, Д. Гарнер, Р. Гнейст, Р. Граверт, К. Дейвис, Р. Драго, Г. Еллинек, Е. Мейер, С. Монтин, И. Редлих, П. Слоу, А. де Токвиль, Э. Харлоф, Л. Штейн и др.

Таким образом, можно констатировать, что в отечественной науке конституционного (государственного) права зарубежных стран и муниципального права исследованию проблем организации местной власти в нашей стране и за рубежом уделено в целом достойное место. Однако, несмотря на большой научный интерес, который вызывает данная проблематика у отечественных и зарубежных исследователей, многие вопросы должным образом еще не исследованы. В особенности это касается специфики организации местного самоуправления в отдельных странах. Так, например, в российской юридической науке еще не стала объектом всестороннего анализа проблематика юридической природы и особенностей местного самоуправления в Республике Ирландия, хотя отдельные ее аспекты затрагивались отечественными учеными. Материалы по данной проблематике можно найти в работах Б.С. Крылова (вводная статья к Конституции Ирландии в трехтомном сборнике Конституции государств Европы / Под редакцией Л.А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 782, 783), В.Б. Евдокимова, Я.Ю. Старцева (Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001.С. 82-87), В.В. Кушнира (Институциональный аспект местных органов власти Ирландии и РФ: компаративный анализ // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2014. № 2. С. 115-122) и некоторых др.

Также в отечественной литературе не рассматривается специфика

реформирования местного самоуправления Республики Ирландия за последний период, последствия этих преобразований и состояние ирландской муниципальной системы на современном этапе. В силу изложенных обстоятельств настоящее диссертационное исследование в определенной мере восполняет появившийся пробел новейшей практики реорганизации и деятельности местного самоуправления и будет способствовать лучшему пониманию перспектив и направлений развития и совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации.

**Цель и задачи исследования**. Цель диссертационной работы заключается в том, чтобы на основе ирландского законодательства, а также исследований известных

зарубежных юристов, историков и политологов провести комплексный анализ юридической природы и особенностей местного самоуправления в Республике Ирландия, которая является одной из ведущих стран англосаксонской правовой семьи.

Для достижения поставленной цели ставятся следующие задачи:

– проанализировать понятие местного самоуправления в Ирландии;

– проследить историю становления и развития местного самоуправления в Ирландии;

– проследить основные тенденции в развитии ирландского законодательства, регламентирующего правовое регулирование местного самоуправления в Ирландии;

– проанализировать основные положения новейшего ирландского

законодательства, касающиеся местного самоуправления;

– исследовать направления реформирования местного самоуправления в Ирландии за современный период и рассмотреть его специфику;

– изучить программные мероприятия и правительственные приоритеты
действующего коалиционного правительства по реформированию местного

самоуправления и определить степень реализации программных положений в целом на момент завершения данного исследования;

– проанализировать территориальные основы и компетенцию местного самоуправления в Ирландии;

– выявить особенности порядка формирования, полномочий и организации деятельности органов местного самоуправления в Ирландии;

– обозначить основные проблемы в отношении взаимодействия местного самоуправления и государственной власти в Республике Ирландия.

**Объектом исследования** следует считать выявление и характеристику предпосылок конституционного закрепления и практического функционирования в Республике Ирландия местного самоуправления в последовательной исторической ретроспективе.

**Предметом исследования** является совокупность правовых норм, регулирующих
организацию и деятельность местного самоуправления Республики Ирландия,
ирландское законодательство, программные, отчетные и иные документы

Правительства, Департамента Премьер-министра и Министерства окружающей среды, общин и местного самоуправления Республики Ирландия; позиции ирландской науки конституционного права по соответствующим вопросам.

**Теоретическая основа исследования.** При выполнении диссертационного исследования, автор опирался на работы известных отечественных и зарубежных ученых в области конституционного права зарубежных стран.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили, в первую очередь, труды ведущих российских специалистов: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, И.А. Алебастровой, К.В. Арановского, М.В. Баглая, А.М. Будаева, В.И. Васильева, А.Б. Венгерова, В.Б. Евдокимова, В.В. Еремяна, С.С. Зенина, И.А. Исаева, Е.И. Козловой, В.В. Комаровой, Б.С. Крылова, О.Е. Кутафина, В.И. Лафитского, В.А. Лебедева, В.В. Маклакова, М.Н. Марченко, А.А. Мишина, С.В. Нарутто, А.М. Осавелюка, Я.Ю. Старцева, Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркина, Л.Т. Чихладзе, М.А. Штатиной, Е.С. Шугриной, А.В. Якушева и др.

В контексте рассматриваемых проблем определенный интерес представляют исторические исследования Л.И. Гольмана, П.М. Керженцева, А.Д. Колпакова, А.М. Кулишера и др.

Зарубежная школа исследований по проблемам организации местной власти в Республике Ирландия представлена работами целого ряда авторов. Среди них

необходимо отметить таких ведущих западных ученых, чьи работы использовались при написании диссертации, как: П. Бирн (P. Byrne), П. Грин (P. Greene), В. Делани (V. Delany), Б. Дулан (B. Doolan), Ш. Дуни (S. Dooney), М. Калланан (M. Callanan), Л. Кенни (L. Kenny), Дж. Кеоган (J. Keogan), Б. Куинн (B. Quinn), C. O’Риордан (S. O’Riordain), Дж. О’Тул (J. O’Toole), Д. Рош (D. Roche), Б. Фарел (B. Farrell), Р. Хаслам (R. Haslam), Б. Чабб (B. Chubb), Э. Шихи (E. Sheehy) и др.

Большую помощь при написании диссертации оказала фундаментальная работа по местному самоуправлению (Local Government in Ireland. Inside Out. Dublin: Institute of Public Administration, 2004), подготовленная коллективом из 25 известных ирландских исследователей по проблемам местного самоуправления в Ирландии.

**Нормативно-правовую** **основу** **исследования** составили международные

документы, в частности, Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г.; конституционное законодательство Ирландии, а именно действующая Конституция 1937 г. (ей предшествовали Конституция Дойл Эрин 1919 г. и Конституция Ирландского Свободного Государства (ИСГ) 1922 г.); законодательные акты принятые специально для Ирландии до обретения ей независимости, в частности, Закон о большом жюри (для Ирландии) 1836 г.; Закон о помощи бедным (для Ирландии) 1838 г.; Закон об общественном здравоохранении (для Ирландии) 1878 г.; Закон о местном управлении (для Ирландии) 1898 г.; законодательные акты принятые Ирландией после обретения независимости, в частности, Закон о министрах и секретарях 1924 г.; Закон о местных органах (чиновники и служащие) 1926 г.; Закон о местном управлении сити Корк 1929 г.; Закон о местном управлении (Дублин) 1930 г.; Закон о городском и региональном планировании 1934 г.; Закон о местном управлении (планирование и развитие) 1963 г.; Закон о выборах в местные органы власти (ходатайства и основания лишения права) 1974 г.; Закон об Омбудсмане 1980 г.; Закон об Омбудсмане (изменения) 1984 г.; Закон о выборах в местные органы власти (обнародование данных о добровольных взносах и расходах) 1999 г.; Закон о планировании и развитии 2000 г.; консолидированный Закон о местном самоуправлении 2001 г. с последующими изменениями; Закон о реформе местного самоуправления 2014 г. и др.

**Эмпирическую основу исследования** составили программные, отчетные и иные документы Правительства, Департамента Премьер-министра и Министерства окружающей среды, общин и местного самоуправления Республики Ирландия. В частности, «Программа Правительства 2011-2016»; Программа действий правительства по повышению эффективности работы местного управления «Забота об интересах людей», разработанная Министерством окружающей среды, общин и местного самоуправления и опубликованная в 2012 г.; Приоритеты Правительства 2014-2016 гг. принятые 11 июля 2014 г.

В процессе исследования автор провел анализ судебных решений, принятых Высшим судом и Верховным судом Ирландии в 2015 г., в которых одной из сторон (в качестве истца или ответчика) выступают органы местного самоуправления.

Также существенную помощь в подготовке диссертационного исследования оказали материалы по исследуемой проблематике, размещенные на официальных ирландских сайтах в сети Интернет.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составляют
современные методы познания, описания и анализа правовых явлений. В процессе
исследования были использованы общенаучный диалектический метод познания,
историко-правовой, сравнительно-правовой, а также формально-юридический,

логический, системный и другие методы, позволяющие всесторонне исследовать тему данной работы. Так, применение сравнительно-правового и историко-правового методов

дало возможность описать становление и развитие института местного самоуправления и выявить его специфику в Ирландии. Использование формально-юридического метода послужило основой внешней обработки нормативно-правового материала по местному самоуправлению в Республике Ирландия.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что в отечественной науке впервые проведено комплексное конституционно-правовое исследование юридической природы и особенностей местного самоуправления в Республике Ирландия, которое дает представление о всей многогранности и гибкости ирландской системы местного самоуправления.

В диссертационном исследовании прослеживается развитие ирландского
законодательства, регулирующего организацию и деятельность местного

самоуправления, выявлены основные проблемы в ирландской системе местного самоуправления и проанализирован ирландский опыт реформирования местного самоуправления.

В диссертации содержится комплексное исследование ирландского опыта конституционно правового регулирования отношений в сфере формирования, полномочий, организации деятельности органов местного самоуправления в Ирландии, их взаимодействие с органами государственной власти.

Институт местного самоуправления в Ирландии проанализирован за довольно продолжительный отрезок времени: с ХIХ века по настоящее время. Хронологические рамки диссертационного исследования охватывают период с момента возникновения института местного самоуправления в Ирландии, то есть с момента принятия Закона о местном управлении (для Ирландии) 1898 г. по настоящее время. Однозначно понять и оценить институт местного самоуправления в Ирландии, не коснувшись его предыстории, начиная с первой половины XIX в., не представляется возможным. Именно это и обусловливает наличие второго параграфа в первой главе данной диссертации.

Новым является рассмотрение новейшего ирландского законодательства, регулирующего институт местного самоуправления, а также практики его применения, судебных решений по данной проблематике.

Поскольку значительное количество нормативных правовых актов, а также судебных решений не переведены на русский язык, то используется авторский перевод некоторых материалов. Кроме того, в научный оборот введены новые оригинальные монографические исследования известных ирландских ученых по проблемам местного самоуправления в Ирландии.

Настоящая работа призвана способствовать научному познанию весьма важных процессов, происходящих в общественно-политической жизни Ирландии. В диссертации получили отражение взгляды известных современных ирландских исследователей по проблемам организации местной власти.

**Положения диссертации, выносимые на защиту.** В результате проведенного исследования автором выдвинуты и обоснованы положения, содержащие элементы научной новизны, которые выносятся на защиту:

1. Ирландская система местного самоуправления представляет собой одну из

вариаций англосаксонской системы местного управления. Соответственно в основе указанной системы лежит британская. Однако, в течение длительного времени, практически вплоть до обретения Ирландией независимости от Великобритании, наблюдалось параллельное развитие системы управления на местах. При этом в Соединенном Королевстве Великобритании и Ирландии учитывалась специфика Ирландии. После обретения независимости Ирландия в течение длительного времени

использовала британский опыт правового регулирования местного управления. Ирландская система местного самоуправления отвечает практически всем признакам англосаксонской системы местного управления. Вместе с тем, Ирландская система местного самоуправления испытала определенное влияние американской системы местного самоуправления. Введение менеджериальной системы управления и Комиссия по местным назначениям отличают ирландскую систему местного самоуправления от британской системы местного управления. Управление по менеджериальной системе и придает ирландской системе местного самоуправления особый характер.

1. Правовое регулирование местного самоуправления в Ирландии отличается некоторой спецификой. Отсутствие конституционного признания местного самоуправления в Ирландии в течение многих лет, было характерной чертой, отличающей ирландское местное самоуправление от других европейских стран. Конституционное признание местное самоуправление получило в 1999 г., спустя два года после подписания Ирландией Европейской хартии местного самоуправления. В настоящее время в Республике Ирландия правовые основы местного самоуправления установлены в Конституции 1937 г. в статья 28А и специально принятых законах. Конституция ограничивается общим признанием роли местного самоуправления, предусматривает формирование местных органов путем прямых выборов, устанавливает периодичность проведения местных выборов и, кроме того, содержит ряд бланкетных норм, предполагающих принятие соответствующего законодательства. Основным статутом местного самоуправления остается консолидированный ирландский Закон о местном самоуправлении 2001 г. Вторым по значению актом в системе местного самоуправления, принятом в текущем веке, является ирландский Закон о реформе местного самоуправления 2014 г. Вышеуказанные законы внесли существенный вклад в развитие местного самоуправления Республики Ирландия.
2. В Ирландии система местного самоуправления действует в довольно жестких параметрах установленных органами государственной власти. Здесь сфера деятельности местного самоуправления более узкая, чем в ряде других стран в связи с тем, что в стране функционирует множество агентств (организаций, работающих в публичном секторе, которые представляют из себя, например, государственные органы, органы поддерживаемые государством, а также институты обеспечивающие сотрудничество между севером и югом Ирландии, т.е. Северной Ирландией и Республикой Ирландия)**,** которые осуществляют свою деятельность в тех сферах, где могли бы действовать и расширять свое участие органы местного самоуправления, например, в сфере охраны окружающей среды, дорожного строительства, торговли и бизнеса, здравоохранения, обеспечения безопасности пищевых продуктов, туризма.

В Ирландии местное самоуправление осуществляет широкий круг функций. Вместе с тем полномочия и автономия местного самоуправления в Ирландской Республике намного более ограничены чем во многих других странах. Функции в сфере здравоохранения, образования, социального обслуживания, за которые в большинстве стран несет ответственность местное самоуправление, осуществляются в Ирландии центральными правительственными департаментами и частично государственными агентствами. Вне сферы деятельности местных органов традиционно остается полиция.

Местные органы до недавнего времени практически не участвовали в предоставлении социальных услуг населению. Многие их функции были сосредоточены на проблемах окружающей среды. В этом заключается коренное отличие ирландской системы местного самоуправления от местного самоуправления целого ряда европейских стран. Решение задачи по оказанию общественных услуг, в частности,

образования, социального обеспечения или здравоохранения способствует развитию и укреплению связей между общественностью и местным самоуправлением.

4. В специальной ирландской литературе посвященной данной проблематике

не удалось встретить убедительной периодизации происхождения и развития местного самоуправления. В связи с этим дана авторская периодизация трех этапов истории развития системы местного самоуправления и муниципального законодательства Ирландии.

Первый этап развития местного самоуправления в Ирландии связан нахождением страны в зависимом положении от Великобритании и продолжается до этапа обретения Ирландией независимости. Местное самоуправление здесь зарождалось на основе рецепции британского правового опыта и принятия соответствующих законов британским парламентом специально для Ирландии. Важной вехой первого периода стало принятие английского Закона о местном управлении (для Ирландии) 1898 г. заложившего основы, существующей в современной Ирландии системы местного самоуправления.

Второй этап развития местного самоуправления в Ирландии связан обретением в
1922 году Ирландией независимости от Великобритании и продолжается до получения
конституционного статуса местного самоуправления в 1999 г. Этот период
характеризуется чередой следующих событий: двоевластием и «попыткой заменить
чужестранное управление новыми гэльскими институтами» (Д. Рош), разрушением
местного управления до бедственного состояния, установлением высоко

централизованной системы местного управления, неудачными попытками

правительства осуществить значительное развитие местного управления и др. В этот период учреждается Комиссия по местным назначениям и вводится менеджериальная система местного управления.

Третий, современный этап развития местного самоуправления в Ирландии, определяется характером задач, решаемых в процессе реформирования системы местного самоуправления в Республике Ирландия под влиянием, как национальной специфики, так и европейского опыта, обусловленного членством Ирландии в Европейском Союзе. Важными вехами третьего периода являются принятие консолидированного Закона о местном самоуправлении 2001 г. с последующими изменениями и Закона о реформе местного самоуправления 2014 г., который видоизменил структуру местного самоуправления установленную ранее.

5. Целью реформ обозначенных в Законе о реформе местного самоуправления

2014 г. является создание более гибкой, рациональной и эффективной системы местного самоуправления. Одним из важных преобразований является то, что Закон о реформе местного самоуправления 2014 г. видоизменил структуру местных органов, установленную ранее Законом о местном самоуправлении 2001 г., в частности, была создана новая система муниципальных округов и др.

В рамках реформирования структуры местных органов Закон о реформе местного самоуправления 2014 г. включил положения об исполнительном директоре для каждого местного органа; признал дополнительные зарезервированные функции для членов местных органов; распустил органы по развитию графства и сити и установил положение по учреждению комитетов по развитию местных общностей; внес изменение в Закон о местном самоуправлении 1991 г. с целью создания региональных ассамблей и др.

В результате проведенного реформирования местное самоуправление поднялось на новый качественный уровень управления. На современном этапе усиливается роль местного самоуправления в качестве средства публичной службы на местном уровне.

Оно обеспечивает экономическое и социальное развитие, развитие местных общностей, эффективные и качественные службы, ответственно и эффективно представляет граждан и местные сообщества, что создает условия для дальнейшего развития местного самоуправления.

1. Следует отметить тенденцию к созданию новых структур обеспечивающих и поддерживающих деятельность органов местного самоуправления (Агентство по защите окружающей среды, Агентство по жилищному финансированию, Метеослужба Ирландии, Служба аудита местного самоуправления и др.), а также расширение арсенала демократических средств в организации местного самоуправления за счет использования одного из институтов прямой демократии, а именно плебисцита по вопросу о способе избрания мэра в Дублинском регионе, что вполне сообразуется с положением статьи 3.2 Европейской хартии местного самоуправления**,** в соответствии с которой право местного самоуправления не исключает обращение к «референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом».
2. Конституционно-правовое регулирование организации и проведения местных выборов в Республике Ирландия на современном этапе позволяет обеспечить развитие местной демократии и эффективное управление местными делами в сфере деятельности органов местного самоуправления. Важное значение имеет часть 3 статьи 28А Конституции 1937 г. которая устанавливает периодичность (пятилетний интервал) проведения местных выборов, то есть исключает возможность перенесения сроков проведения местных выборов, что имело место в прошлом. Это конституционное положение получило закрепление в статье 26 (1)(а) Закона о местном самоуправлении 2001 г. и обеспечило проведение местных выборов, начиная с 2004 года каждые пять лет.

**Теоретическая** **значимость** **исследования.** Теоретическая значимость

исследования определяется главным образом обобщением ирландского

конституционно-правового опыта, который, с одной стороны, представляет значительный интерес для ученых-компаративистов и может быть использован как в исследовании общих вопросов конституционного права, так и в дальнейших исследованиях, посвященных конституционному праву Республики Ирландия, а с другой стороны, в полной мере соотносится с современными проблемами Российской Федерации.

**Практическая значимость работы.** Содержащиеся в диссертации положения и выводы представляют значительный интерес для понимания особенностей развития института местного самоуправления в Республике Ирландия, кроме того, они могут быть полезными для последующих научных исследований этой проблематики.

Результаты диссертационного исследования могут использоваться при

совершенствовании системы местного самоуправления в России и ее нормативно-правового регулирования.

Результаты исследования могут быть использованы в дальнейшем в процессе изучения и преподавания конституционного (государственного) права зарубежных стран, муниципального права, а также для подготовки соответствующих разделов в учебниках и учебных пособиях, учебных программ и методических рекомендаций по вышеназванным дисциплинам.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на кафедре муниципального права Российского университета дружбы народов.

Основные положения, результаты и выводы, содержащиеся в диссертации, изложены в 11 научных публикациях автора, в том числе 3 в изданиях,

рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, а также озвучены в его выступлениях и докладах на международной, всероссийской, региональной и межвузовских научно-практических конференциях, в частности, на III-й Северо-Кавказской региональной ежегодной научно-практической конференции «Конституция и конституционная законность», г. Владикавказ, 2005; Международной научной конференции «Федерализм и регионализм: приоритеты XXI века», г. Владикавказ, 2007; IX межвузовской научно-практической конференции «Человек, государство, общество: традиционные проблемы и новые аспекты», г. Владикавказ, 2007; X межвузовской научно-практической конференции «Человек, государство, общество: традиционные проблемы и новые аспекты», г. Владикавказ, 2008; V Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридических наук», г. Пенза, 2009; VI-й Северо-Кавказской региональной ежегодной научно-практической конференции «Конституция и проблемы укрепления законности», г. Владикавказ, 2010; третьей Международной научной конференции «Федерализм и регионализм: приоритеты XXI века», г. Владикавказ, 2011; Конференциях по итогам научно-исследовательской работы СОГУ им. К.Л. Хетагурова за 2011-2015 годы, г. Владикавказ, проводившихся соответственно в 2012-2016 годах; XVII межвузовской научно-практической конференции «Человек, государство, общество: традиционные проблемы и новые аспекты», г. Владикавказ, 2015.

Материалы исследования были использованы автором в процессе преподавания курса «Конституционное (государственное) право зарубежных стран» на юридическом факультете в ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова» и НОУ ВПО «Владикавказский институт управления».

**Структура работы** определяется целью и задачами научного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка использованной литературы и трех приложений.

## Становление и развитие местного самоуправления в Республике Ирландия

Организация власти на местах в демократических государствах осуществляется с обязательным использованием местного самоуправления. Оно может по-разному сочетаться с местным управлением3.

Республика Ирландия относится к числу стран англосаксонского права, которое получило широкое распространение в мире. В законодательстве стран англосаксонского права традиционно используется термин «местное управление» (local government), в то время как в континентальном праве европейских государств говорится о «местном самоуправлении» (self-government). Несмотря на то, что в странах англосаксонского права существует децентрализованная система местного управления, гражданами в муниципальных образованиях избираются советы, мэры, в малых единицах существуют собрания граждан, нет назначаемых на места чиновников общей компетенции, «местное управление рассматривается в англосаксонских странах как особое, но все-таки продолжение целостного управления в стране – government, в конечном счете проистекающего от парламента»4. В Ирландии, как и в Соединенном Королевстве, где, собственно говоря, и сложилось местное самоуправление1, предпочитают использовать понятие «местное управление» (local government), что является, на наш взгляд, скорее данью традиции. А такие выражения как «гомруль» (home rule), «самоуправление» (self-government) используемые, в частности, в США2, в английской юридической словесности отчасти уже устарели и чаще используются при описании статуса бывших или сохранившихся колоний, для обозначения их особых прав или независимости3.

Термин «местное управление» вошел в Ирландии в научный обиход достаточно давно, поскольку обозначаемое им явление и соответствующее понятие сложились еще в XIX столетии.

В специальной ирландской литературе местное управление определяется как «система управления политическими подразделениями государства избранными органами, осуществляющими значительный контроль над местными делами, включая право облагать налогами. Причем, избранный орган, известный как местный орган, должен действовать в пределах определенной территории в рамках государства, быть избранным или сформированным на местном уровне, получать меру дискреции или автономии от центрального правительства и имеет право взимать налоги»4.

Это определение, сформулированное известным ирландским ученым Д. Рошем более четверти века тому назад, не утратило своего значения в Ирландии и в настоящее время. Вышеназванное определение в российском контексте фактически отражает местное самоуправление, а не местное управление. В отечественной науке под местным управлением понимается «управленческая деятельность в местной территориальной единице, осуществляемая центральной государственной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня государственного управления»1.

В диссертационной работе, описывая местное самоуправление Ирландии, мы используем термин «местное самоуправление», а не термин «местное управление», который принято использовать в самой Ирландии. Мы используем каждый из этих терминов в зависимости от контекста.

В Республике Ирландия местное самоуправление, являющееся одним из основных элементов государственной системы, построенной на принципах демократии, играет важную роль в повседневной жизни как отдельно взятого человека, так и всех граждан в целом. По признанию члена Европейской комиссии ЕС, бывшего Министра окружающей среды, общин и местного самоуправления Республики Ирландия, Фила Хогана, местному самоуправлению принадлежит «решающая роль в национальном возрождении Ирландии»

Понятие «местное самоуправление» в Республике Ирландия отражает многообразное явление, которое порождает различные подходы к его исследованию. Местное самоуправление можно рассматривать в следующих четырех аспектах: 1) формы народовластия, как инструмент местной демократии, 2) организации по обслуживанию населения, 3) агента центрального правительства и 4) в качестве местного регулятора. Рассмотрим подробнее каждый из указанных аспектов.

## Территориальные основы местного самоуправления в Республике Ирландия

При разработке конституции специальным комитетом, на рассмотрение были представлены три проекта. Только один из них, который был предложен профессором Альфредом О Релли, содержал положения в отношении местного самоуправления. Так, статья 27 этого проекта устанавливала: «Ирландское Свободное Государство должно поощрять идеал децентрализации и региональной автономии в объединенной Ирландии. Поэтому в сфере компетенции Конгресса (Парламента) оно должно передать местным представительным собраниям такие производные полномочия в вопросах законодательства, управления, культуры и экономики, которые согласуются с единством и целостностью Ирландии без умаления основных национальных служб и прав. Конгресс может делегировать местным парламентам право в рамках, определенных Конституцией издавать ордонансы по следующим вопросам: осуществление правосудия и поддержание порядка на местном уровне, прямое налогообложение в местных целях, займы денежных средств по местным кредитам, образование, за исключением высшего, местные учреждения и советы, выполнение работ и предпринимательская деятельность в местных масштабах»2. Однако данный проект не получил одобрения Временного правительства Ирландского Свободного Государства3 и не был принят, а Конституция 1922 г., ограничилась тем, что лишь допускала местное управление, закрепив в статье 44 за ирландским парламентом возможность «создавать подчиненные легислатуры с полномочиями определенными законом»4.

В ирландской литературе справедливо отмечается, что как только «сражение (за независимость Ирландии – С.Ш.) было выиграно, местная автономия начала терять свою привлекательность»1. В результате в Ирландском Свободном Государстве фактически была установлена высоко централизованная система управления как на центральном, так и местном уровнях.

Третья ирландская конституция принятая 29 декабря 1937 г. и действующая по настоящее время, прежде всего официально разрешала «конфликт конституционных доктрин британской монархической системы и ирландского республиканизма»2. Как и Конституция Ирландского Свободного Государства, Конституция 1937 г. местное самоуправление прямо не закрепляла, а упоминала лишь «между прочим»3. Так, в статье 12.4.2, устанавливающей порядок избрания Президента, отмечается, что кандидатура на должность Президента Ирландии должна быть выдвинута двадцатью или более депутатами Дойла или сенаторами, или в качестве альтернативного способа выдвижения «Советами не менее чем четырех административных графств (включая города-графства)»4. Статья 15.2 содержит положение о возможности установления «подчиненных легислатур»5, что подразумевает местные представительные органы. Статья 22.1.2. упоминает местные органы (local authorities) в связи с уточнением дефиниции финансового законопроекта6.

После принятия Конституции Ирландии 1937 г. государственные преобразования в области местного самоуправления проводились с переменным успехом, однако конституционные положения, касающиеся местного самоуправления, оставались неизменными. Кроме того, даже весьма умеренные предложения, в отношении того, что система местного самоуправления должна быть специально предусмотрена в Конституции, не вызывали поддержки политических деятелей или интереса общественности1. По свидетельству Джастина Кеогана в Ирландии в период с 1973 по 1985 гг. «не было никаких попыток проведения реформы местного самоуправления»2. Однако с середины 80-х годов прошлого века ситуация стала меняться и получила позитивную динамику. Вопрос о реформе местного самоуправления стал предметом детального изучения консультативным экспертным комитетом по реорганизации и реформе местного самоуправления под руководством Тома Баррингтона, бывшего генерального директора Института публичной администрации, назначенного с этой целью правительством в комитет в 1990 г. В 1991 г. комитет подготовил доклад, который представлял собой «самое обстоятельное изучение местного самоуправления со времени его установления»3, и положил начало длительному процессу позитивных перемен.

Анализируя историю развития местного самоуправления Ирландии в целом, Т. Баррингтон подчеркнул «безразличное отношение к положению местной демократии на современном этапе развития (ирландского – С.Ш.) общества»4 на тот момент. Доклад Т. Баррингтона выявил целый ряд проблем в сфере местного самоуправления: отсутствие интеграции публичных служб на субнациональном уровне; узкий круг функций местного самоуправления; отсутствие системы местного налогообложения; подавление местной стимуляции социального, экономического и культурного развития, подверженного центральному контролю и ограниченным функциям; малозначительные связи между местными органами и местными коммунальными группами; ограниченная роль советников, что препятствует вовлечению активных участников в местную политику; перегруженность на уровне центрального правительства.

## Органы местного самоуправления: порядок формирования, полномочия и организация деятельности

В англосаксонских странах, к числу которых относится Республика Ирландия, государственная теория местного самоуправления получила широкую поддержку и была дополнена доктриной делегированных полномочий. Местные органы, не подчиненные центру, получают властные полномочия в тех случаях, когда парламент делегирует им осуществление своих функций. При этом парламент четко определяет конкретные полномочия местных органов и вопросы, которые они вправе решать.

В Ирландии определение компетенции местных органов исходит из принципа суверенитета парламента. Местные органы получают нормативные полномочия в силу делегирования. В отличие от стран континентальной Европы, где местные власти могут предпринимать действия, не запрещенные законом и не входящие в сферу компетенции других органов власти, в Ирландии, как и в других англосаксонских странах, действует позитивное регулирование компетенции местных органов. Их действия правомочны только в том случае, если такие действия непосредственно указаны в законе, то есть местные власти действуют в рамках установленных полномочий, другими словами, в соответствии с доктриной intra vires, а любое действие, право на которое не закреплено в законе, считается действием вне полномочий – ultra vires.

В связи с подписанием Европейской хартии местного самоуправления в конце 90-х гг., ирландским законодательством, как отмечалось ранее, был признан принцип общей компетенции выборных местных органов. Вместе с тем сохраняется позитивное регулирование, то есть общая компетенция является скорее потенциальной, чем реально существующей в рамках позитивного права.

В основу местного самоуправления положен принцип децентрализации. Децентрализация (англ. эквивалент – local government или self government) означает передачу властных полномочий из центра на более низкие уровни управления, признание права принимать решения органами власти территориальных единиц, то есть предоставление некоторого самоуправления1. Другими словами, децентрализация предполагает передачу части функций публичной администрации (public administration)2 на места, закрепление относительной самостоятельности децентрализованных органов, которые имеют право окончательного решения вопросов своей компетенции.

В большинстве европейских государств функции местных органов самоуправления затрагивают все стороны жизни общин3. Главными полномочиями в первую очередь являются финансово-экономические, включая формирование и исполнение бюджета, местное планирование, дорожное строительство, благоустройство, развитие транспорта, ведение коммунального хозяйства. К полномочиям в социальной сфере можно отнести строительство жилья для бедных, школ, больниц, библиотек. Местные органы также ответственны за охрану общественного порядка, санитарное состояние, экологическую безопасность. Как справедливо отмечает В.И. Васильев, «муниципальная власть должна быть содержательной с точки зрения наполнения ее прежде всего заботами об удобных, комфортных условиях жизни. Люди рассчитывают, что муниципалитет поможет в снабжении их домов водой и теплом, в ремонте жилья, благоустройстве дворов и улиц, … и т. д. Если муниципальная власть не распространяется на такие дела или не способна их решать, она теряет смысл. Все красивые слова о приближении власти к населению перестают иметь практическое значение»1.

Определяя возможность отнесения каких-либо вопросов к ведению органов власти разного уровня в зависимости от конкретных условий, Координационный комитет по местными региональным органам Совета Европы отметил, что существуют полномочия, которые объективно могут лучше реализовываться на местах, чем на центральном уровне, так как они предполагают знание положения дел из первых рук. Это, в частности, полномочия, относящиеся к условиям жизни, дорогам, жилью, культуре, социальной и молодежной политике, развитию и городскому планированию и т. п.

В Ирландии местное самоуправление в силу исторических причин, в отличие от большинства стран континентальной Европы, довольно слабо связано с общественностью3. По-видимому, это отчасти обусловлено тем, что ирландские местные органы практически не участвовали в предоставлении социальных услуг населению вплоть до недавнего времени. Они традиционно занимаются организацией и регулированием транспорта, строительством жилья, управлением землепользования, утилизацией промышленных отходов. То есть деятельность местных органов сосредоточена в основном на проблемах окружающей среды. Такими вопросами как обучение, выделение образовательных грантов занимаются местные организации, работающие за счет государственных субсидий. В этом заключается коренное отличие местного самоуправления Ирландии от местного самоуправления других европейских стран, в которых оно представляет собой «идеальный инструмент для оказания общественных услуг»1, например, образования, социального обеспечения или здравоохранения, что, соответственно, способствует развитию и укреплению соответствующих связей между общественностью и местным управлением. В Ирландии в зависимости от сферы деятельности компетенция местных органов распространяется на восемь программных групп: 1. Строительство и обслуживание жилья, 2. Дорожный транспорт и безопасность дорожного движения, 3. Водоснабжение и очистка, 4. Инициативы в области развития и контроль (планирование), 5. Охрана окружающей среды, 6. Рекреация и досуг, 7. Сельское хозяйство, образование, здравоохранение и социальное обеспечение, 8. Различные службы2.

## Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления

Функции советов таунов не одинаковы и отличаются от довольно обширных в одних таунах до представительских в других, где совет графства осуществляет все функции местного самоуправления. Совет графства ответственен за некоторые функции в пределах всего графства, включая тауны, например, библиотеки, автомобильный налог, национальные дороги, служба борьбы с огнем и служба окружающей среды.

До принятия Закона 2001г., таунские местные органы назывались корпорации бороу (их было 5), городские районные советы (urban district councils) (их было 49) и таунские уполномоченные (town commissioners) (их было 26). Корпорации бороу и городские районные советы осуществляли одинаковый круг функций. Городские районные советы, как и корпорации бороу были планирующими, жилищными, дорожными, санитарными и налогооблагающими органами. Различие между ними было главным образом церемониальное – бороу имели мэров, в то время как городские районные советы имели председателя (chairperson или cathaorleach). Для сравнения, таунские уполномоченные были главным образом представительными органами с очень ограниченными функциями.

Согласно Закону 2001 г., все местные органы, основанные на базе таунов (корпорации бороу, городские районные советы, таунские уполномоченные) стали называться таунские советы. Они все имеют основной круг функций: представительные, принятие подзаконных актов, продвижение интересов общности, возможность вводить проект общностной инициативы. Однако бывшие советы бороу и городские районные советы сохранили все свои предыдущие жилищные, планирующие, дорожные и др. функции, за исключением водоснабжения, которое передано на уровень графства с 1 января 2004 г.

Каждый таунский совет состоит из председателя или мэра и советников. Все таунские советы имеют по 9 членов каждый, за исключением Брея, Дандолка и Трэли, которые – по 12 каждый. Как отмечалось, их полномочия и функции в отношении планирования, жилья, водоснабжения, налогообложения, досуга и иные являются аналогичными бороу. Некоторые функции, статуторно вверенные советам бороу и таунским советам, на практике выполнялись на основе представительства за счет ресурсов советов графств. Это могло быть реализовано с помощью неформального либо формального соглашения, при условии, что это предусматривалось законами о местном самоуправлении.

Число избранных членов в каждом таунском совете (бывшие таунские уполномоченные) составляет 9. Советы имеют очень ограниченный круг ответственности, поскольку практически все службы местного органа в тауне (например, жилище, дороги, вода, отходы, планирование) находятся в настоящее время под ответственностью графства.

Согласно Закону о местном самоуправлении 2001 г. таунские советы наделяются правом продвигать коммунальный интерес, осуществлять представительную роль и издавать местные подзаконные акты. Такие советы тауна имеют право выбора находить финансы в кооперации с местными интересами путем коммунального фонда и проектов ассоциированной коммунальной инициативы.

Вопрос о структуре местного самоуправления на уровне ниже графства был в Ирландии на повестке дня в течение 25 лет и пересматривался время от времени в ходе различных исследований местного самоуправления. Так, например, Доклады Комиссии 1971 г., 1973 г., 1985 г., 1991г. включали предложения о поэтапной программе реформы местного самоуправления в свете рекомендаций экспертов комитета.

В Правительственном заявлении получили признание различные рекомендации соответствующих экспертов комитета, которые впоследствии нашли отражение в Законе о местном самоуправлении 1991 г. Вместе с тем подчеркивалось, что согласие комитета на структуру на уровне ниже графства является неудачным решением, и этот вопрос необходимо изучать в дальнейшем, с точки зрения формулирования приемлемых и реалистичных мероприятий на уровне ниже графства.

В Законе о местном самоуправлении 2001 г. (ст. 185 и 186) предусмотрено установление нового таунского совета, который не несет ответственности за такие основные функции, как жилище, дороги и планирование, а также сбор налогов.

Претворять в жизнь решения представительных учреждений – призваны исполнительные органы. В Ирландии функции руководителя исполнительной власти совет передает профессиональному управляющему (manager). Всего в органах местного самоуправления насчитывается 34 управляющих: 5 управляющих сити (city manager) и 29 управляющих графства (county manager). То есть в каждом графстве и в каждом сити есть свой собственный управляющий. Следует отметить, что в то время как управляющий сити управляет только советом сити, управляющий графства управляет советом графства и автоматически становится управляющим для каждого совета бороу, совета тауна, а также определенных объединенных органов в пределах графства.

Назначение управляющего сити или управляющего графства осуществляется только по рекомендации Уполномоченных по местным назначениям (Local Appointments Commissioners), которые представляют собой независимое национальное агентство по набору на службу. Уполномоченные по местным назначениям объявляют конкурс на должность управляющего. Наиболее успешных кандидатов они рекомендует совету графства или совету сити, которые далее официально назначаются на должность управляющего резолюцией избранных членов совета.

Согласно ст. 146.5 Закона о местном самоуправлении 2001 г. управляющий может быть отстранен от должности совета сити или совета графства и уволен с согласия Министра окружающей среды, общин и местного самоуправления