



## ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Неля БОДАК,

аспирант кафедры административного, финансового и информационного права  
Ужгородского национального университета

### Summary

In this article the author gives an idea of the constitutional and legal basis of local level government and its agencies organization and activities. He analyzes the existing system of local government in different countries. The author pays attention to the difference between the concepts of “self-government” and “management”.

**Key words:** public administration, governance, local government, local government system.

### Аннотация

В данной статье автор дает представление о конституционно-правовых основах организации и деятельности низового, местного звена власти и его органов. Проанализированы существующие системы местного самоуправления в разных странах. Автор акцентирует внимание на отличии понятий «самоуправление» и «управление».

**Ключевые слова:** публичная власть, управление, местное самоуправление, системы местного самоуправления.

**Постановка проблемы.** Современная юридическая наука испытывает острый интерес к изучению государства и различных форм местной власти. Объектом исследования ученых-юристов стали отношения, возникающие в процессе организации и деятельности самоуправления в городских, сельских районах и на других территориях, а также система, принципы и функции местного самоуправления. Изучение этих вопросов имеет большое теоретическое и практическое значение с точки зрения независимости и самостоятельности органов местного самоуправления.

**Состояние исследования.** Теоретические основы рассматриваемой темы, прежде всего, закладывались исследователями, изучавшими государства, его формы и институты: Т. Гоббсом, Дж. Локком, Ш.Л. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, А. Берсоном, Г. Блумером, А. Ароном, М. Вебером и др. Распространение в юридической науке взглядов на местное самоуправление совпало с кризисом либеральных реформ в России во второй половине XIX века, что привело к ним значительное число сторонников среди русских ученых. Их поддержали такие известные мыслители, как В.Б. Безобразов [1, с. 8], А.Д. Градовский [2, с. 27–30], В.М. Гессен, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский [3, с. 5], А.И. Елистратов и др. Лидером российской школы муниципалистов, безусловно, являлся Г.В. Барабашев. Используя сравнительно-правовой метод, он глубоко проанализировал основные постулаты местного само-

управления, считая его важнейшим элементом государства [4]. Все изложенное в совокупности указывает на актуальность предложенной статьи.

**Целью и задачей статьи** является исследование конституционно-правовых основ организации и деятельности местных органов власти низового звена в разных странах.

**Изложение основного материала.** Рассматривая конституционно-правовые основы организации и деятельности государственных органов высшего и среднего звена, необходимо отметить, что публичная власть организуется и осуществляется не только на общегосударственном и региональном уровнях, но и на местах. Соответственно, организация и деятельность власти на местах регулируются не только конституционным правом, которое определяет лишь самые общие и принципиальные конституционные основы построения и функционирования этой власти. Другие, более частные вопросы данной области – предмет административного, муниципального и ряда других областей права.

Если характеризовать самоуправление и управление, то управление местными делами может осуществляться как на основе самодеятельности населения административно-территориальных единиц, так и путем решения этих дел назначаемыми сверху чиновниками государственного аппарата на местах.

В то же время местное самоуправление – это публичная власть населения административно-территориальной единицы, основанная на его само-

организации и самодеятельности, обладающая большей или меньшей административной самостоятельностью и не входящая в систему государственной власти. В связи с этим государство и его органы не вправе вмешиваться в деятельность местного самоуправления и его органов, которая осуществляется в пределах их полномочий. В рамках демократической системы управления обычно признается, что местные проблемы лучше и эффективнее решать не из центра с помощью государственных представителей, а на самых местах путем активизации самодеятельности местного населения и избираемых им негосударственных органов.

Таким образом, местное самоуправление – это одна из форм современной демократической системы управления, выражение власти народа в современной форме и на соответствующем уровне, что обеспечивает невозможность на основе закона самостоятельно решать многие вопросы местного значения в интересах территориальной громады. Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 года, требует, чтобы местное самоуправление было закреплено в законодательстве или даже в конституции каждой страны. Хартия отмечает, что местное самоуправление означает право и действующую способность местных органов регулировать и управлять в рамках закона, под собственную ответственность и в интересах населения значительной частью общественных дел [5].



В отличие от этого, местное управление – это административное управление местными делами государственными органами и их представителями на местах. При государственном управлении местные органы управления работают как территориальные или отраслевые структурные подразделения местных органов государственной власти, центральных министерств и ведомств. Для него характерно назначение центральными или иными вышестоящими государственными органами органов государственной администрации в нижестоящие территориальные единицы, через которые и осуществляется управление ими. Во Франции, например, это префект Республики – в регионе, префект – в департаменте, су-префект – в округе. Конституция страны (ст. 72) устанавливает, что представители Правительства в департаментах и территориях отвечают за национальные интересы, административный контроль и соблюдение законов, а местные коллективы (коммуны, департаменты, заморские территории) свободно управляют выборными советами на условиях, предусмотренных законом [6].

Это пример того, как в данной стране, да и в большинстве демократических стран современности, сочетаются принципы управления и самоуправления на местах.

Хотя о природе местного самоуправления и управления и об их соотношении в различных странах бытуют разные представления, в целом, однако, можно признать, что при демократической системе управления не следует их разрывать и особенно противопоставлять. Местное управление и местное самоуправление – это качественно различные формы проявления единой системы управления страной, не только не исключающие, но и совмещающие и дополняющие друг друга. Как показывает опыт, одни вопросы жизнедеятельности на местах целесообразно решать путем их негосударственного самоуправления, а другие – путем государственного управления, опираясь на центральные или иные вышестоящие органы власти. Известная автономность местного самоуправления и его органов, устанавливаемая к тому же по закону государством, не означает их изоляцию от государственного управления, отказ от взаимодействия с

ним, тем более что государство может передавать осуществление некоторых функций своих органов органам местного самоуправления.

Вопросы местного самоуправления и управления находят неодинаковое отражение в конституциях различных стран: в одних об этом вообще ничего не говорится, правовое регулирование осуществляется лишь специальным законодательством; в других – основы местного самоуправления и управления закрепляются кратко и в самой общей форме; в третьих (особенно новейших) – об этом говорится широко и подробно, с выделением специальных глав, разделов и т. д. В Конституции Португалии организации местной власти посвящен целый раздел, включающий пять глав и около 30 статей. В нем говорится, что местные самоуправляющиеся единицы входят в демократическую организацию государств, являются «территориальными юридическими лицами, имеющими представительные органы, которые нацелены на защиту интересов местного населения» [7].

В Армении административно-территориальными единицами, которыми являются области и общины, согласно Конституции в общинах (сельских и городских) осуществляется местное самоуправление, а в областях – государственное управление [7].

В Киргизии имеющие местное значение вопросы жизни населения аулов, поселков, городов, районов, областей решаются на началах местного самоуправления, действующего наряду с государственной властью.

На Украине Конституция закрепила, что территориальные устройства основываются на принципах единства и целостности государственной территории, сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти, сбалансированности социально-экономического развития регионов. Первичным уровнем административно-территориального устройства, а соответственно, и системой органов государственной власти и местного самоуправления, являются села, поселки, города, районы в городах. Средним уровнем являются районы и города с районным подчинением. Верхним уровнем – Автономная Республика Крым (на сегодня аннексирован-

ная Россией), области, города Киев и Севастополь.

Административно-территориальное устройство также играет большую роль в организации и деятельности органов местного самоуправления [8, с. 14–16]. Однако двухуровневая система местного самоуправления, закрепленная в Конституции Украины, указывает на то, что государство по-разному подходит к данному институту в разных административно-территориальных единицах. Различные страны используют разные системы (модели) местного самоуправления. Обычно выделяют несколько систем.

Англосаксонская система (Великобритания, США, Канада, Австралия и др.) характеризуется избранием жителями соответствующих административно-территориальных единиц совета (правления) и ряда должностных лиц для решения местных дел и отсутствием представителей центральной власти на местах, контролирующей деятельность местных выборных органов. Мэры городов при такой системе обычно избираются либо непосредственно населением, либо указанными советами, насчитывающимися в крупных городах несколько десятков представителей.

Романо-германская (континентальная, французская) система местного самоуправления (Франция, Италия, Польша, Болгария, Турция и др.) сочетает в себе черты выборного местного самоуправления и назначаемого государственного управления на местах. Чаще всего речь идет о том, что в низовых звеньях (общинах, коммунах и т. д.) действуют только выборные советы и избранные мэры, а в более высоких звеньях административно-территориальной системы – как выборные органы местного самоуправления, так и назначаемый из центра чиновник государственной администрации либо только указанный чиновник. Назначаемый представитель Президента, Правительства или Министерства внутренних дел осуществляет на местах государственную власть и в то же время контролирует законность принимаемых актов органа местного самоуправления.

Для иберийской системы (Бразилия, Аргентина, Мексика, Португалия, Колумбия, Никарагуа и др., отчасти современная Испания) характерно сво-



образное переплетение элементов государственного управления и местного самоуправления, в рамках которого можно говорить об известном совмещении тех и других и преобладании роли первых.

Советская социалистическая система управления на местах в корне отличается от других прежде всего тем, что она, в сущности, ограничивает местное самоуправление, а управление местными делами возлагает на органы государственной власти на местах, хотя они также могут избираться местным населением, как и органы местного самоуправления. Такая система была в бывшем СССР и большинстве других социалистических стран, в КНР, во Вьетнаме и на Кубе, где местное население избирает свой представительный государственный орган – собрание народных представителей, которые в свою очередь избирают свой исполнительный орган – местное народное правительство. И собрания народных представителей, и местные народные правительства выступают не как органы местного самоуправления, а как органы государства, хотя они и избираются.

Если говорить о функции и компетенции местного самоуправления, то они достаточно однотипны, что нашло свое отражение и в Европейской хартии местного самоуправления. В сфере этих органов обычно входят: обеспечение реализации государственного и местного законодательства на данной территории; муниципальная собственность; местные финансы и местный бюджет; местные налоги и сборы; жилищно-коммунальное хозяйство; строительство и землеустройство; торговля; общественное питание; охрана общественного порядка; здравоохранение; образование; социальное обслуживание; служба быта; пожарная безопасность; санитарный контроль; охрана природы и др. Очень часто органы местного самоуправления выполняют ряд функций и полномочий, которые им по закону делегирует государство.

Функции и полномочия по-разному регулируются в странах с различной правовой системой и системой местного самоуправления и управления. В одних странах они более или менее подробно закрепляются конституционно. В других – об этом в конституциях

может говориться очень лаконично или даже вовсе умалчиваться, но достаточно подробно может быть сказано в специальном законе о местном управлении и (или) самоуправлении и ином специальном законодательстве или правовом акте. На основе законодательства многие проблемы в этой сфере детально регулируются в хартиях (уставах) общин и регионов.

В странах англосаксонской системы права важную роль в этой области играют судебные прецеденты, во многом дополняющие и конкретизирующие законодательство о компетенции местных управленческих органов. В этих странах обычно обеспечивается четкое и подробное перечисление прав и обязанностей местных органов. В рамках континентальной системы компетенция этих органов определяется по основному принципу, а объем и содержание их полномочий устанавливаются путем указания на то, что они призваны заниматься всеми местными делами, которые по закону не представлены другими органами управления, т. е. путем указания на то, чем местные органы не могут и не должны заниматься. В то же время государство контролирует деятельность органов местного самоуправления. Это осуществляется как центральными государственными органами, так и их представителями на местах (префектами, комиссарами, губернаторами и др.). Они используют различные формы такого контроля вплоть до отмены актов органов местного самоуправления, смещения мэра, а в ряде стран при определенных условиях и роспуска муниципального совета. В связи с дотациями из центра органам местного самоуправления у государства сохраняются большие возможности финансового контроля за деятельностью этих органов, не говоря уже о воздействии на них через судебные органы.

**Выводы.** Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что чем выше уровень развития демократии в стране, тем шире и активнее используется в той или иной форме реальное местное самоуправление, а отказ от него – одно из важных проявлений недемократизма или недостаточного демократизма существующего в стране общественно-политического строя.

#### Список использованной литературы:

1. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть / В.П. Безобразов. – СПб, 1882. – С. 8, 544.
2. Градовский А.Д. Начета русского государственного права / А.Д. Градовский. – СПб, 1883. – С. 27–30.
3. Лазаревский А.М. Лекции по русскому государственному праву : Т. 2 / Н.М. Лазаревский. – СПб, 1910. – С. 5.
4. Барабашев Г.В. Местное самоуправление / Г.В. Барабашев. – М., 1996.
5. Европейская хартия местного самоуправления
6. Конституции государств Европы : в 3 т. – Т. 3. – С. 427.
7. Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ / Н.А. Михалева. – М., 1999.
8. Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине / Б.М. Свирский. – Харьков : ЧФ «Эспада», 2001. – С. 14–22.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М., 1997. – С. 133.
10. Тихомиров Ю.А. Управленческие решения / Ю.А. Тихомиров. – М., 1992.