



ВИДЫ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК УСЛОВИЕ ЕГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Т. КОТЕНКО,

ассистент кафедры теории права и государства
Киевского национального университета им. Тараса Шевченко

SUMMARY

In this paper the author studies the issues of local government as the foundations of the fundamental conditions for the functioning of civil society, substantiated characterization and definition of foundations of local self-government.

Key words: local government, foundations of local self-government.

* * *

В работе автором исследуются вопросы основ местного самоуправления как фундаментальных условий функционирования гражданского общества, обоснована характеристика видов основ местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, основы местного самоуправления.

Постановка проблемы. Основы местного самоуправления являются самостоятельным фактором в функционировании местного самоуправления, поскольку выполняют роль как условий развития функций местного самоуправления, так и объекта реализации этих функций. Сегодня в управлении обществом происходят особые переходные процессы, в которых демократические институты и механизмы развиваются и функционируют на уровне государственной власти и на уровне общественной самоорганизации. Именно в таких условиях выработка гармоничной модели взаимодействия является основой демократизации общества. Поэтому, именно сфера основ местного самоуправления, особенно в условиях переходных процессов, организационных и плановых изменений в организации и осуществлении политической власти – сама по себе составляет проблемное поле политико-правовой теории и требуют самостоятельного осмысления [1, с. 74-75].

Актуальность темы. Учитывая это, проблематика понимания основ местного самоуправления и их разновидностей, как средств управления обществом, требует соответствующего переосмысления не только как устойчивого функционального явления, но и в контексте текущих трансформационных процессов развития общества. Этим обусловлена актуальность темы данного научного исследования.

Цель статьи – характеристика и анализ разновидностей основ функционирования местного самоуправления.

Изложение основного материала. Обращая внимание на принципиальность разновидностей основ местного самоуправления, которые являются определяющим фактором в функционировании местного самоуправления, поскольку выполняют роль как условий развития функций местного само-

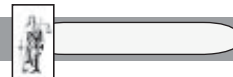
управления, так и объекта реализации этих функций, в этой работе мы ставим задачу выделить виды основ местного самоуправления и предоставить их характеристику.

В юридической литературе понимание основ местного самоуправления имеет дискуссионный характер. Ключевой характеристикой функционирования местного самоуправления называют прежде всего его территориальный фактор, иногда учеными отмечается необходимость выделения местного фактора [2, с. 18; 3, с. 16], что более точно определяет общинную природу происхождения местного самоуправления. Функционирование местного самоуправления представляет собой особый уровень распространения власти на определенную территорию (местность), что составляет пространственную основу (основы) местного

самоуправления.

Территория представляет собой совокупность пространственно совпадающих частей социального, природно-ресурсного и других потенциалов государства, в отношении которой можно проводить соответствующие регулятивные действия как со стороны государства, так и со стороны местных органов исполнительной власти или самоуправления данной территории [4, с. 24-25], которая является «материальной основой создания территориальных коллективов и действия публичной власти» [5, с. 61]. Территориальной основой местного самоуправления в соответствии с Конституцией Украины (ст.140) являются определенные административно-территориальные единицы - село, поселок, город [6].

По мнению С. В. Болдырева, местное самоуправление характеризуется, прежде всего, определенными пространственно-географическими факторами и может осуществляться территориальным обществом только в пределах административных границ населенных пунктов [2, с. 70]. Рассматривая территориальные основы местного самоуправления, ученый приходит к выводу о том, что территориальная основа местного самоуправления проявляется в том, что оно осуществляется на всей территории Украины, владеет, прежде всего, определенными пространственно-географическими характеристиками, без которых оно су-



ществовать не может, поскольку свое право на местное самоуправление граждане Украины осуществляют на определенной территории, то есть в городе, селе, поселке [2, с. 78], а всего в Украине на сегодняшний день насчитывается около 30 тысяч 200 населенных пунктов [7, с. 20].

Местное население или местное общество, которые являются основой понимания территориальной основы местного самоуправления, определяется как естественным образом возникающая общность людей, проживающих в пределах определенного населенного пункта, которые юридически оформили общность своих интересов и взаимодействие по вопросам жизнеобеспечения [8, с. 8]. Поэтому и социальная основа местного самоуправления заключается в том, что именно в нем начинают формироваться основы понимания социальной природы человеческих отношений, обнаруживает свою природу социогенез личности и власти, следовательно, закладываются признаки государственного образования, имеющие принципиальное значение для выяснения и объяснения сущностной природы феномена государственности и местного самоуправления [8, с. 8]. Схожим является подход к пониманию территориальной основы местного самоуправления как совокупности муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их образования и изменения [9, с. 195; 10, с. 15-16, 11, с. 86]. В определение территориальной основы местного самоуправления учеными также закладывается система регулируемых нормами права отношений, возникающих по поводу его территориального устройства.

Следует также обратить внимание и на взгляды Е. С. Шугриной, которая выделила критерии территориальной основы местного самоуправления, а именно:

1) местное самоуправление является территориальным образованием, то

есть осуществляется на определенных территориях, отделённых друг от друга;

2) местное самоуправление осуществляется на всей территории государства;

3) территория муниципального образования является целостной;

4) территория муниципального образования должна быть такой, чтобы население, проживающее в ней, было объединено общими интересами;

5) на территории муниципального образования должна быть необходимая для решения местных вопросов социальная и коммунальная инфраструктура;

6) при определении территории муниципальных образований целесообразно учитывать принципы территориальной и временной доступности услуг, которые предоставляются;

7) при установлении территорий муниципальных образований нельзя не учитывать традиционный способ ведения хозяйства населения, например, скотоводство;

8) оптимальный размер территории муниципального образования установить невозможно [11].

Другим ключевым вопросом в контексте основ функционирования местного самоуправления является проблематика круга вопросов, относящихся к компетенции местного самоуправления. В данном случае необходимо четко выделить «вопросы местного значения». Однако эта проблема, оставаясь нерешенной, занимает ключевое место в разработке будущего законодательства о местном самоуправлении. Поэтому, основным направлением науки о местном самоуправлении является именно разработка критериев и факторов для формирования этих важных категорий [12, с. 215]. По мнению ученых, выделяя сферу «вопросов местного значения» как основы функционирования местного самоуправления, следует обеспечить решение проблемы реализации согласованности государственных и местных интересов на трех уровнях: институциональном, территориальном и содержательном. Причем, на институциональном уровне

не выделяются вопросы: определение гармоничного разделения полномочий, создание соответствующих институтов для реализации определенного круга полномочий в сфере регионального социально-экономического развития, разработка действенных механизмов сотрудничества между всеми субъектами региональной политики [13, с. 42].

Территориальный уровень отражает ограниченность вопросов местного значения границами государства, а содержательный уровень заключается в четком определении главных приоритетов развития отдельных территорий государства, что включает в себя:

- во-первых, создание и укрепление единого экономического пространства, обеспечение экономических, социально-правовых и организационных основ;

- во-вторых, относительное выравнивание и дальнейшее сближение уровней социально-экономического развития регионов [2, с. 56].

Учитывая это, следует отметить, что вопросы местного значения как отдельная составляющая основ местного самоуправления имеют соответствующие характеристики своего функционирования, в частности в контексте:

- территориального аспекта распространения;

- субъектов реализации функций местного самоуправления;

- содержания функционального назначения местного самоуправления.

В аспекте понимания вопросов местного значения как предмета ведения местного самоуправления, Н. А. Стражинский приходит к выводу о необходимости их обобщения по сферам реализации функций местного самоуправления. К таким сферам ученый относит: сферу общественной безопасности; экологическую (техногенную и природную) сферу; сферу предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; социальную сферу; экономическую сферу; психологическую сферу; сферу культуры, науки и духовной жизни; политическую сферу; международную сферу; сферу обеспечения обороноспособности. Все эти сферы находятся в плоскости интересов мест-



ного самоуправления, и роль местного самоуправления в этих сферах весьма высока. Основной целью функционирования местного самоуправления является деятельность с целью улучшения условий жизни граждан, создание благоприятной среды жизнедеятельности населения муниципального образования [14, с. 102]. Таким образом, функционирование местного самоуправления, прежде всего определяется совокупностью сфер жизнедеятельности общества, в пределах которых местному самоуправлению предоставляется право решать вопросы местного значения. И именно этот круг вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления, определяет его основу.

Еще одной составляющей основ местного самоуправления является его материальная и финансовая основы, которые определяют самостоятельность и авторитетность самого местного самоуправления. Это связано с тем, что местное самоуправление в данном случае является действенным средством управления общества, в том числе и по решению вопросов в экономической сфере его жизнедеятельности. В. А. Баранчиков [15, с. 134-135] и В. В. Таболин [16, с. 142, 158] при рассмотрении финансово-экономической основы деятельности местного самоуправления определяют финансы местного самоуправления и муниципальную собственность как совокупность социально-экономических отношений, складывающихся в результате финансово-экономической деятельности органов местного самоуправления. Если считать, что под финансами авторы понимают финансовую основу, а под муниципальной собственностью - экономическую основу, то вполне логично, что в качестве основ местного самоуправления выступают определенные отношения. Финансы - это финансовая основа, муниципальная собственность - это экономическая основа местного самоуправления. Считаем, что функционирование местного самоуправления невозможно без соответствующей материальной и финансовой основы, которые обеспечивают действенность и авторитетность местного

самоуправления как такового.

Отдельным элементом основ местного самоуправления является социальная основа, которая представляет собой систему социальных отношений и институтов, влияющих на функционирование местного самоуправления, и является объектом воздействия местного самоуправления. Выделяя социальную основу местного самоуправления, ученые доказывают, что социальной основой является совокупность урегулированных нормами права общественных отношений, складывающихся по поводу реализации социальных функций местного самоуправления [17, с. 96], которая проявляется в жизнедеятельности социальных групп в соответствии с задачами внутреннего управления в пределах объективного права [18, с. 13-14]. Из этого следует, что, именно социальные группы, объединение граждан, жителей соответствующего самоуправления является первоосновой местного самоуправления. Для обеспечения упорядоченности осуществления местного самоуправления жители создают организационную основу, то есть формируют органы, которые являются руководящим центром, понимая, что без этого невозможно достичь управляемости на соответствующей территории. Н. В. Постовой, анализируя взгляды ученых относительно понимания основ местного самоуправления, в том числе социальной основы, приходит к выводу о том, что социальная основа местного самоуправления является корневой системой местного самоуправления, из которой вырастают другие основы местного самоуправления [19, с. 98]. В свою очередь организационная основа местного самоуправления, как элемент социальной основы, представляет собой совокупность урегулированных нормами права общественных отношений, определяющих структуру органов местного самоуправления, порядок, формы и принципы их деятельности, а также выборных должностных лиц местного самоуправления [19, с. 99].

Выводы. Учитывая неоднозначность понимания основ местного самоуправления и закладывая в основу

их понимание функциональную характеристику местного самоуправления, следует обобщить взгляды ученых и выделить следующую характеристику разновидностей основ функционирования местного самоуправления:

1) поскольку местное самоуправление функционирует в соответствующем обществе, соответственно его основой будут физические лица, постоянно проживающие на территории соответствующего самоуправляющегося образования, а также объединения этих лиц, которые зарегистрированы и распространяют свою деятельность на соответствующую территорию (социальная основа);

2) поскольку местное самоуправление функционирует в рамках общества, имеющего соответствующие демографические закономерности развития, соответственно функционирование местного самоуправления основывается на демографических показателях развития общества, что позволяет местному самоуправлению стимулировать или ограничивать тенденции демографических показателей на соответствующей территории (демографическая основа);

3) поскольку местное самоуправление функционирует в пределах соответствующей территории, которая представляет собой часть Земного шара, ограниченная административными границами, где проживает постоянное население и на которую распространяется юрисдикция территориальной громады и органов местного самоуправления, поэтому основой местного самоуправления будет пространственная характеристика распространения функционального влияния на соответствующую административно-территориальную единицу (территориальная основа);

4) поскольку местное самоуправление функционирует в соответствующем обществе, которое состоит из субъектов, имеющих антагонистические интересы, соответственно его основой будут интересы большинства населения с учетом интересов меньшинства, с целью обеспечения баланса интересов в обществе (политическая основа);

5) поскольку местное самоуправление функционирует в соответствующем



обществе, основанном на экономических принципах функционирования и развития, то основой местного самоуправления будет система экономических факторов развития территориальной общины (экономическая основа);

6) поскольку местное самоуправление функционирует в соответствующем обществе, которое подчиняется правовым нормам, то основой местного самоуправления будет система правовых норм, обеспечивающих регулирование общественных отношений (правовая основа);

7) поскольку местное самоуправление функционирует через систему соответствующих органов и должностных лиц, то можно говорить об организационной или институциональной основах функционирования местного самоуправления.

Следует отметить, что этот перечень не является исчерпывающим, он отражает ключевые аспекты обеспечения функционирования местного самоуправления и требует дальнейшего научного исследования в аспекте механизма их реализации.

Список использованной литературы:

1. Зуева Ю. А. Самоуправление как форма осуществления публичной власти в условиях государства переходного периода: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю. А. Зуева. - М., 2003. - 181 с.
2. Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С. В. Болдирев. - Х., 2003. - 230 с.
3. Бутитова Д. Ц. Местное самоуправление в системе взаимодействия власти и общества современной России: региональный опыт: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук / Д. Ц. Бутитова. - М., 2009. - 26 с.
4. Швецов А. Н., Лексин В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. - М.: УРСС, 1997. - 372 с.
5. Орзіх М. П. Самоврядні території в системі державного устою України / М. П. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. - Вип.1 - 2. - 1993. - С. 61-69.
6. Конституція України від 28.06.1996 року // [Електронний ресурс] режим доступу // www.rada.gov.ua
7. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. - К.: Атіка, 2003. - 672 с.
8. Мелехиш И. И. Местное сообщество: теоретико-правовой анализ: Автореф. дисс.... канд. юрид. наук: 12.00.01 / И. И. Мелехиш. - Краснодар, 2003. - 24 с.
9. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право России. - М.: Юристъ, 1997. - 428 с.
10. Писарев А. Н. Муниципальное право Российской Федерации. Учебное пособие. - М.: ИМПЭ, 1997. - 112 с.
11. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М.: Изд-во Дело, 1999. - 496 с.
12. Тісногуз В. В. Питання місцевого значення та їх юридичне закріплення / В. В. Тісногуз // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2007. - №4. - С. 213-217.
13. Наврузов Ю. В. Регіональна політика як інструмент удосконалення територіальної організації влади в Україні // 36. тез міжнар. конф. «Актуальні проблеми розвитку державної влади в Україні». - К., 1997. - С. 126-132.
14. Старжинский Н. А. Местное самоуправление в условиях формирования информационного и гражданского общества: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. / Н. А. Стражинский. - М., 2006. - 260 с.
15. Баранчиков В. А. Право местного самоуправления Российской Федерации. [Учебное пособие] / В. А. Баранчиков. М.: ИЗП, 1999. - 235 с.
16. Таболин В. В. Организационно-правовые основы деятельности местного самоуправления в крупных городах. - М.: МВД России, 1998. - 411 с.
17. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / [Відп. ред. М. О. Баймуратов]. - К.: Юридична думка, 2010. - 656 с.
18. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие / Ред. И. Д. Черник. - М.: ИНИОН РАН, 1996. - 234 с.
19. Постовой Н. В. Теоретико-правовые проблемы основ местного самоуправления в России: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02 / Н. В. Постовой. - М.: РГБ, 2007. - 338 с.