

УДК/UDC 342.5

## Особенности муниципального управления в зарубежных странах

Павлов Николай Владимирович

кандидат юридических наук, доцент

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: Nik281@mail.ru

Ротко Михаил Андреевич

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: misharotko@outlook.com

### Аннотация

В статье рассматриваются многоуровневые системы государственного управления, характерные для современных демократических государств. Залогом нормального функционирования этих сложных систем является правильное решение проблемы отношений между уровнями власти любого государства. На первый взгляд кажется, что данная проблема связана с решением вопросов о распределении полномочий, ответственности и деятельности различных властных структур. В то же время неперенным принципом формирования компетенции каждого уровня власти (от общегосударственной до местной) является наибольшая эффективность выполнения определенных функций и задач на соответствующем уровне управления территориальными делами. Автор отмечает, что во многих странах распространена концепция внеполитического местного управления, согласно которой муниципалитеты не должны вмешиваться в политику и выступать только в качестве служебного аппарата, задачей которого является оказание обществу определенных услуг.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципалитет, принцип субсидиарности, местное управление, государственное управление.

## Features of municipal government in foreign countries

Pavlov Nikolay Vladimirovich  
Candidate of Law, assistant professor  
Kuban State Agrarian University  
Krasnodar, Russia  
e-mail: Nik281@mail.ru

Rotko Mikhail Andreyevich  
student of the Faculty of Law  
Kuban State Agrarian University  
Krasnodar, Russia  
e-mail: misharotko@outlook.com

### Abstract

The article examines the multilevel systems of public administration, typical for modern democratic states. The key to the normal functioning of these complex systems is the correct solution to the problem of relations between the levels of government of any state. At first glance, it seems that this problem is related to the solution of questions about the distribution of powers, responsibilities and activities of various power structures. At the same time, an indispensable principle of forming the competence of each level of government (from state to local) is the most efficient performance of certain functions and tasks at the appropriate level of territorial affairs management. The author notes that in many countries the concept of extra-political local government is widespread, according to which municipalities should not interfere in politics and act only as an official apparatus, whose task is to provide certain services to society.

**Key words:** local government, municipality, subsidiarity principle, local government, public administration.

Слово «муниципалитет» происходит от латинского «municipium». Так в эпоху римской рабовладельческой республики (III–I вв. до н. э.) назывались итальянские города, которые пользовались правами самоуправления. В тот период времени состав управленцев муниципалитета ежегодно выбирало городское или сельское население, которое не имело права римских граждан, для осуществления некоторых функций

местного самоуправления на безвозмездной основе, поскольку каждый гражданин считал честью служить интересам республики. Оптимальное соотношение между государственным управлением и местным самоуправлением в различных странах мира находится методами проб и ошибок [1, с. 21]. Однако всегда положительный результат достигается только при условии ссылки на исторические, национальные и географические особенности определенной страны. При этом сама структура административно-территориального деления разных стран мира, прежде всего стран континентальной Европы, указывает на то, что местное самоуправление является неотъемлемой частью единого государственного управления любой демократической страны.

Местное самоуправление в странах европейского сообщества и американского континента приобрело современный демократический характер только после окончания Второй мировой войны. При этом в течение последних десятилетий на фоне процесса общеевропейской интеграции практически во всех европейских государствах проявилась тенденция к существенному увеличению значения местного самоуправления. Современные чиновники независимо от государственного устройства своих стран (и федеративного, и унитарного) пытаются активно использовать местные органы власти в процессе развития общегосударственной системы управления. Такая обыденная политика была обусловлена применением нового принципа институциональной организации государства и общества - принципа субсидиарности [2]. Именно этот принцип был положен в основу построения Европейского Союза.

В преамбуле к Маастрихтскому договору указано: «Этот договор знаменует новый этап в процессе создания еще более тесного союза между народами Европы, в котором решения принимаются на возможно более близком к гражданам уровне». Именно в такой плоскости и надо рассматривать местное самоуправления и его значение при решении различных дел современного демократического государства.

Применение принципа субсидиарности в правовых и административных системах большинства государств, входящих в европейское сооб-

щество, свидетельствует о его универсальном характере. Поэтому можно утверждать о перспективности его использования в тех современных странах, где говорится о непременном совершенствовании организационных и правовых основ государственного управления. Принцип субсидиарности в полной мере был отражен в тексте Европейской Хартии местного самоуправления, которая была принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г. [3].

Под местным самоуправлением создатели этого нормативного акта, обязательного для исполнения и нашей страной, понимают право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и осуществлять некоторые управленческие функции в пределах соответствующего территориального коллектива. Именно поэтому самоуправление признается важнейшим признаком демократического государства [4, с. 94].

В то же время на эти местные органы возложена обязанность осуществлять такую деятельность с соблюдением закона, под свою ответственность и только в интересах местного населения. Принцип субсидиарности подразумевает гибкий подход к проблемам управления территориями и предоставляет большие возможности для обеспечения участия местных и региональных властей в определении объема их полномочий. Для обеспечения эффективной работы многоуровневой структуры, построенной на принципе субсидиарности, в систему управления общественными делами следует включить определенные гарантии соблюдение справедливого баланса между делегированными и собственными полномочиями, делегированными полномочиями и ресурсами, необходимыми для их осуществления [4, с. 45].

В современном мире распространены многоуровневые системы государственного управления. Основой отношений между уровнями власти в любом государстве является вопрос о распределении полномочий, ответственности и гарантии деятельности. В то же время принципом формирования компетенции каждого уровня власти является наибольшая эффективность выполнения на соответствующем уровне определен-

ных функций и задач [5; 6]. Местное управление создатели права современных демократических государств рассматривают в качестве относительно децентрализованной формы государственного управления делами общества. Главными признаками органов такого управления является их выборность и относительная самостоятельность при осуществлении властно-управленческих процедур [7].

В некоторых странах, особенно в тех, которые известны как англосаксонские, а также странах Латинской Америки широко используется термин «муниципальное управление», но под ним понимают только управление городскими делами, в основном в мегаполисах [8, с. 293]. Имеются в виду такие дела, как создание собственного исполнительного аппарата, развитие материальной базы местного самоуправления в виде муниципальной собственности, реализация права устанавливать и взимать местные налоги и издавать нормативные акты, которые касаются только определенного территориального коллектива.

Стоит отметить, что важную роль играют теории муниципального права. Они создавались теоретиками, которые опирались на свое правосознание. Такие теории включают представления, понятия, идеи и иные компоненты, отражающие разнообразные стороны, элементы и направления развития правовой реальности [9, с. 4]. Муниципальная политика современных ведущих государств находит отражение в теориях местного управления, которые получили распространение в государствоведении. Вторжение центральной администрации в местную жизнь они объясняют тем, что ряд местных дел (например, образование, дорожное строительство, поставки воды и электричества) получили общегосударственное значение. С их точки зрения муниципалитет при осуществлении соответствующих управленческих функций имеет право выходить за пределы местных интересов, поэтому он должен действовать как инструмент государственной администрации. Но как же при таких условиях муниципалитеты сохраняют способность вполне самостоятельно решать обычные местные дела? Ответ на такой вопрос теория дуализма не дает.

Анализ подходов авторов теории дуализма к муниципальному управлению убеждает в том, что данная теория соответствует интересам руководителей политической власти стран Запада [10]. И причина эта, по их мнению, очень проста: необходимо обеспечить одинаковые и довольно высокие стандарты в управлении отраслями общественной жизни, с чем могут справиться только государственные служащие центральных органов власти. Поэтому в современном мире большинство существенных управленческих решений принимает центр. Что касается местных представительных органов, то на них возложена только обязанность безоговорочно выполнять распоряжения представителей органов центрального государственного управления. Следствие такого подхода по решению местных проблем в современных западных демократиях может быть только одно: местные представительные органы должны превратиться в придаток общегосударственной администрации.

Определенного влияния в зарубежной науке государственного управления получила концепция развития такого муниципального управления, которое свойственно только «государству всеобщего благосостояния». Согласно этой концепции европейские муниципалитеты объявляются инструментами социального обслуживания, предназначенными для того, чтобы обеспечить охрану интересов всех классов и слоев общества в одинаковой степени [11, с. 121]. Однако государство поддерживает преимущественно те муниципальные службы, которые отвечают интересам крупных частных собственников, занимающихся развитием предпринимательства. Стоит также выделить особые случаи, когда государство наделяет муниципалитеты своими полномочиями, что помогает решать определенные проблемы. Но даже они обязаны влиять лишь на сферу местной власти и быть максимально приближенными к этой задаче [12, с. 94].

Таким образом, можно прийти к выводу, что во многих странах распространена концепция внеполитического местного управления, согласно которой муниципалитеты не должны вмешиваться в политику и выступать только в качестве служебного аппарата, задачей которого

является оказание обществу определенных услуг. Концепция «муниципалитеты - вне политики» является идеологическим обоснованием запрета забастовок муниципальных служащих в, казалось бы, демократических зарубежных государствах. Между тем, настоящее местное самоуправление в развитых зарубежных странах - это феномен, изучение которого заслуживает всестороннего внимания. Однако решить проблемы местного самоуправления можно только в том случае, если удастся в полной мере установить связь указанного феномена с административно-территориальной организацией разных стран мира.

### Список литературы

1. Ковальчук Я. П. Административная реформа в Польше в контексте интеграции в Европейского Союза // Обобщение польского опыта местного самоуправления и перспективные направления развития местного самоуправления в Украине. М.: Агентство «Украина», 2001. С. 21.
2. Жакки Ж.-П. Конституционное право и политические институты: учебное пособие. М.: Юрист, 2002. 365 с.
3. Основы Европейской Хартии местного самоуправления. М.: МГУ, 1999. 453 с.
4. Корниенко М. И. Местное самоуправление. М.: Демос, 1997. С. 94.
5. Гладкий Ю. Н. Чистобаев А. И. Основы региональной политики: учебник. СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 1998. 659 с.
6. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. РАН. Ин-т науч. информации по обществ. наукам. М., 1994. 90 с. ;
7. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Ин-т госуд-ва и права РАН. М.: Форум-Инфра-М, 1998. 158 с.
8. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Отв. ред. М. В. Баглай. М.: Норма-Инфра-М, 1999. С. 293.
9. Чуриков Н. А., Павлов Н. В. Правосознание муниципальных и государственных служащих: тенденции и проблемы формирования // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 5. С. 94-97.
10. Райт Г. Государственное управление. К.: Основы, 1994. 188 с.
11. Дукачева Е. Г. Муниципальное управление: имущественный комплекс территории: учебно-методическое пособие. М., 2002. 63 с.

12. Курдюк П. М., Павлов Н. В., Очаковский В. А. Правовое регулирование взаимодействия органов государственного и муниципального управления: монография. Краснодар: изд-во «Эпомен», 2019. 94 с.

### References

1. Kovalchuk Ya. P. Administrative reform in Poland in the context of integration into the European Union // Generalization of the Polish experience of local self-government and promising directions for the development of local self-government in Ukraine. М. : Agency "Ukraine 2001. P. 21.
2. Jacqui J. P. Constitutional law and political institutions: a textbook. М. : Jurist, 2002. 365 p.
3. Basics of the European Charter of Local Self-Government. Moscow: Moscow State University, 1999. 453 p.
4. Kornienko M. I. Local Self-Government), Moscow: Demos, 1997, p. 94.
5. Smooth Yu. N. Chistobaev A. I. Fundamentals of regional policy: textbook. SPb. : Publishing house of Mikhailov V. A., 1998. 659 p.
6. Local governments in foreign countries: a comparative study. RAS. Institute of scientific information on societies. sciences. М., 1994. 90 p.
7. Cherkasov A. I. Comparative Local Governance: Theory and Practice. Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. М. : Forum-Infra-M, 1998. 158 p.
8. Constitutional law of foreign countries: textbook / Otv. ed. М. V. Baglai. М. : Norma-Infra-M, 1999. P. 293.
9. Churikov N. A., Pavlov N. V. Legal awareness of municipal and civil servants: tendencies and problems of formation // Humanitarian, socio-economic and social sciences. 2019. No. 5. Pp. 94-97.
10. Wright G. Public administration. К. : Osnovy, 1994. 188 p.
11. Dukacheva E. G. Municipal administration: property complex of the territory: teaching aid. М., 2002. 63 p.
12. Kurdyuk P. M., Pavlov N. V., Ochakovsky V. A. Legal regulation of interaction between state and municipal authorities: monograph / P. M. Kurdyuk, N. V. Pavlov, V. A. Ochakovsky. - Krasnodar: publishing house "Epomen 2019. 94 p.