

СОВЕТ БОЛЬШОГО ЛОНДОНА: ПРОИСХОЖДЕНИЕ

Пронкин С.В.* (Россия, г. Москва)

Аннотация. Статья посвящена предпринимаемым до 1965 г., когда возник Совет Большого Лондона, попыткам решить проблему управления возникшей столичной городской агломерацией.

Созданием в 1965 г. Совета Большого Лондона (*The Greater London Council, GLC*) была предпринята попытка решения давно назревшей проблемы создания единой административной структуры для управления столичной (метрополитен) агломерации. К данной реформе продвигались методами, типичными для практики государственного управления в Соединенном королевстве. Решение принималось медленно, когда необходимость его становилась очевидной, допускалось сохранение архаических административных институтов, принятию законодательных актов предшествовало длительное и детальное исследование проблемы т.н. королевскими комиссиями. В этой неспешности было свое неудобство, но в итоге реформа получала прочное основание, управленческие ошибки допускались, но несущественные, случаи отмены проведенных реформ происходили относительно редко.

Смысл обострившейся к середине XIX в. проблемы заключался в быстро шедшем процессе застройки территории вокруг исторического Лондона. Его ядром являлась «квадратная миля» – знаменитый Сити. Административно оно представляло собой средневековую городскую корпорацию, которую возглавлял лорд-мэр, избираемый возникшими на основе гильдий ремесленников и торговцев «ливрейных компаний». С древности Сити пользовалось многочисленными привилегиями, сохранность которых объяснялась не только традиционным британским консерватизмом, но и тем, что в XVIII – XIX вв. Сити являлся крупнейшим мировым торгово-финансовым центром. Обладая большим политическим влиянием, он упорно отстаивал административную обособленность как символ своей уникальности. Был в этом и материальный интерес – нежелание делиться немалыми доходами с «бедными» соседями.

Реальная городская застройка, понимаемая как «Лондон», перестала соответствовать территории Сити еще в Средние века. Но особенно быстрый рост столичных пригородов наблюдался с начала XIX в., он был связан с процессом урбанизации. В результате возникли понятия «Большой Лондон» и «Столичный округ». Это создало две взаимосвязанные проблемы: административно-территориальную (определение пространства территории Большого Лондона, создание органов управления им) и функциональную (наделение данных органов определенными полномочиями).

Возникшая агломерация нуждалась в создании единой социально-экономической инфраструктуры, особенно транспортной, канализационной, водоснабжения и подобных. Но эта проблема не могла быть эффективно разрешена без создания единой для метрополитен-региона системы управления. Между тем, в середине XIX в. он управлялся властями Сити и трех графств – Кент, Мидлсекс и Суррей, которые, в свою очередь, делились на обладавшие значительной самостоятельностью 29 административных прихода и 12 округов, объединявших мелкие приходы. Накануне реформы 1855 г. на пространстве, которое позже образовало Графство Лондон, действовало примерно 300 наделенных административными полномочиями властей: приходы, многофункциональные и монофункциональные округа, ad hoc органы и т.д. Они действовали не на основании общего муниципального закона, а посредством особых, выданных в разное время королевских хартий и актов Парламента. Управление регионом было хаотичным, фрагментарным и недемократичным, избирательными правами обладали немногие налогоплательщики. Известный общественный деятель С. Вебб (Webb) писал в 1891 г. о местных выборах: «практически пять тысяч членов 78 приходов выбирают друг друга» [6].

* Пронкин Сергей Владимирович, доктор исторических наук, доцент, профессор, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

Толчком к переводу проблемы управления столичным регионом в практическую плоскость и активизации деятельности расположенных на его территории властей стали три события.

- *Акт о Столичной полиции (Metropolitan Police Act, 1829)* [1]. Он создал полицию современного типа, получившую неофициальное название «бобби». Был образован Столичный полицейский округ распространивший свои полномочия на территории графств Кент, Миделсекс, Суррей, Хертфордшир и Эссекс, попадавшие в круг с радиусом около 11 км. от считавшегося центром Лондона перекрестка Чаринг-Кросс. Акт не распространялся на территорию Сити. Так возник особый столичный монофункциональный административный округ и соответствующая администрация – Полицейский офис.
- *Измененный Закон о бедных (Poor Law Amendment Act, 1834)* [5] Он не только заставил власти лондонского региона активизировать свою социальную деятельность, но и стал с этой целью объединять небольшие, финансово слабые приходы в союзы.
- Начавшаяся в 1831 г. эпидемия холерой, вызванная плохим санитарным состоянием английских городов, включая столицу. В результате была назначена правительственная комиссия для улучшения санитарного состояния Лондона. В 1846 г. был принят общий для королевства акт, наделивший местные власти правом возводить общественные бани и прачечные. Правда, рекомендательный характер закона позволяла местным властям уклоняться от его исполнения.

Проблемы Лондона были наиболее заметными, но не уникальными. В разной степени они были характерны для муниципального управления королевства в целом. В 1835 г. последовала реформа, заметно упростившая систему местного управления. Но действие закона не распространилось на Сити, которому удалось сохранить свою самобытность. Главное, реформа не решила проблему управления лондонской агломерацией.

Противники создания единых для столичного региона властей действовали по разным мотивам. Среди них был и местный патриотизм, нежелание иметь над собой еще одну управленческую надстройку. Защитники местного партикуляризма видели в роста правительственной активности в сфере местного самоуправления посягательство на типичный для викторианской Британии культ самостоятельности и самоуправления. Они усматривали в чиновниках «врагов общественной свободы», полагали, что местные жители лучше справятся со своими проблемами. Наконец, был и политический мотив – правительство королевства, независимо от партийности, опасалось появления влиятельной власти в столичном регионе, которая могла бы стать его влиятельным оппонентом.

Тем не менее, объективная необходимость комплексного управления разраставшимся метрополитен-регионом не позволяла отказаться от реформ. В 1845 г. появился *Столичный строительный офис (Metropolitan Buildings Office)* для регулирования вопросов строительства и благоустройства, в 1848 г. – *Столичная канализационная комиссия (Metropolitan Commission of Sewers)*. Но проводимые реформы продолжали носить бессистемный характер, управление регионом оставалась крайне запутанной.

Созданию единого административного метрополитен-региона препятствовал особый статус Сити. Поэтому первой проблемой, которую попытались решить реформаторы – его интеграция с соседними территориями. В 1853 г. была учреждена *Королевская комиссия по Корпорации Лондонского Сити (The Royal Commission on the Corporation of the City of London)*, которая представила свой доклад в апреле 1854 г. В нем констатировалась неопределенность прав и привилегий корпорации, отличие их от предписаний муниципального закона 1835 г. Комиссия дала 32 рекомендации, но касались они преимущественно второстепенных вопросов. Наиболее смелыми предложениями были создание единого строительного учреждения, которое должно было заниматься инфраструктурными проектами в столичном регионе и разделение его на 7 крупных муниципальных образований, привязанных к существовавшим парламентским избирательным округам.

Одна из проблем, которую пришлось решать комиссии – определение пространство действия проектируемой власти. Решено было распространить ее действия на те части графств Мидлсекс и Суррей, которые Офис Генерального регистра, осуществлявший запись актов гражданского состояния, определял как «метрополия». Регистр, в свою очередь, исходил из трактовки Лондона в *Билле о смертности*

(*Bills of Mortality*, 1592), который учитывал смертность в районе вокруг Сити. Понятно, подобный способ определения границы не всегда соответствовало реальной застройке середине XIX в.

Последствием доклада стал *Акт об управлении метрополией (Metropolis Management Act, 1855)* [3]. Он носил компромиссный характер, ослабил и без того скромные предложения комиссии. Его авторы стремились соединить идею централизованного управления регионом с уважением к правам существовавших муниципальных структур. Это привело к отказу от идеи укрупнения муниципальных образований, привязанных к парламентским округам. Особенно трепетно закон отнесся к привилегиям Сити, он не налагал на корпорацию обязательств, но некоторые мелкие преобразования были проведены ею добровольно.

Главным новшеством стало создание *Столичного управления строительства (Metropolitan Board of Works, MBW)*. Сити участвовал в его работе, но не в качестве полноценного члена. Комиссия приняла полномочия и ответственность уже существовавших региональных комиссий по канализации и строительству. Основными направлениями деятельности MBW были:

- Создание современной дренажно-канализационной системы. До этого времени нечистоты сливались преимущественно в Темзу, которая летом издавала ощутимое зловонье. MBW построила до 2000 км канализационных систем, что решило проблему.
- Постройка улиц и мостов. Были построены или реконструированы важные коммуникации, но план постройки моста в центре Лондона был отвергнуты Палатой общин из-за своей высокой стоимости.
- Позже Управление приобрело полномочия контролировать качество поставляемого частными компаниями осветительного газа, создало собственную пожарную службу.

Руководство MBW состояло из 45 членов, избравшихся теми муниципальными образованиями, на которые делился столичный регион. Данные образования были сохранены, безотносительно к их административной необходимости. Для решения стоявших перед Управлением задач создавались административные структуры второго уровня – приходские и окружные (объединение мелких приходов) управления строительства. Сами приходы продолжали резко отличаться по размерам, составу и численности населения, богатству и, как следствие, способностью решать местные проблемы.

MBW просуществовало сравнительно недолго, до 1889 г. Его деятельность вызвала растущую критику в двух направлениях. Первое – косвенный характер формирования, что противоречило доминировавшей в королевстве тенденции к демократизации политической системы. Второе – недостаточная открытость деятельности. В конце 1880-х гг. авторитет MBW был дополнительно подорван коррупционными скандалами. В феврале 1888 г. Палата общин создала комиссию для расследования деятельности MBW, которая нашла, что обвинения в ее адрес не являлись голословными.

В период деятельности MBW были изданы *Столичный закон о бедных (Metropolitan Poor Act, 1867)* и *Закон о начальном образовании (Elementary Education Act, 1870)*. Первый создал особый округ для осуществления социальной помощи бедным. Во главе его было поставлено *Столичное управление приютов (Metropolitan Asylums Board)*, большая часть которого избиралась социальными службами низшего уровня (poorlawboardsofguardians), меньшая – центральным правительственным учреждением (PoorLawBoard). Второй закон привел к образованию школьного округа, который управлялся выборным *Лондонским школьным советом (London School Board, LSB)*. Пространство действия обоих учреждений примерно совпадало со сферой ответственности MBW. В результате LSB стал первым прямо избираемым учреждением, сфера ответственности распространилась на весь т.н. «внутренний Лондон».

В 1888 г. последовал *Акт о местном управлении (Local Government Act)*, который создал особое *Графство Лондон* [4]. Новое графство возглавил выбираемый на 3 года совет (LCC). Его административные полномочия распространились на Сити, тем не менее объединение данных образований не произошло. В неадминистративных функциях «квадратная миля» оставалась под контролем своей корпорации. Да и в административном отношении полномочия графства над территорией Сити оставались ограниченными.

Для разрешения застаревшей проблемы взаимоотношений Сити с прилегающими районами в 1889 г. была создана *Королевская комиссия по слиянию Сити и Графства Лондон (Royal Commission on the Amalgamation of the City and County of London)* под председательством Л.Г. Кортни (Courtney). Комиссия столкнулась с жесткой оппозицией Сити, который, в сущности, отказался сотрудничать с ней. Напротив, ее деятельность получила полную поддержку со стороны LCC. Доклад комиссии появился в 1894 г. Он предлагал слить Сити и Графство Лондон в единое образование под названием «City of London». Во главе нового образования должна была стать корпорация, которая по структуре и порядку избрания походила на LCC. Либеральное правительство готово было поддержать предложения комиссии, но пришедшее к власти в 1895 г. консерваторы отказались от решительной реформы. Правда, в 1899 г. были реформированы муниципальные органы «второго уровня» – приходы и округа. Они были заменены 28 новыми образованиями – боро с расширенными полномочиями. Реформа была полезной, но паллиативной. Она не создала эффективную систему управления регионом и не внесла ясность во взаимоотношения между уровнями управления в нем. LCC, который контролировали либералы, осуждал проведенную консерваторами реформу как попытку внести соперничество между ним и боро, использовать тактику «разделяй и властвуй».

Первоначально территория столичного графства охватывала пространство, которое позже стало именоваться «внутренний Лондон» – части территорий графств Кент, Мидлсекс и Суррей. LCC стал главным административно-политическим органом графства. В отличие от MBW он был непосредственно избираем. Главным предметом его внимания стали социальные проблемы региона. Этой тенденции способствовал политический состав Совета – до 1907 гг. его контролировали близкие либералам и умеренным социалистам-фабианцам «прогрессисты». Их приход к власти совпал с появлением нашумевшего исследования Ч. Бута (Booth) «Жизнь и занятия жителей в Лондоне». Наибольшее внимание привлекла цветная карта, на которой лондонские улицы и даже отдельные постройки были разбиты по благополучию на 7 категорий, начиная со «злочных и полукриминальных». Деятельность LCC была особенно активной в области жилищного строительства. Среди инфраструктурных проектов Совет много сделал для создания трамвайной сети. Но его попытка поставить под контроль водоснабжение провалилась из-за противодействия соседних графств – пришлось создавать *Столичное управление водоснабжения (Metropolitan Water Board, 1904)*, которое управлялся коллегией из представителей, входящих в столичный регион графств.

В 1906 г. власть в LCC надолго, до 1934 г., перешла консерваторам, именовавшим себя Партией муниципальной реформы. Это повлияло на характер деятельности Совета. Консерваторы были традиционными противниками экспансии публичных властей, включая муниципальные. Поэтому, продолжая работу над созданием единой инфраструктуры графства, они отказались от наиболее масштабных проектов своих предшественников. Они также были против быстрого расширения территории графства.

Но рост столичной агломерации продолжался. В связи с этим постепенно начинает использоваться понятие «Большой Лондон». Так именовались Столичный (метрополитен) полицейский округ, область ответственности Столичного управления водоснабжения и Лондонской пассажирской транспортной компанией, определяемую Генеральным регистром как «конурбация Большой Лондон».

Дебаты о расширении территории Графства Лондон возобновились после Первой мировой войны. В 1919 г. LCC обратил внимание правительства на обострившиеся инфраструктурные и жилищные проблемы столичного региона, который нуждался в более эффективной координации деятельности разрозненных служб, необходимость дальнейшей интеграции графства с Сити и периферийными регионами. Подготовкой реформы занялась учрежденная в 1923 г. *Королевская комиссия по управлению Лондоном (Royal Commission on London Government)*, известная также как комиссия Д. Алсуотера (Ullswater). Перед комиссией была поставлена задача «изучить и доложить, какие изменения необходимы в управлении административного графства Лондон и соседних округов с целью обеспечить большую эффективность и экономичность деятельности местных властей» [7].

Мнения тех, кто давал показания перед комиссией, разделились. Все они признавали запутанность и несовершенство практики управления метрополитен-регионом, но их дальнейшие предложения расходились. Предложения представителей правительственных учреждений и Графства Лондон поддерживали идею превращения метрополии в единый административный регион.

Напротив, Совет Мидлсекса, признав необходимость создания для столичного региона единой транспортной власти, выступил против единой региональной администрации, увидели в этом желание поглотить их хорошо управляемое графство. Эта позиция была близка другим «домашним графствам». Поэтому Алсуотер частным образом говорил, что реформа желательна, но невозможно из-за противодействия местных властей, кроме ЛСС. Комиссия завершила свою работу в 1923 г., она не пришла к единому мнению. Доклад большинства, подписанный четырьмя членами комиссии, включая председателя, фактически не предлагал изменений. Он начинался с заявления, что слушания не убедили их в том, что предлагаемые реформы создадут административно и экономически более эффективную систему местного управления, чем существующая. Проблемы они предложили решить через перераспределение полномочий между властями региона. Взаимоотношения Графства Лондона с соседями предлагалось решить через создания совещательного совета, сфера компетенции которого должна распространяться на 25 миль от центра Лондона. Большинство комиссии поддержало идею укрупнения муниципальных структур «второго уровня», но считал это добровольным. Доклад также признавал заметное неравенство в уплате налогов в различных лондонских боро, предлагал меры по их выравниванию.

Были также представлены два доклада меньшинства, каждый из которых подписали по два члена комиссии. Одни из них не подписали основной доклад из-за умеренности его предложений, попыткой исправить мелкими изменениями систему, которая была признана «полной катастрофой». Авторы полагали, что столичный регион слишком обширен для того, чтобы управляться одной властью. Поэтому было предложено разделить его на несколько крупных округов с полномочиями графств. Некоторые функции, тем не менее, могли быть переданы центральной власти (например, транспорт, канализация, обеспечение водой).

Другие предложили создать для региона непосредственно избираемую единую власть на основе Столичного полицейского округа. Она должна была обладать полномочиями в отношении общественного транспорта, городского планирования, жилищного строительства, канализации, среднего и высшего образования, здравоохранения, снабжения водой, противопожарной службы, парков и т.д. Нижний уровень местных властей должен базироваться на существовавших боро.

Работа комиссии имела незначительные практические последствия. Например, в 1924 г. появился *Закон о транспорте в Лондоне (London Traffic Act)* [2]. Учреждался Лондонский транспортный район, простиравшийся на 25 миль от Чаринг-Кросс, здесь создавался совет из представителей правительства и местных властей, который должен был консультировать министра транспорта и оказывать ему содействие по поводу функционирования данного района.

Продолжение урбанистических процессов в межвоенный период имело политические последствия. В 1934 г. к власти в ЛСС пришли лейбористов, которые сохраняли контроль над ним до 1961 г. Первоначально небольшие административные полномочия ЛСС постепенно расширялись. ЛСС унаследовал власть МВВ, получил полномочия в вопросах образования, городского планирования, жилищного строительства. В 1899 г. он стал отвечать за трамвайные пути, в 1903 г. – принял функции Лондонского школьного совета. С конца XIX в. предметом заботы Совета стало решение проблемы возникших трудностей и более широкой задачи обеспечения достойным жильем разросшегося рабочего класса. Первоначально проблему пытались решить за счет постройки съемных квартир с субсидированной квартирной платой, с 30-х гг. XX в. ЛСС стал поощрять застройку в пригородах индивидуального семейного жилья. Считалось, что это придаст рабочим «буржуазность», защитит их от леворадикальных идей. Параллельно росло лондонское метро, что повышало мобильность наемных рабочих, позволяло им ежедневно мигрировать между центром и «спальными районами» в пригородах.

Впрочем, экспансия полномочий ЛСС не была ровной. Она шла вглубь, но не вширь, расширению территории его ответственности мешала застаревшая проблема – сопротивление Сити и соседних графств. Поэтому правительство продолжало прибегать к практике создания учреждений, которые позднее получили название QUANGO. Таковым было созданное в 1933 г. *Лондонское пассажирское и транспортное управление (London Passenger Transport Board)*, которое приняло ответственность за железные дороги, трамваи и автобусное сообщение на пространстве в 30 миль от Чаринг-Кросс.

После неудачи комиссии Алсуотера, решение вопроса о создании единого административного региона Большой Лондон было отложено на 40 лет, управление агломерацией оставалось фрагментарным и хаотичным. Основные административные полномочия оставались в руках столичных боро, которые продолжали резко отличаться по размерам, численности населения, финансовым ресурсам. Существовали серьезные административные трения между административно-территориальными образованиями и внутри их. Сохранял свой особый статус Сити, «трудноизлечимый пережиток средневековой структуры торчит как скала среди моря» [9, р. 261]. Параллельно действовали созданные для решения отдельных региональных проблем QUANGO.

Новый этап решения проблемы Большого Лондона, по британской традиции, открыло образование в 1957 г. Королевской комиссии по местному управлению в Большом Лондоне (*Royal Commission on Local Government in Greater London*) или комиссии Э. Герберт (Herbert). Показательно, что в комиссию не вошли представители местного управления лондонского региона. Ее задача была сформулирована так: «Проверить современную систему и работу местного управления в области Большого Лондона, рекомендовать, если это необходимо, изменение в структуре местного управления и распределении функций местного управления в регион с целью создания более эффективного и удобного местного управления» [8].

Комиссия отнеслась к своей задаче серьезно, она провела 114 встреч, 70 раз выслушала устные свидетельства и задала около 16.000 вопросов. К работе была привлечена группа специалистов Лондонской школы экономики во главе с профессором У. Робсоном (Robson), который около 25 лет обосновывал необходимость реформы властей столичного региона, создание здесь двухуровневой системы управления. По его мнению, «реформа управления метрополией требует одновременно большей централизации и большей децентрализации, иными словами, одновременно больших и меньших пространств и властей» [9, р. 99]. В целом, свидетельства, данные комиссии, вновь были противоречивыми, большинство представителей местного управления продолжало защищать существовавший порядок вещей. В своих рекомендациях комиссия Герберта исходила из двух критериев:

- Эффективность использования человеческих и финансовых ресурсов.
- Поддержание местной демократии.

Следуя этим критериям, была предложена двухуровневая система местного управления. Много соображений посвятили определению оптимальных размеров низших единиц предложенной системы. Свидетели были согласны, что оптимальная численность населения базовой «manu-ripense» единицы 500.000–1.500.000 жителей. Иначе власти не смогут заниматься стратегическим развитием, иметь хороших сотрудников. Но комиссия выступила за небольшие единицы. Она исходила из своего второго критерия – власти больших образований будут далеки от граждан. При определении пространства проектируемого Большого Лондона исходили из трех критериев: относимые к нему территории должны были административно самостоятельны, но территориально и функционально связаны с Лондоном и ощущать это единство.

Рекомендации комиссии были следующими:

- Создавался регион Большой Лондон на пространстве около 700 кв. миль вокруг Чаринг-Кросс. Во главе его поставить выборный Совет Большого Лондона (GLC).
- К компетенции Совета предлагалось отнести стратегическое планирование и управление территорией, транспорт, образование, здравоохранение, пожарную службу.
- Второй уровень управления должны были составить 52 боро, которые заменяли существовавшие разнородные территориальные власти.
- Численность населения новообразованных боро должна составить 100.000–250.000 жителей.
- Некоторые функции должны быть возложены одновременно на два уровня управления. Например, региональные власти должны принимать бюджет образовательных учреждений, поддерживать стандарты образования, планировать расположение и типы школ, подбор учителей. Боро же могли осуществлять повседневное управление школами.

Комиссия представила свой доклад в октябре 1960 г. Первой реакцией правительства была публикация в 1961 г. белой книги. Правительство приняло большинство рекомендаций комиссии, но решило создать более крупные боро, чем рекомендовала комиссия. В 1963 г. появился *Акт об управлении Лондоном (London Government Act)*, вступивший в силу через два года. Создавался единый столичный регион – Большой Лондон, который полностью поглотил Сити, графства Лондон и Миддлсекс, частично – графства Кент, Суррей, Хертфордшир и Эссекс. Регион управлялся Советом Большого Лондона. Вторым уровнем управления стало Сити и 32 боро.

Первые выборы в GLC состоялись 9 апреля 1964. Некоторое время параллельно с ним действовал LCC, который был окончательно упразднен 1 апреля 1965 г. Длительный процесс создания единой многофункциональной власти для лондонской агломерации был завершен. Но насколько избранная форма решения проблемы оказалась удачной?

Список литературы

- [1] 10 Geo.4, – С. 44.
- [2] 14 & 15 Geo.5,– С. 34
- [3] 18 & 19 Vict. – С. 120.
- [4] 51 & 52 Vict. – С. 41.
- [5] 4& 5 Will. 4, – С. 76.
- [6] *Harvey A.D.* Londons boroughs // *History today*. Vol. 49, 7 July 1999.
URL: www.Historytoday.com.
- [7] *The London gazette*, 1921. 25 October.
- [8] *The London Gazette*. 13 December, 1957.
- [9] *Robson W.* *Great Cities of the World*. – London, 1954. – P. 261.