

Особенности реализации полномочий органов местного самоуправления в России и в зарубежных странах: сравнительный анализ

Чахкиева Анжела Мусаевна
Магистрант 2 курса,
ФГБОУ ВО "ИнГГУ", РИ, г.Магас

Научный руководитель: Шутурова Хадишат Магомед-Башировна
ст.преподаватель,
кафедра "Теория и история государства и права"
РИ, г.Магас

Аннотация: в статье анализируются полномочия местного самоуправления России и Европейских стран.

Ключевые слова: местное самоуправление, полномочия, Россия, Европейские страны.

Метод сравнительного правоведения, изучение опыта государственного и муниципального строительства других стран имеют большое значение для совершенствования правового регулирования и практики территориальной организации публичной власти. Чтобы найти правильные механизмы решения проблем, связанных с предоставлением государственных полномочий органам местного самоуправления в нашем государстве, целесообразно познакомиться с решением аналогичных вопросов в других государствах. При этом следует учитывать, что каждая страна имеет свои особенности, и механическое заимствование чужого опыта не является положительным. Российский ученый И. Ильин писал: «Каждый народ и каждая страна, живые личности со своими индивидуальными данными, со своей неповторимой историей, душой и природой».

Отдельные аспекты взаимодействия государственных и самоуправленческих органов, проблемы делегирования государственных полномочий местными органами власти в контексте мирового опыта нашли отражение в научных работах А. В. Батанова, В. И. Борденюка, Ю. В. Делии, А. Г. Крусян и др.

Цель статьи — проанализировать опыт стран-членов ЕС относительно оснований и порядка делегирования органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти, организации их исполнения и контроля осуществления, разработка предложений по внедрению лучших практик в сфере муниципального строительства в России.

В политико-правовой практике европейских стран применяются различные способы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, специфика которых обусловлена в первую очередь той или иной системой местного самоуправления. Обычно в современных государствах выделяют две основные системы — англосаксонскую и континентальную.

Англосаксонская система присуща Великобритании, а континентальная распространена в странах-членах Европейского Союза — Франции, Германии, Италии, Испании и др. Она основана на непосредственном государственном управлении на местах и местном управлении. Представители государства в административно-территориальных единицах имеют определенный круг собственных функций и полномочий, в том числе и полномочия по взаимодействию с органами местного

самоуправления как контрольного, так и координационного характера [9,13].

Расширение полномочий органов местного самоуправления способствует уменьшению концентрации власти в руках государственных органов, но в странах Европы все равно по центру хранятся весомые позиции на местах. В практике организации местного управления это прослеживается следующим образом: в административно-территориальных единицах наряду с органами местного самоуправления существуют государственные представители или органы, уполномоченные контролировать деятельность местных властей; параллельно с самоуправляющимися администрациями на их территории есть подразделения центральных министерств, которые осуществляют отраслевое управление; при совершении правонарушений или принятии правонарушений к органам местной власти могут применяться меры административного принуждения; направленность политики на унификацию органов местного самоуправления и статуса местных сообществ на всей территории государств [5,39].

В большинстве стран ЕС государство самостоятельно устанавливает минимум затрат, количество населения, связанные с осуществлением того или иного полномочия. Ни в одной стране Европы разграничения компетенции местного самоуправления и государства не является результатом заранее продуманного механизма.

Законодательство европейских стран предусматривает максимальное разграничение предметов ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Местные органы государственного управления, названия которых варьируются в зависимости от страны, имеют полномочия преимущественно в рамках тех вопросов, которые относятся именно к сфере компетенции государства. Они находятся в подчинении главного органа исполнительной власти (правительства) или министерств (например, Министерства внутренних дел). Чаще всего совмещение функций органа государства и исполнительного органа местного самоуправления в странах ЕС характерно именно для органов местного самоуправления. Например, в Венгрии правительство может возложить на бургомистра, как должностное лицо местного самоуправления, секретаря или руководителя аппарата муниципального представительного органа функции главы администрации на местном уровне.

Континентальная система местного самоуправления наиболее отчетливо выстроена во Франции, где в ходе реформы системы управления для каждого территориального уровня власти было определено собственный объем полномочий. Однако до недавнего времени система власти Франции характеризовалась наибольшей степенью централизации среди большинства демократических стран Европы [7,122].

Правовое регулирование компетенции местных органов муниципальной власти осуществляется по принципу общей компетенции или «негативного» регулирования. В соответствии с ним органы местного самоуправления вправе осуществлять действия, которые прямо не запрещены законом и не закреплены за любыми другими органами власти, то есть обладают общей компетенцией решать вопросы местного значения в рамках закона. Так, согласно ч. 2 ст. 140 Конституции Чешской Республики 1922 г. Представительные органы общин принимают решения по вопросам самоуправления, поскольку они законом не отнесены к ведению высшей территориальной самоуправляющейся единицы. В Конституции ФРГ, в частности, указано, что общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Однако в более развернутом виде этот принцип закреплен в конституциях земель Германии [5,84].

В наиболее общем виде принцип «негативного» регулирования полномочий зафиксирован в ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, где отмечается, что органы местного самоуправления в пределах закона имеют полное право свободно решать любой вопрос, который

не исключен из сферы их компетенции и не отнесен либо другого органа [3].

Необходимость наложения отдельных государственных полномочий на органы местного самоуправления была издавна осознанная законодателями европейских государств. Как следствие — законодательство ряда иностранных государств различает обязательные, порученные (делегируемые) и факультативные (собственные) полномочия местных органов власти.

Передача тех или иных государственных полномочий органам местного самоуправления позволяет избежать ряда весьма существенных проблем, решение которых способствует: а) возможности избежать излишней концентрации власти на центральном уровне, перегрузки центрального правительства местными делами; б) обеспечению участия населения в осуществлении властных полномочий, в политическом процессе; в) сближению государства с гражданским обществом; г) осуществлению рационализации и оптимизации муниципального управления в целом и др.

Делегирование полномочий происходит, как правило, от местных органов государственного управления представительным органам местного самоуправления (а также между органами местного самоуправления), но не наоборот. Такая практика делегирования полномочий (в частности, связанных с выполнением функций) наиболее распространена в Эстонии, Федеративной Республике Германии, Литве, Чехии. В Федеральном Законе РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» написано следующее: «Органы местного самоуправления — выборные и другие органы, наделённые полномочиями для решения вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти» [2].

Как уже было сказано выше, объяснений того, что означает словосочетание «вопросы местного значения», в российском законе множество. В немецком же законодательстве всё гораздо проще: «Община выполняет все дела местного общества...» [6,83].

В европейских странах не используется организационная модель, когда на местный орган исполнительной власти возлагаются функции исполнительного органа местного самоуправления и осуществляется делегирование полномочий от представительных органов местного самоуправления органам государственной власти. Отсутствует также и институт высказывания недоверия руководителю местного органа государственного управления со стороны органа местного самоуправления. В Нидерландах мэры городов формально назначаются королевой по представлению муниципального совета, но Королева обычно не отклоняет предложенных кандидатур [9,64].

Поручены (делегируемые) полномочия местных органов большинства стран-членов ЕС передаются на основании специальных законов с возможным заключением дополнительных соглашений. В Германии, например, в компетенции органов местного самоуправления в соответствии с традиционным коммунального права различают задачи самостоятельные, происходят из самоуправления общин (собственные задачи), и поручены, к которым обычно относят функции, возложенные законодательными актами земель.

В зарубежном законодательстве есть примеры заключения договоров о передаче материальных и финансовых ресурсов для осуществления полномочий, переданных по закону. Примером является Закон Французской Республики «О распределении полномочий между коммунами, департаментами, регионами и государством» от 07.01.1983 г. № 83-8, который определяет порядок (в том числе договорной) передачи указанных полномочий [6,177].

Внедрение лучшего опыта европейских стран в сфере делегирования полномочий возможно только правовым способом. С этой целью предлагаются следующие меры: во-первых, внесение изменений в действующие законы РФ; во-вторых, принятие отдельного закона, посвященного

делегированию полномочий (расширенный вариант такого закона должен предусматривать, по замыслу его авторов, комплексное решение в одном правовом акте всех вопросов, связанных с осуществлением делегированных полномочий на разных уровнях публичной власти, тогда как суженный вариант рассматривает только делегирования полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления); в-третьих, кодификацию законодательства о местном самоуправлении и устранения имеющихся в нем противоречий и пробелов, в частности относительно делегированных полномочий, путем принятия одного комплексного законодательного акта.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Конституция РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.constitution.ru/> (Дата обращения: 7.03.2020).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Консультант Плюс [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (Дата обращения: 7.03.2020).
3. Европейская хартия местного самоуправления (г. Страсбург 15.10.1985) // Консультант Плюс [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361/ (Дата обращения: 8.03.2020).
4. *Васильева Т.А.* Реформы местного самоуправления в Италии // Реформы местного управления в странах Западной Европы: сб. статей и обзоров. М.: ИНИОН РАН, 2017. С. 44-47
5. *Ежевский Д.О.* Объединения местных властей в Европе и России // Правозащитник [Электронный ресурс] 2014. № 4. URL: <http://pravozashitnik.net/ru/2014/4/9> (Дата обращения: 8.03.2020).
6. *Козырин А.Н.* Административное право зарубежных стран. М.: Спартак, 2011. 224 с.
7. *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов (17-е издание, исправленное и дополненное). М.: Статут, 2013. 275 с.
8. *Петрова О.Н.* Некоторые вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Актуальные проблемы права: материалы Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2011 г.). М.: Ваш полиграфический партнер, 2011. С. 50-52.
9. *Чуева А.С.* Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах: учебное пособие для магистров. Краснодар, 2013. 94 с.