

*Александр Игоревич Черкасов
(Alexander I. Cherkasov)**

Назначаемые мэры и их взаимоотношения с муниципальными советами в Нидерландах

Appointed mayors and their mutual relations with municipal councils in the Netherlands

STUDIA I ANALIZY

Ключевые слова: городское управление, мэр, муниципальный совет, коллегия олдерменов, конфиденциальный комитет

Keywords: urban management, mayor, municipal council, college of aldermen, confidential committee

Аннотация: Статья посвящена институту мэра в Нидерландах и его отношениям с местным советом. В качестве важнейшей особенности данного института указывается, что мэр не избирается населением либо местным советом, а формально назначается сверху, что соответствует определенным централистским традициям в деятельности государственного аппарата Нидерландов. Мэр наделен достаточно широким набором полномочий, наиболее значимыми из которых представляются полномочия в сфере общественной безопасности. К компетенции мэра относится также обеспечение противопожарной безопасности и управление различными чрезвычайными ситуациями на местах, в том числе в сфере общественного здравоохранения, что приобретает особое значение в условиях пандемии COVID-19. Автор отмечает двойственную роль мэра в механизме публичной власти Нидерландов. С одной стороны, мэр встроен в государственную властную вертикаль, а с другой стороны, он остается составной частью системы муниципального управления. В подобной ситуации в поисках наиболее оптимальных решений глава местной

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7531-1020>, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук, Российская Федерация. E-mail: aligorch@yandex.ru

администрации вынужден балансировать между различными интересами, что порой определяет некоторую его уязвимость.

Abstract: *This article deals with the institute of mayor in the Netherlands and his relations with the local council. As the most important feature of this institution, it is indicated that the mayor is not elected by the population or by the local council, but is formally appointed from above, which corresponds to certain centralist traditions in the activities of the state apparatus of the Netherlands. The Dutch mayor enjoys a fairly wide range of powers, the most significant of which are powers in the field of public safety. The mayor's responsibilities also include fire safety and management of various local emergencies, including those in the sphere of public health, which are of particular importance in the context of the COVID-19 pandemic. The author notes the dual role of the mayor in the public authority mechanism of the Netherlands. On the one hand the mayor is built into the state power vertical, and on the other hand, he remains an integral part of the municipal government system. In such a situation, in search of the most optimal solutions, the head of the local administration has to balance between various interests, and this sometimes determines his certain vulnerability.*

В Нидерландах на муниципальном уровне функционирует так называемая парламентаристская система правления¹, предполагающая достаточно широкие возможности влияния муниципального представительного органа на деятельность главы местной администрации, вплоть до смещения последнего по инициативе муниципального совета. Важную роль в рамках парламентаристской системы обычно играют комитеты местных советов. Именно последние осуществляют фактическое управление отдельными направлениями муниципальной деятельности. Подобная система длительное время доминировала в Великобритании, будучи схожей с американской моделью городского управления «слабый мэр – совет». В настоящее время она встречается в странах Скандинавии, Балтии, Бенилюкса, а также в некоторых других европейских государствах.

Муниципальная система Нидерландов (как и других стран Бенилюкса) имеет ряд особенностей, которые в научной литературе недостаточно изучены (по крайней мере, за пределами Нидерландов). Важнейшая из этих особенностей состоит в том, что бургомистр (в англоязычных текстах используется термин «мэр», который и будет применяться в настоящей статье) здесь не избирается населением либо местным советом, а формально назначается сверху.

Подобный способ формирования института главы местной администрации отвечает определенным централистским традициям в деятельности госу-

¹ См.: Н. Heinelt, А. Magnier, М. Cabria, Н. Reynaert (eds.), *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*, Houndmills 2018, с. 26.

дарственного аппарата Нидерландов, исторически зафиксированным в принимавшихся конституционных актах, и призвано подчеркнуть значимость главы местной администрации с точки зрения выполнения определенных общегосударственных функций и представительства центральной власти. Согласуется это и со сложившимися в странах Бенилюкса представлениями о возможных путях обеспечения деполитизации административного аппарата и роли мэра в качестве неполитического представителя всего населения соответствующей общины². Назначение (пусть и достаточно символическое) мэра от имени Короны также призвано в определенной мере защитить его от влияния политических партий и определяемых ими секторальных приоритетов.

С непосредственно научной точки нас интересует вопрос о том, насколько формальное назначение главы местной администрации соответствует канонам современной демократии, и какие механизмы могут быть задействованы для того, чтобы укрепить репрезентативную демократию, повысить роль населения в решении вопросов местного значения и удержать административную систему от излишнего произвола и сползания в авторитаризм. Интерес вызывает и возможный конфликт ценностей в рамках сложившейся в Нидерландах муниципальной системы, таких, например, как эффективность и профессионализм, с одной стороны, и демократия и обеспечение народного представительства, с другой.

Мэр в Нидерландах назначается согласно рекомендации местного представительного органа на шестилетний срок и может переназначаться на свой пост без каких-либо ограничений. В рамках же самого совета решающую роль в решении данного вопроса играет так называемый «конфиденциальный комитет», состоящий из лидеров политических партий, представленных в местном совете. Мнение этого комитета при назначении бургомистра становится все более значимым, о чем, в частности, свидетельствует тот факт, что в период с 1992 по 2000 гг. в 80% случаев назначался кандидат, рекомендованный «конфиденциальным комитетом»³. По существу, в конечном итоге получается, что «сам совет «назначает» мэра»⁴.

В соответствии с рекомендациями конфиденциального комитета муниципальный представительный орган вносит в правительство Нидерландов список, который, как правило, включает в себя двух кандидатов, указанных

² Территория Нидерландов делится на 12 провинций, которые, в свою очередь, состоят из общин (муниципалитетов).

³ См.: R. V. Andeweg, G. A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands*, Houndmills 2005, с. 77.

⁴ С. Panara, M. Varney (eds.), *Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance*, London 2013, с. 237.

в порядке предпочтения. Выраженные предпочтения неизменно принимаются правительством во внимание, и отклонение от них обычно возможно лишь в каких-то экстренных ситуациях.

Фактически принятое местным советом решение в конечном итоге опосредуется действующей бюрократической машиной, обладающей конечным правом вето, хотя и носящим преимущественно «спящий» характер. Само назначение производит выступающий от имени нидерландского монарха министр внутренних дел, который предварительно согласует данный вопрос с королевским комиссаром – представителем Короны в соответствующей провинции. Переназначен на новый срок глава местной администрации может быть также лишь по рекомендации совета (его конфиденциального комитета).

Большее разнообразие в процедуре замещения поста мэра наблюдается в соседней Бельгии (с учетом федеративного характера данного государства). Во Фламандском регионе, например, на пост мэра, как правило, назначается лицо, поддержанное большинством членов муниципального представительного органа. В Валлонском же регионе главой местной администрации может стать только представитель крупнейшей партии правящей коалиции, за которого на муниципальных выборах проголосовало наибольшее число избирателей. Валлонский мэр, таким образом черпает свою легитимность непосредственно из местных выборов, и процедура замещения поста главы местной администрации в данном регионе максимально приближена к прямым выборам⁵. В Валлонском регионе мэр автоматически становится председателем соответствующего муниципального совета, в то время как во Фламандском регионе такое совмещение постов совсем не обязательно.

Сложившийся в Нидерландах способ формирования местного исполнительного органа, как отмечают голландские исследователи В. Куипер и П. Топс, призван подчеркнуть, что мэр является не только главой местной администрации, но и агентом центрального правительства, реализующим функции общегосударственного значения и играющим немаловажную роль в осуществлении контроля над местным представительным органом⁶.

Хотя мэр формально и назначается сверху, фактическую политическую ответственность он несет перед местным представительным органом. Нидерландский Закон о муниципалитетах 1992 г. дает муниципальному совету возможность по согласованию с королевским комиссаром поставить вопрос об

⁵ См.: A. Colombo, I. Tojerow, *Appointed or Elected? How Mayoral Accountability Impacts the Provision of Policing*, Bonn 2020, с. 7.

⁶ См.: C. Mellors, B. Pijnenburg (eds.), *Political Parties and Coalitions in European Local Government*, London 1989, с. 222–223.

отставке главы местной администрации в случае, если совет «провозгласит наличие дисфункциональных отношений между ним и мэром» (п. 2. ч. 61b)⁷.

В последние десятилетия полномочия мэров были значительно расширены, что входит в определенное противоречие с их возросшей зависимостью от муниципальных советов. Наиболее значимыми полномочиями мэр наделен в сфере общественной безопасности. Будучи главой местных полицейских сил, он отвечает за поддержание публичного порядка и регулирование общественной деятельности, осуществляемой в рамках публичных пространств. К компетенции мэра относится также обеспечение противопожарной безопасности и управление различными чрезвычайными ситуациями на местах, в том числе в сфере общественного здравоохранения, что приобретает особое значение в условиях пандемии COVID-19.

Роль мэра неодинакова в различных общинах. Так, в небольших сообществах он обычно доминирует в механизме муниципальной власти, зачастую являясь чуть ли не единственным представителем администрации, работающим полный рабочий день и не совмещающим данную деятельность с какой-либо иной. Здесь мэр выступает единоличным представителем города на провинциальном и национальном уровнях. В более политизированных крупных городах ему приходится делить свои полномочия с работающими также полный рабочий день олдерменами, о которых будет подробнее сказано ниже. Ситуация еще более усложняется в случае, если мэр принадлежит к партии, имеющей ограниченную поддержку в данном сообществе.

Свои полномочия глава местной администрации осуществляет в тесном взаимодействии с «коллекцией олдерменов» – неким аналогом городского правительства, с которым мэру приходится делить свои административные функции. К подобной системе управления на местах, функционирующей и в других странах Бенилюкса, в научной литературе было использовано понятие «модель коллективного руководства»⁸.

Термин «коллегия олдерменов» (а полностью – «коллегия мэра и олдерменов») применяется в настоящей работе в качестве обобщающего, хотя само наименование в различных муниципалитетах Нидерландов может различаться. В последнее время в интересах политкорректности термин «олдермены» стал заменяться каким-либо другим, более нейтральным в гендерном плане, термином. Так, полное наименование подобной коллегии в Амстер-

⁷ *Municipalities Act of 14 February 1992 (Text as at 12 November 2013)*, <https://www.government.nl/documents/regulations/2014/09/25/municipalities-act> (28.01.2022).

⁸ См.: X. B. Horta, M. Tomas, *Systems of Local Government in Europe and Their Chief Executive Officers*, https://www.academia.edu/270218/SYSTEMS_OF_LOCAL_GOVERNMENT_IN_EUROPE_AND_THEIR_CHIEF_EXECUTIVE_OFFICERS (19.01.2022).

даме в настоящее время – «коллегия мэра и олдерперсон» (именуемых также «заместителями мэра»)⁹, а в Роттердаме – «муниципальный исполнительный комитет» (состоящий из мэра и вице-мэров)¹⁰. Да и в Валлонском регионе соседней Бельгии название аналогичной коллегии было недавно изменено на более политкорректное – «коммунальная коллегия»¹¹.

Коллегия олдерменов избирается муниципальным советом в составе от двух до семи членов в зависимости от численности населения соответствующей общины. Согласно ст. 36 Закона о муниципалитетах 1992 г. количество олдерменов в любом случае не должно превышать 20% от общего числа членов муниципального совета. В общинах с населением более 18 тыс. человек олдермены работают на освобожденной основе и получают соответствующую заработную плату¹².

Коллегия олдерменов «занимается повседневной рутинной, связанной с местным управлением, готовит проекты решений муниципального совета и осуществляет их реализацию, а также отвечает за организацию местной администрации»¹³. При этом «ведущая роль в системе муниципального управления в конечном итоге остается за избираемым прямыми выборами советом»¹⁴.

Коллегия олдерменов (как это следует из ее наименования) функционирует на основе принципа коллегиальности, формально означающего, что решения данного органа принимаются с согласия всех его членов, и что за эти решения олдермены несут исключительно коллективную ответственность. Правда, мэр наделен некоторыми особыми прерогативами. Он не только обладает правом решающего голоса на заседаниях коллегии, но и несет индивидуальную ответственность перед советом по отдельным сферам своей компетенции, выходящую за рамки принципа коллегиальности (и в первую очередь, по вопросам, связанным с обеспечением порядка и общественной безопасности).

До 2002 г. олдермены после своего избрания сохраняли членство и право голоса в муниципальном совете. Коллегия олдерменов и муниципальный совет «рассматривались не столько как два самостоятельных органа, сколько

⁹ См.: *The Governing Bodies of Amsterdam*, <https://www.amsterdam.nl/en/governance/governing-bodies/> (20.01.2022).

¹⁰ См.: *City Government*, <https://www.rotterdam.nl/english/city-government/> (20.01.2022).

¹¹ См.: A-M. Moreno (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, Madrid 2012, с. 55.

¹² См.: E. Figuee, J. Eigeman, F. Hilterman, *Local Government in the Netherlands*, Hague 2008, с. 34.

¹³ R. Berg, N. Rao (eds.), *Transforming Local Political Leadership*, Houndmills 2005, с. 17.

¹⁴ Там же.

как части некоего органически единого целого»¹⁵. Коллегия олдерменов, таким образом, «имела статус преимущественно исполнительного комитета совета»¹⁶. В соответствии со введенным в 2002 г. в рамках так называемой «дуализации власти» правилом олдермены теперь не могут входить в состав местного совета и теряют соответствующее членство после своего избрания в коллегия. Более того, в коллегия олдерменов стали включаться лица, вообще не избравшиеся в муниципальный совет¹⁷.

Правило «дуализации власти» было направлено на деполитизацию деятельности муниципалитета, более четкое разделение его представительной и административной функций и «устранение доминирования местного исполнительного органа в делах совета»¹⁸. Если ранее олдермены рассматривались, в первую очередь, как представители муниципального совета в коллегии, то после 2002 г. ситуация уже не представляется столь однозначной. Произошедшие изменения также несколько ослабили связь олдерменов с доминирующими в совете политическими партиями. Теперь олдермены уже не являются советниками и вправе посещать заседания соответствующих партийных групп в совете лишь в качестве «гостя» (а могут в них вообще не участвовать), не будучи, таким образом, в полной мере подверженными строгим требованиям партийной дисциплины.

Изменилась и роль олдерменов применительно к комитетам совета. Теперь они уже не вправе быть ни председателями этих комитетов, ни их членами. Если до 2002 г. олдермены играли во многом решающую роль в деятельности комитетов, по существу, определяя повестку дня их заседаний, то теперь они являются на эти заседания лишь по специальному приглашению для ответа на вопросы членов комитета. Сами же комитеты «стали совещательными органами совета, а не коллегии олдерменов»¹⁹.

Принцип коллегиальности играет важную роль как в деятельности коллегии олдерменов, так и в функционировании политической системы Нидерландов в целом, поскольку последняя в значительной степени ориентирована на решение спорных вопросов посредством консенсуса. Указанный принцип является весомым фактором сдерживания «индивидуальных лидерских поползновений»²⁰ со стороны отдельных политических деятелей. Как

¹⁵ Там же, с. 16.

¹⁶ M. de Groot, *Democratic Effect of Institutional Reform in Local Government: The Case of the Dutch Local Government Act 2002*, Twente 2009, с. 5.

¹⁷ См.: E. Figee, J. Eigeman, F. Hilterman, *Local Government in the Netherlands...*, с. 35.

¹⁸ M. de Groot, *Democratic Effect of Institutional Reform in Local Government...*, с. 6.

¹⁹ Там же, с. 25.

²⁰ N. Karsten, F. Hendriks, *Don't Call Me a Leader, but I am One: The Dutch Mayor and the Tradition of Bridging-and-Bonding Leadership in Consensus Democracies*, «Leadership» 2017, Vol. 13, № 2, с. 156.

подчеркивают сотрудники Тилбургского университета Н. Карстен и Ф. Хендрикс, в рамках механизма публичной власти Нидерландов своеобразный «политический вакуум» сохраняется намеренно, и не случайно «главы исполнительной власти не избираются прямыми выборами ни на одном из уровней территориального деления страны»²¹.

При этом, хотя коллегия олдерменов и продолжает нести коллективную ответственность перед муниципальным советом, степень коллегиальности этой ответственности не следует преувеличивать. Как отмечается нидерландскими исследователями Б. Дентерсом, П.-Я. Клоком и Х. ван дер Клоком, «правовая доктрина коллегиальности не должна заслонять собой имеющую место «департаментализацию» местной администрации»²². За олдерменами закрепляются определенные сферы деятельности, такие как образование, финансы, жилищное строительство, культура и спорт. За положение дел в этих сферах олдермены отчитываются непосредственно перед советом, неся тем самым фактическую индивидуальную ответственность. В целом же ряде средних и крупных муниципалитетов олдермены управляют закрепленными за ними направлениями весьма автономно²³.

Позиции коллегии олдерменов в механизме муниципальной власти представляются более прочными в соседней Бельгии, где она контролирует основные муниципальные ресурсы и в большей степени интегрирована в деятельность местного представительного органа. По отношению к местному совету позиции коллегии олдерменов могут быть определены как доминирующие. Не последнюю роль в таком доминировании играют достаточно строгая партийная дисциплина и общее усложнение процесса муниципального администрирования. При этом в научной литературе отмечается достаточно ошутимая поляризация между советниками, являющимися членами коллегии олдерменов и ими не являющимися, в том числе и с точки зрения заработной платы²⁴.

В Нидерландах ведутся достаточно активные дискуссии относительно наиболее оптимального способа формирования института мэра, поскольку имеет место явное противоречие между реальным политическим статусом главы местной администрации, определяемым выборами и соотношением партийных сил в местном представительном органе, и его формальной зависимостью от государственной административной машины. Налицо столкно-

²¹ Там же.

²² R. Berg, N. Rao (eds.), *Transforming Local Political Leadership...*, с. 17.

²³ См.: Там же.

²⁴ См.: B. Brezovnic, I. Hoffman, J. Kostrubiec (eds.), *Local Self-Government in Europe*, Maribor 2021, с. 12.

вление соображений эффективности и демократии, диктующих разные подходы к формированию рассматриваемого института.

Как показывают социологические исследования, за избрание главы местной администрации обычно выступают левые и центристские политические партии, поддерживаемые своим электоратом – жителями крупных городов. Ими высказывается убеждение, что институт назначаемого мэра представляет собой «несомненный анахронизм»²⁵ и не соответствует канонам современной демократии.

За назначение чаще всего ратуют правые партии (христианские демократы и либералы)²⁶, ориентирующиеся на такие качества мэра, как беспристрастность и профессионализм, для демонстрации которых совершенно не обязательно принимать участие в выборах. Роль мэра ими рассматривается, в первую очередь, «в качестве некоего менеджера»²⁷. В пользу назначения также приводится и тот факт, что глава местной администрации располагает широкими полномочиями в сфере общественной безопасности, что требует определенной деполитизации указанного института и его большей привязки к деятельности самого государственного аппарата. Выборы же мэра такой деполитизации совсем не способствуют.

Кроме того, считается, что назначаемый глава местной администрации, будучи в большей степени интегрированным в государственный аппарат, способен привлечь необходимые для соответствующего местного сообщества государственные ресурсы, включая помощь в области современных технологий и научных знаний²⁸.

В ходе эволюции политического процесса в Нидерландах между этими достаточно полярными точками зрения в интересах «сохранения институциональной стабильности»²⁹ был достигнут определенный компромисс. Мэр формально продолжает назначаться, но при этом усиливается императивность различных консультационных механизмов, предшествующих такому назначению, и эти механизмы, по оценкам нидерландских исследователей, «становятся все более значимыми»³⁰. Так, например, (не без влияния Совета

²⁵ R. B. Andeweg, G. A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands...*, с. 176.

²⁶ Более консервативный и гомогенный электорат этих партий проживает преимущественно в небольших городах.

²⁷ E. Figuee, J. Eigeman, F. Hilterman, *Local Government in the Netherlands...*, с. 33.

²⁸ См.: E. Devroe, *Local Political Leadership and the Governance of Urban Security in Belgium and the Netherlands*, «European Journal of Criminology» 2013, Vol. 10, Issue 3, с. 323.

²⁹ J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lindström (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford 2011, с. 116.

³⁰ E. Figuee, J. Eigeman, F. Hilterman, *Local Government in the Netherlands...*, с. 30.

Европы) были приняты поправки к Закону о муниципалитетах 1992 г., расширившие соответствующие полномочия муниципальных советов (ст. 61).

Представители научного сообщества, тем не менее, продолжают достаточно критически относиться к процедуре назначения главы местной администрации, называя ее «старомодной и недемократической»³¹. Не случайно весьма обстоятельный доклад об институте мэра, подготовленный нидерландскими исследователями, получил наименование «Голландская аномалия: назначаемые мэры. Могут ли назначаемые мэры справиться с ролевыми изменениями и общественными требованиями?»³². Авторы доклада видят некое противоречие между расширением полномочий бургомистров в последние десятилетия и его возросшей зависимостью от муниципальных советов. Опасение авторов в конечном итоге вызывает не столько само назначение бургомистров сверху, сколько усиление роли местных совет в указанной процедуре, что означает ее несомненную политизацию. Возросшее давление на мэров со стороны советов, весьма серьезно воспринявших расширение своих контрольных полномочий в рамках процесса «дуализации» власти, ощутимо повысило уязвимость глав местной администрации. Можно в конечном итоге констатировать, что «усиление института мэра в правовом смысле» сопровождалось «его ослаблением в политическом смысле»³³.

Система «псевдоназначения»³⁴ мэра вышестоящими властями и возможность введения его полноценных прямых выборов дебатруется и в соседней Бельгии. Доминирующей здесь в итоге стала компромиссная идея о необходимости повысить в рамках действующей системы влияние избирателей на данный процесс³⁵. Указанный подход в наибольшей степени воплотился в Валлонии (где мэром в настоящее время может стать только представитель крупнейшей партии правящей коалиции, за которого на муниципальных выборах проголосовало наибольшее число избирателей), хотя более активные дебаты по данному вопросу велись во Фландрии.

В заключение следует отметить двойственную роль института главы местной администрации в механизме публичной власти Нидерландов, определяемую диалектическим взаимодействием двух векторов в его развитии

³¹ A.-M. Moreno (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union...*, с. 469.

³² См.: L. Cachet, N. Karsten, L. Schaap, *The Dutch Anomaly: Appointed Mayors. Can Appointed Mayors Cope with Role Changes and Societal Demands?*, Paper for the panel New Local Politics III: Parties, Mayors and Councillors in Comparative Perspective, PSA Conference, April 2011, London, Tilburg 2011.

³³ Там же, с. 7.

³⁴ J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lindström (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe...*, с. 84.

³⁵ См.: Там же, с. 84–85.

– бюрократизации и профессионализации, с одной стороны, и политизации, с другой. Будучи встроенным в государственную властную вертикаль и формально назначаемым сверху, он осуществляет ряд общегосударственных функций, наиболее значимых в сфере общественной безопасности. О встроенности главы местной администрации в вертикальные властные отношения, свидетельствует, в частности, тот факт, что «нидерландские мэры проводят гораздо большую часть своего рабочего времени в общении с вышестоящими властями, чем можно было бы ожидать»³⁶.

В то же время мэр является важной составной частью системы муниципального управления и в своей деятельности отстаивает местные, и в какой-то мере партийные, интересы. Мэр получает свой политический мандат непосредственно на местах, который затем опосредуется действиями вышестоящих институтов, связанными с процедурой его назначения. В подобной ситуации глава местной администрации вынужден балансировать между различными интересами в поисках своей идентичности и наиболее оптимальных решений, что порой определяет некоторую его уязвимость.

Как и во многих других европейских государствах мэры в Нидерландах становятся все более значимыми политическими фигурами, что, в частности, определяется расширением их полномочий в сфере общественной безопасности и поддержания публичного порядка. Кроме того, им приходится принимать весьма значимые решения в условиях пандемии COVID-19, включая и те, которые в той или иной степени ограничивают права человека. Растет роль мэров и в общегуманитарной сфере, в том числе в решении вопросов, связанных с мигрантами и беженцами, в рамках которых мэры занимают порой более либеральные позиции, чем вышестоящие власти. В этих условиях ощущается определенная нехватка демократической легитимности института мэра, «окруженного к тому же мощной системой сдержек и противовесов»³⁷.

Подобная легитимность, вероятно, могла бы быть обеспечена введением прямых выборов глав местной администрации, когда бы мэр получал свой мандат непосредственно из рук населения. В данном контексте следует учесть и рекомендации со стороны экспертов Совета Европы. Как было отмечено применительно к Нидерландам на 41-й сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы в октябре 2021 г., существующую процедуру назначения мэров следует заменить демократическими выборами,

³⁶ H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden 2006, с. 224.

³⁷ N. Karsten, F. Hendriks, *Don't Call Me a Leader...*, с. 159.

которые бы обеспечили право граждан на участие в решении вопросов местной публичной жизни в соответствии с общими принципами демократии³⁸.

Библиография

- Andeweg R. B., Irwin G. A., *Governance and Politics of the Netherlands*, Houndmills 2005.
- Bäck H., Heinelt H., Magnier A. (eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden 2006.
- Berg R., Rao N. (eds.), *Transforming Local Political Leadership*, Houndmills 2005.
- Brezovnic B., Hoffman I., Kostrubiec J. (eds.), *Local Self-Government in Europe*, Maribor 2021.
- Cachet L., Karsten N., Schaap L., *The Dutch Anomaly: Appointed Mayors. Can Appointed Mayors Cope with Role Changes and Societal Demands?*, Paper for the panel New Local Politics III: Parties, Mayors and Councillors in Comparative Perspective, PSA Conference, April 2011, London, Tilburg 2011.
- Colombo A., Tojerow I., *Appointed or Elected? How Mayoral Accountability Impacts the Provision of Policing*, Bonn 2020.
- Devroe E., *Local Political Leadership and the Governance of Urban Security in Belgium and the Netherlands*, «European Journal of Criminology» 2013, Vol. 10, Issue 3.
- Figee E., Eigeman J., Hilterman F., *Local Government in the Netherlands*, Hague 2008.
- Groot de M., *Democratic Effect of Institutional Reform in Local Government: The Case of the Dutch Local Government Act 2002*, Twente 2009.
- Heinelt H., Magnier A., Cabria M., Reynaert H. (eds.), *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*, Houndmills 2018.
- Horta X. B., Tomas M., *Systems of Local Government in Europe and Their Chief Executive Officers*, https://www.academia.edu/270218/SYSTEMS_OF_LOCAL_GOVERNMENT_IN_EUROPE_AND_THEIR_CHIEF_EXECUTIVE_OFFICERS (19.01.2022).
- Karsten N., Hendriks F., *Don't Call Me a Leader, but I am One: The Dutch Mayor and the Tradition of Bridging-and-Bonding Leadership in Consensus Democracies*, «Leadership» 2017, Vol. 13, № 2.
- Loughlin J., Hendrix F., Lindström A. (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford 2011.
- Mellors C., Pijnenburg B. (eds.), *Political Parties and Coalitions in European Local Government*, London 1989.
- Moreno A-M. (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, Madrid 2012.
- Panara C., Varney M. (eds.), *Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance*, London 2013.

³⁸ См.: *Congress concerned about the appointment procedure of Mayors and King's Commissioners in the Netherlands*, https://www.coe.int/en/web/congress/home/-/asset_publisher/FR3MTvSnicL5/content/congress-concerned-about-the-appointment-procedure-of-mayors-and-king-s-commissioners-in-the-netherlands (31.01.2022).

STUDIA POLITOLOGICZNE
("POLITICAL SCIENCE STUDIES")

Instructions for Authors

Manuscripts should be submitted by email in Word format to the Secretary of *Studia Politologiczne*: studiapolitologiczne@gmail.com.

A declaration confirming the original character of the paper and that it is not under consideration for publication elsewhere must be included.

Editing of the text

Structure of the paper

A scheme of the analysis

Author(s)

ORCID numer

A short note about the author(s) is also required (including the name of the institution where they are employed, the academic title and academic degree, email).

Manuscript title

Key words: up to 5

Abstract (up to 600 characters)

Body of the the manuscript

Introduction: justification of the research and its novelty, objectives of the analysis, hypotheses and research theses, applied research methods

– analysis

– conclusions

Bibliography

Font: 13-point font size (Times New Roman)

References: at the bottom of the page, continuous pagination, 10-point font size, according to the following model:

¹ S. Filipowicz, *Democracy – The Power of Illusion*, Peter Lang 2013, p. 117.

¹ Ibidem, p. 48.

¹ I. Ostapovich, *The Role of Regulatory Character of Decisions of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan in Provision of Uniform Rule-Making System*, [in:] I. I. Rogov (ed.), *Kazakhstan trend: from Totalitarianism to Democratic and Legal State (View from the Outside)*, Astana 2015, p. 158.

¹ S. Filipowicz, *Democracy...*, p. 126.

¹ A. Manasyan, *The Two-Party Political System and Perspectives of its Development in the Republic of Armenia*, «Studia Politologiczne» 2017, no. 44, p. 303.

¹ P. Swianiewicz, *Changing Forms of Urban Governance in Central and Eastern Europe The Impact of Institutional Choices*, www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/cityfuturespapers/session7_5/7_5changingforms.pdf (10.10.2016).

Page setup: standard

Length: 15,000–40,000 characters (spaces included).

The procedure for qualifying an article for publication

The Editorial Office does not charge any fees for the submission and processing of the article. The articles submitted for publication in *Studia Politologiczne* undergo the reviewing process.

Within 2 months after the article is submitted the Author is informed on the article being qualified for the reviewing procedure or rejected due to formal flaws or no interest on the part of the Editorial Board in the subject of the article.

Each article qualified for the reviewing procedure is transferred to two external reviewers from outside the Editorial Office. The reviewers of a given article are appointed from among the specialists not affiliated with the same institution as the Author/Authors of the text. In case of foreign Authors, at least one reviewer does not come from the same country as the institution indicated by the author as affiliation.

The double-blind rule is observed in the reviewing process, i.e. neither the Reviewer nor the Author knows each other's personal data. The Editorial Office sends to the reviewers the version of the article without the Authors' data (such as first name, surname, institutional affiliation). The Editorial Office sends to the authors the reviews without the personal data of the Reviewer. The origins of the authors, their nationality, ethnicity, political views, gender, race or religion do not affect the process of assessing the submitted article.

Reviews are prepared in a written form and they include a conclusion concerning the text being accepted (or not accepted) for print. The Authors are obliged to implement the corrections indicated by the Reviewers and the Editorial Board at the appointed date. Should the corrected text not be sent at the appointed time, the effect is that the Editorial Office will give up further work on the article. The authors submit the corrected article in two versions: one version with the corrections indicated in the article (the features "Track Changes" or "Compare Documents") and in the version without highlighted corrections.

The final decision concerning the possible publication of the article or its rejection belongs to the editor-in-chief.

In case of a negative review, the information on this fact is transferred to the Author and the publishing procedure is closed with the negative effect. In case of a negative review the Author receives the review of the submitted article and the information that the publishing procedure is closed with the negative effect.

The editorial office does not provide any information concerning the Reviewers evaluating particular articles.

The editorial office does not return unsolicited articles and reserves the right to edit and shorten them.

The average time between the submission of the manuscript and its publication is about 300 days.

Publishing ethics

Studia Politologiczne adheres to the core practices of COPE (*Committee on Publication Ethics*). In cases of suspected misconduct the editors follow the COPE flowcharts.

Editors

Studia Politologiczne has a procedure in place to prevent ghostwriting and guest authorship.

To counteract "ghostwriting" and "guest authorship", the Editorial Board of *Studia Politologiczne* has procedures to block "ghostwriting" and unacknowledged guest authorship. "Ghostwriting" and "guest authorship" are scientifically unreliable and dishonest. All detected cases will be disclosed, including notifying the proper entities (institutions employing the authors, scientific societies, associations of scientific editors, etc.).

We are dealing with “ghostwriting” when a person who has made a significant contribution to the manuscript does not disclose their participation as one of the authors or when their role is not mentioned in the acknowledgements included in the publication.

We are dealing with “guest authorship” (“honorary authorship”) when the author’s participation is negligible or none despite the fact they are listed as an author/co-author of the publication.

The author(s) is obliged to disclose the sources of financing for the publication, such as research grants from scientific and research institutions, associations and other entities (“financial disclosure”).

The Editorial Board of *Studia Politologiczne* requires all authors with reasonable claims to authorship to be named, including their institutional affiliations. The authors should declare their contribution(s) to the manuscript including the development of the concept(s), assumption(s), method(s), protocols for data analysis, interpretation and conclusions. This information can be provided in a separate note (email) to the Secretary of *Studia Politologiczne*.

The Editorial Board of *Studia Politologiczne* documents all signs of scientific unreliability, especially of breaking and infringing the principles of ethics binding in science.

The Editorial Board of *Studia Politologiczne* do not disclose any information about works submitted for publication to persons or entities other than the authors, reviewers, editors or representatives of the publisher, to whom this information is made available only in connection with the publishing procedure.

Submitted articles are evaluated in accordance with substantive criteria and ethical principles. The assessment is not influenced by personal factors such as race, origin, sex, religion or political beliefs of the authors.

Articles that have not been published may not be used by Editorial Staff, in whole or in part.

STUDIA POLITOLOGICZNE
(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ”)

Указания для Авторы

Форма предоставления текстов (на русском языке): по электронной почте, в редакторе Word, на адрес секретаря *Studiów Politologicznych*: studiapolitologiczne@gmail.com.

К тексту прилагается заявление об оригинальности работы и о том, что на данное время она не заявлена в другие издания

Редактирование текста

Схема статьи

Автор

Номер ORCID

Информация об авторе (наименование учреждения, в котором он работает, ученое звание, ученая степень, емейл)

Название статьи на русском языке

Название статьи на английском языке

Ключевые слова: 5 на русском языке

Ключевые слова: 5 на английском языке

Резюме: до 600 знаков на русском языке

Резюме: до 600 знаков на английском языке

Текст статьи

Структура

Введение: обоснование выбора темы и ее новизны, цели анализа, гипотезы и тезисы исследований, применяемые методы исследования

– анализ

– выводы

Библиография (в латинском и русском алфавите)

Объем: 15–40 тыс. знаков с пробелами.

Параметры страницы: стандартные

Шрифт: Times New Roman «13»

Сноски: внизу страницы, непрерывная нумерация, шрифт «10», согласно образцу:

¹ В. А. Черепанов, *Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования*, Москва 2018, с. 146.

¹ Там же, с. 27.

¹ См.: М. Савчин, *Основні критерії конституційності передачі Україною частини суверенних повноважень наднаціональним інститутам*, [в:] М. Савчин (ред.), *Конституційний та міжнародний правовий механізм передачі частини суверенних повноважень держави наднаціональним інститутам*, Ужгород 2016, с. 87.

¹ С. К. Амандыкова, *Конституция Республики Казахстан 1993 года – первая Конституция суверенного Казахстана*, «Studia Politologiczne» 2014, vol. 32, с. 65.

¹ В. В. Гончаров, *Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации*, Москва 2019, <https://elibrary.ru/item.asp?id=38240684>, (1.02.2019).

Порядок рецензирования рукописей статей

Редакция не взимает оплату за заявку и обработку статьи.

Статьи, передаваемые к публикации в «Политологическом образовании», подлежат процедуре рецензирования.

В течение 2 месяцев с момента подачи статьи автор информируется о прохождении его статьи к процедуре рецензирования либо отклонении в связи с формальными погрешностями либо отсутствием интереса Редакции к тематике статьи.

Каждая статья, которую передали на процедуру рецензирования, предоставляется двум внешним специалистам, т. е. не принадлежащим к коллективу редакции. Рецензенты данной статьи выбираются из числа специалистов, трудоустроенных в другом учреждении, отличном от того, в котором аффилирован автор текста. В случае иностранных авторов как минимум один рецензент представляет страну, отличную от страны учреждения, указанного в аффилиации автора.

В процессе рецензирования соблюдается принцип двойной анонимности (double blind), т. е. ни рецензент, ни автор не уведомлены о том, кто они. Редакция присылает рецензентам версию статьи без данных авторов (таких, как имя, фамилия, адрес, институциональная аффилиация). Редакция отправляет авторам рецензии, не имеющие персональных данных рецензента. Происхождение авторов работы, их национальность, этническая принадлежность, политические взгляды, пол, раса, вероисповедание не влияют на процесс осуществления оценки присланной статьи.

Рецензии оформляются в письменной форме и содержат вывод о допущении (или нет) статьи в печать. Авторы имеют обязанность внесения поправок, указанных рецензентами и Редакцией, в определенный срок. Если текст не будет отправлен в указанный срок, редакция отказывается от дальнейших работ со статьей. Авторы подают исправленный текст в двух версиях: в версии, в которой видны исправления в статье (с использованием функции «записывать исправления» или «сопоставление документов»), а также в версии без видимых исправлений.

Рецензию к каждой публикации готовят как минимум двое независимых рецензентов. В случае расхождений в оценке статьи Редакция может назначить третьего рецензента. Окончательное решение о публикации статьи либо его отклонении остается за главным редактором.

В случае получения негативной рецензии информация об этом факте передается автору, а процедура публикации подлежит завершению с негативным результатом. В случае негативной рецензии автор получает рецензию присланной статьи и информацию о том, что производство публикации было завершено с негативным результатом.

Редакция не предоставляет информацию о рецензентах, оценивающих конкретные статьи.

Редакция не возвращает незаказанные статьи и оставляет за собой право их редактирования и сокращения.

Среднее время от подачи рукописи до ее публикации составляет около 300 дней.

Этические принципы

Редакция журнала применяется этические принципы COPE (*Committee on Publication Ethics*).

Редакция

С целью противодействия «ghostwriting» и «guest authorship» редакция *Studiów Politologicznych* ввела процедуры, связанные с преградой «ghostwriting». «Ghostwriting» и «guest authorship» являются проявлением научной недобросовестности.

Все обнаруженные случаи будут разоблачены, включая уведомление соответствующих субъектов (учреждений, в которых работают авторы, научные общества, сообщества научных редакторов и т.п.).

С «ghostwriting» имеем дело, когда кто-то внес весомый вклад в создание публикации, не сообщая о своем участии в роли соавтора либо без упоминания его роли в благодарностях, помещенных в публикации. С «guest authorship» («honorary authorship») имеем дело, когда участие автора мизерно мало либо вообще отсутствует, и не смотря на это, он является автором/ соавтором публикации.

Автор публикации обязан сообщить об источниках финансирования публикации, вкладе научно-исследовательских учреждений, обществ и других субъектов («financial disclosure»).

Редакция *Studiów Politologicznych* требует от авторов публикаций представления вклада всех конкретных авторов в создании публикации (с указанием аффилиации и данных, кто является автором концепции, основных тезисов, методов, протокола и т. п., использованных в подготовке публикации).

Автор несет ответственность за заявленную публикацию. Редакция *Studiów Politologicznych* документирует все проявления научной недобросовестности, в частности нарушения принципов этики, действующих в науке.

Редакция *Studiów Politologicznych* обеспечивается конфиденциальное обращение с рукописями, когда никакие детали не раскрываются никому, кроме рецензентов, членов редакции или представителям издателя.

Рецензентом обеспечивается объективное рецензирование рукописи в пределах своей компетенции, объективное и конструктивное объяснение своих рекомендаций, в соответствии с этическими принципами.

На оценку текстов не влияют личные факторы, такие как раса, происхождение, пол, религия или политические убеждения авторов.

Статьи, которые не были опубликованы, не могут быть использованы членами Редколлегии, полностью или частично.