

УДК 342.571

ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**А.С. РУДИС***(Представлено: канд. юрид. наук Е.Н. ЯРМОЦ)*

Представлены различные подходы к определению понятия «местное самоуправление». Рассмотрено соотношение понятий «местное самоуправление» и «местное управление». Делается вывод о том, что определение понятия «местное самоуправление» в Законе о местном самоуправлении в недостаточной степени отражает его правовую природу.

Термин «местное самоуправление» не имеет единого научного значения и разными авторами понимается по-разному. В зарубежной литературе понятие «местное управление», как правило, используется как синоним самоуправления [1, с. 8]. Зачастую не проводится четкое разграничение уровней собственно местного самоуправления и местного управления. И это не случайно, ведь эти два понятия отражают сложный, но, по сути, единый механизм осуществления власти на местах [2, с. 4]. В юридической литературе существует два подхода к соотношению понятий местное управление и местное самоуправление. Первый подход заключается в том, что эти понятия жестко не противопоставляются, их рассматривают как соотношение части с целым [3, с. 5]. Местное управление, как сложный и гибкий механизм, может включать в себя как государственную администрацию на местах, так и органы, избираемые населением. Таким образом, местное управление входит в государственный механизм и обладает большей самостоятельностью по сравнению с другими элементами.

Существует и другой подход к соотношению этих двух понятий и предполагает противопоставление местного самоуправления и местного управления. Под местным управлением понимается управленческая деятельность в местной территориальной единице, осуществляемая центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня. Местное управление осуществляется через назначаемые вышестоящей властью административные органы. Местное самоуправление трактуется как деятельность самого населения местной территориальной единицы, т.е. территориального коллектива и его выборных органов по решению местных вопросов [2, с. 5].

Таким образом, можно сказать, что выделяются две формы публичной исполнительной власти – «государственная» и «местная», они имеют различные сферы ведения – дела государственного и местного значения, по-разному формируют свои органы, самостоятельны в осуществлении своих полномочий, сдерживают друг друга [1, с. 29].

Для многих зарубежных государств характерна весомая роль в местном управлении назначаемых сверху представителей центральной власти, так называемых «прямого государственного управления на местах» или «местного государственного управления». Например, в Дании на региональном уровне имеется 14 окружных префектур. Префект назначается государством. Он возглавляет комитет, который осуществляет контрольные функции за муниципалитетами. Во Франции представителями государства в департаменте и регионе являются «комиссары республики» и «помощники комиссара республики». Комиссар республики осуществляет наблюдение за правильным осуществлением полномочий департаментскими службами. В Бельгии бургомистр назначается королем из числа членов коммунального совета и является одновременно представителем короля, главным магистратом коммуны. В Нидерландах бургомистр, который является председателем исполнительного органа муниципалитета, назначается королевским указом по рекомендации королевского комиссара по делам данной провинции после консультаций с муниципальным советом. Он наделен некоторыми государственными полномочиями [2, с. 6].

Таким образом, главная отличительная особенность местного управления в том, что его органы – назначаемые, в то время как аналогичные структуры местного самоуправления – избираемые, то есть избираются непосредственно гражданами [4, с. 82].

Итак, определимся, что же такое «местное самоуправление».

В Европейской Хартии местного самоуправления дается определение данному термину в статье третьей: «местное самоуправление является правом и реальной способностью органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в пределах закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [5].

В статье 1 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон о местном самоуправлении) местное самоуправление определяется как «форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударствен-

ных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств» [6].

Анализируя данные статьи, можно сделать вывод, что в первом из указанных определений акцент сделан на том, что местное самоуправление осуществляется «в интересах местного населения», в то время как в определении, содержащемся в Законе о местном самоуправлении на первое место поставлены «общегосударственные интересы» и только затем – «интересы граждан, особенности развития административно-территориальных единиц».

По нашему мнению, определение, содержащееся в статье 1 Закона о местном самоуправлении, в недостаточной степени отражает природу местного самоуправления. Деятельность в сфере местного самоуправления осуществляется в первую очередь в интересах местного населения. Общегосударственные интересы в данном случае вторичны, и, следовательно, не должны иметь решающего значения для местной власти.

Различные авторы предлагают собственные определения данному понятию. Например, В.А. Баранчиков пишет, что местное самоуправление — «это децентрализованная форма организации территориальной публичной власти, которая обеспечивает исполнение законов и других нормативно-правовых актов органов государственной власти в пределах территории разных видов поселений самим населением и образуемыми им самостоятельно органами местного самоуправления и избираемыми и назначаемыми должностными лицами» [7, с. 78]. Как отмечает В. И. Васильев, «местное самоуправление в первом приближении — это самостоятельное устройство своих дел территориальными сообществами, действующими в установленных пространственных границах. Это особый вид самоуправления, выступающий составной частью общей системы социального управления, т.е. системы организации общественной жизни в данной стране. В этом качестве местное самоуправление обладает рядом признаков, обозначающих его как многоаспектный политико-правовой институт, присущий любому демократическому государству» [8, с. 35].

На основании вышеизложенного, можно выделить ряд подходов к определению понятия местного самоуправления. Так, местное самоуправление рассматривается как: форма народовластия; право граждан на самостоятельное решение местных дел; деятельность граждан по самостоятельному решению вопросов местного значения; одна из разновидностей социального управления; одна из составляющих основ конституционного строя [1, с. 8]. Указанные подходы нашли отражение и в белорусском законодательстве.

Например, статья 3 Конституции Республики Беларусь содержит положение о том, что единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией Республики Беларусь [9]. Таким образом, местное самоуправление рассматривается как форма народовластия. Как деятельность граждан по самостоятельному решению вопросов местного значения самоуправление определяется в статье 1 Закона о местном самоуправлении. Как одна из разновидностей социального управления, местное самоуправление выступает как управление, субъекты и объекты которого совпадают, а значит управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица. Из статьи 6 Конституции Республики Беларусь вытекает положение о том, что местное самоуправление – это одна из составляющих основ конституционного строя. Статья 6 гласит: «Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга» [9].

ЛИТЕРАТУРА

1. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель [и др.] ; под науч. ред. И.П. Сидорчук. – Минск : Тонпик, 2007. – 416 с.
2. Фененко, Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.Ф. Фененко. – М. : МГИМО–Университет, 2004. – 401 с.
3. Гильченко, Л.В. Местное самоуправление в современной России : политика, практика, право / Л.В. Гильченко. – М. : МОНФ, 1998. – 345 с.
4. Мельников, А.П. К вопросу о соотношении понятий «местное управление» и «местное самоуправление» / А.П. Мельников // Вестн. БГУ. Сер. 2, Химия. Биология. География. – 2012. – № 3. – С. 82–85.
5. Европейская хартия местного самоуправления от 10 окт. 1985 г., № 122 [Электронный ресурс] / Петербургский правовой портал. – СПб., 1997. – Режим доступа: <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=15014>. – Дата доступа: 13.10.2015.
6. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г., № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31 дек. 2014 г., № 229-З // Эталон 6.0–Беларусь / Нац. Центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

7. Баранчиков, В.А. Муниципальное право: учебник для вузов / В.А. Баранчиков. – М. : Юнити-Дана, Закон и право, 2000. – 383 с.
8. Васильев, В.И. Муниципальное право России : учеб. пособие / В.И. Васильев. – М. : Юстицинформ, 2008. – 848 с.
9. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 6-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2010. – 64 с.