

С.В. Турищев

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ СНГ И БАЛТИИ

Аннотация. Статья посвящена описанию современных моделей местного самоуправления в странах СНГ и Балтии. На основе анализа действующего зарубежного законодательства автор приходит к выводу о целесообразности указания в Конституции России основных параметров формирования органов местного самоуправления и сроков их действия.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, самоуправление, мэр, депутаты, законодательство, органы, выборы, представители, полномочия, Конституция

Общее историческое и политико-правовое пространство, объединявшее в недавнем прошлом советские республики, на современном этапе развития государств СНГ и Балтии трансформировало некогда общую советскую модель местного управления в различные формы организации местного уровня власти, в связи с чем особый интерес представляет сравнительный анализ порядка формирования органов местного самоуправления в России и странах СНГ и Балтии.

Следует отметить, что гарантирование права на местное самоуправление присуще всем конституциям стран СНГ и Балтии. Например, ст. 8 Конституции Украины (так же, как и ст. 12 Конституции РФ) воспроизводит традиционную для демократических государств формулу, определяя, что в Украине признается и гарантируется местное самоуправление¹.

Различный объем правового регулирования порядка формирования органов местного самоуправления, нашедший отражение в конституциях, свидетельствует о различных правовых подходах законодателей указанных стран к местному самоуправлению. Так, ст. 101 Конституции Латвии лишь в самом общем виде закрепляет положение о том, что каждый гражданин Латвии имеет право предусмотренным законом образом участвовать в деятельности государства и самоуправлений². Статья 4 Конституции Грузии также в общем плане закрепляет право граждан Грузии решать вопросы местного значения посредством местного самоуправления. В то же время законодатель Грузии подчеркивает, что такое право должно осуществляться без ущерба для суверенитета государства. На конституционном же уровне устанавливается, что порядок создания, полномочия органов местного самоуправления и их отноше-

ния с государственными органами определяются органическим законом³.

Конституция Литовской Республики посвящает целую главу вопросам местного самоуправления, детально прописывая порядок организации и деятельности органов местного самоуправления⁴.

Конституция Республики Беларусь также уделяет значительное внимание вопросам организации власти на местах, детализируя их в специальном Разделе V «Местное управление и самоуправление». Статья 117 Конституции определяет порядок реализации власти на местах, устанавливая круг органов — местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления — через которые граждане участвуют в осуществлении местного управления и самоуправления. Статья 118 Конституции Беларуси закрепляет выборный порядок, формирования местных советов депутатов, указывая, что они избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года⁵.

Для подавляющего большинства государств СНГ и Балтии характерным является объединение дуалистических начал, присущих местному уровню публичной власти, приводящее к сочетанию институтов местного самоуправления, представленных избираемыми населением представительными органами, и институтов государственного местного управления в лице назначаемых исполнительных органов. В этом заключается принципиальное отличие от системы организации местного уровня власти в Российской Федерации, где органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

¹ Конституция Украины // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 3. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С. 311.

² Конституция Латвийской Республики от 15 февраля 1922 года // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С. 316.

³ Конституция Грузии от 24 августа 1995 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2.

⁴ См.: Гл. X «Местное самоуправление и управление» Конституции Литовской Республики // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2. С. 356-357.

⁵ Конституция Республики Беларусь 1996 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2.

Следует отметить, что в порядке, аналогичном тому, который предусмотрен Конституцией РФ, Конституции Армении, Молдовы и Украины закрепляют принципы формирования органов самоуправления, отличные от присущих большинству стран СНГ, а также государствам Балтии, устанавливая независимость органов местного уровня власти от органов государственной власти. Таким образом, для России, Армении, Молдовы и Украины характерной является англо-саксонская модель местного самоуправления. Для остальных же государств бывшего советского пространства традиционной является французская модель местного самоуправления, предусматривающая на местном уровне элементы государственного управления.

Так, конституции Азербайджанской Республики, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Литовской Республики предусматривают в структуре органов власти на местах избираемые населением представительные органы местного самоуправления и местные исполнительные органы, являющиеся органами государственной власти.

Положительно следует оценить закрепление непосредственно в Основном законе государства основополагающих критериев организации местных органов власти. Например, ст. 119 Конституции Литовской Республики определяет основные параметры выборов членов советов самоуправлений, устанавливая, что субъектом, участвующим в их формировании, является население соответствующей административной единицы, прописывает формулу выборов, соответствующую демократическим стандартам (на основании всеобщего, равного и прямого избирательного права тайным голосованием), а также закрепляет трехгодичный срок полномочий советов⁶. Как представляется, данный опыт может быть учтен отечественным законодателем.

Аналогичный порядок предусматривается и Конституцией Кыргызской Республики, ст. 92 которой определяет, что местное самоуправление осуществляется через местные кенешы (представительные органы) и другие органы, формируемые самим населением в порядке, установленном законом. Статья 6 Конституции устанавливает выборный порядок делегирования гражданами своих представителей в органы местного самоуправления. Плюсом является и определение конституцией следующих характеристик местных выборов: они являются свободными, проводятся на основании общего, тайного, прямого, равного голосования. Статья 76 Конституции Кыргызской Республики устанавливает юридическую природу исполнительной власти, закреп-

ляя, что в областях, районах и городах ее осуществляет местная государственная администрация⁷.

Конституция Азербайджанской Республики 1995 г. в качестве органов, посредством которых граждане участвуют в осуществлении местного самоуправления в районах, городах, деревнях и поселках, называет муниципалитеты. Конституция закрепляет выборный порядок формирования муниципалитетов (ст. 142) и устанавливает, что их деятельность осуществляется посредством заседаний, постоянных и иных комиссий (ст. 143).

Представителями исполнительной власти на местах в Азербайджанской Республике являются главы исполнительной власти городов, районов, назначаемые на должность Президентом Республики. Круг полномочий исполнительной власти на местах также определяется Президентом Республики⁸.

Как отмечает А.М. Осавелюк, в отличие от большинства стран, в Казахстане местное государственное управление возложено не только на местные органы государственной администрации, но и на местные выборные представительные органы — маслихаты — и местные исполнительные органы⁹. Статьи 85.3, 89.1 Конституции Республики Казахстан устанавливают возможность осуществления местного государственного управления местными представительными (маслихатами) и исполнительными органами, а также местного самоуправления, реализуемого населением непосредственно или через маслихаты и другие органы местного самоуправления¹⁰.

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 9 декабря 1993 г. «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» на уровне городов и районов осуществляется местное государственное управление, на низовом — уровне аулов, сел, поселков, городских районов и городов районного значения — местное самоуправление.

Статья 86⁴ Конституции Республики Казахстан закрепляет выборный порядок формирования маслихатов и пятилетний срок их полномочий. Конституционно определен возраст наделения граждан Казахстана пассивным избирательным правом на выборах депутатов маслихатов, составляющий двадцать лет. Устанавливается запрет на совмещение полномочий депутатов

⁷ Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г. // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов / Отв. ред. Н.А. Михалева. М., 1998. С. 301, 306.

⁸ Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С. 159, 165.

⁹ Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие. М., 2010. С. 498.

¹⁰ Конституция Республики Казахстан // Избранные конституции зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2011. С. 780.

⁶ Конституция Литовской Республики // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2. С. 356.

разных представительных органов. Действующая в Казахстане единая система исполнительных органов Республики включает и местные исполнительные органы. Во главе местного исполнительного органа находится аким соответствующей административно-территориальной единицы. Конституция закрепляет важнейшую роль Президента Республики в процессе легитимации полномочий глав исполнительных органов, устанавливая, что акимы городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом Республики с согласия соответствующих маслихатов. Для акимов иных административно-территориальных единиц устанавливается альтернативный порядок назначения или избрания на должность, который также определяется Президентом Республики¹¹.

По замечанию Г.С. Сапаргалиева, в Республике Казахстан как в унитарном государстве государственная власть осуществляется не только высшими, но и местными государственными органами в пределах их полномочий, составляющими неотъемлемую часть единой системы. Конституция и соответствующие законодательные акты республики Казахстан устанавливают такой круг полномочий местных органов государственной власти, которые, с одной стороны, позволяют им решать все вопросы местного значения, а с другой стороны, запрещают им вмешиваться в полномочия высших органов и нарушать принцип унитаризма¹².

Аналогичные положения закреплены Конституцией Республики Узбекистан. Так, ст. 68 Конституции в числе административно-территориальных единиц предусматривает области, районы, города, поселки, кишлаки, аулы¹³. Глава 21 Конституции устанавливает, что представительными органами власти областного, районного и городского уровней (кроме городов районного подчинения и районов, входящих в состав городов) являются Советы народных депутатов, во главе которых находятся хокимы (ст. 99). Выборный порядок формирования советов и объем полномочий местных органов власти определен на конституционном уровне. К их ведению относятся традиционные для муниципального уровня вопросы экономического, социального и культурного развития территорий, руководство местным коммунальным хозяйством и др. Кроме этого, в сферу компетенции местных органов власти включены и такие присущие именно органам государственной власти вопросы, как обеспечение законности, право-

порядка и безопасности граждан. Положительным, на наш взгляд, моментом, вносящим стабильность в процедуры реформирования местных органов, является определение в Основном законе срока полномочий Советов и хокимов, составляющего пять лет.

Особенностью модели местного уровня власти в Узбекистане является закрепленное на конституционном уровне положение о том, что на соответствующей территории хоким области, района и города возглавляет и представительную, и исполнительную власть.

Различными являются органы, уполномоченные назначать соответствующих хокимов. Хоким области и города Ташкента назначается и освобождается от должности Президентом и утверждается соответствующим Советом народных депутатов. Хокимы районов и городов назначаются и освобождаются от должности хокимом соответствующей области и утверждаются соответствующим Советом народных депутатов. Хокимы городов районного подчинения назначаются хокимом района и утверждаются районным Советом (ст. 102)¹⁴. Лишь в административно-территориальных единицах нижнего уровня — поселках, кишлаках и аулах — органами самоуправления являются сходы граждан, избирающие на 2,5 года председателя (аксакала) и его советников.

Практически идентичный порядок формирования органов местной власти закреплен Конституцией Республики Таджикистан. Так, ст. 76 Конституции закрепляет разделение местной власти на представительные и исполнительные органы. Статьей 77 определены структура и полномочия органов местной представительной власти, к которым отнесены мажлисы народных депутатов в областях, городах и районах, осуществляющие свою деятельность под руководством председателя. Согласно ст. 78 Конституции Таджикистана исполнительная власть на местах осуществляется представителем Президента — председателем области, города и района. Таким образом, председатель объединяет функции главы представительной и исполнительной власти. Назначение председателей областей, городов и районов осуществляется Президентом, который представляет кандидатуры на утверждение соответствующим мажлисам народных депутатов. Председателей Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов назначает и освобождает Президент, представляя их кандидатуры на утверждение соответствующим мажлисам народных депутатов. Органы местного самоуправления — джамоаты — действуют в поселках и селах¹⁵.

¹¹ Конституция Республики Казахстан // Избранные конституции зарубежных стран. С. 780-783.

¹² Сапаргалиев Г.С. Республика Казахстан // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2. С. 146.

¹³ Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1991 г. // Новые конституции стран СНГ и Балтии. С. 468.

¹⁴ Конституция Республики Узбекистан // Новые конституции стран СНГ и Балтии. С. 471-472.

¹⁵ Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. // Новые конституции стран СНГ и Балтии. С. 418-419.

Статья 47 Конституции Туркменистана устанавливает следующие виды административно-территориальных единиц: велаяты, этрапы, шахеры, приравненные к ним шахеры, в которых формируются органы государственного управления. Местные органы самоуправления учреждаются в поселках и оба. Согласно ст. 80 Конституции, исполнительную власть на местах осуществляют: в велаятах — велаят хякими, в шахерах — шахер хякими, в этрапах — хякими арчыны. Представителями главы государства на местах являются хякими, назначаемые Президентом и ему подотчетные. Согласно ст. 85 Конституции Туркменистана систему местного самоуправления образуют генгешы (представительные органы народной власти на территории шахеров, поселков, оба) и органы территориального общественного самоуправления. Генгешы избираются гражданами непосредственно сроком на пять лет и не имеют административной соподчиненности. Кроме этого, к числу избираемых должностных лиц относятся также и арчыны¹⁶. Таким образом, в ряде стран СНГ и Балтии исполнительные органы являются органами государственной власти и формируются непосредственно либо Президентом, либо Правительством.

В некоторых государствах СНГ и Балтии местное государственное управление устанавливается лишь на более высоком уровне территориальных единиц, на низовом же действуют органы самоуправления. Так, ст. 123 Конституции Литовской Республики лишь для административных единиц верхнего уровня определяет, что управление в них организуется Правительством, функции надзора за соблюдением Конституции и законов на низовом уровне, за исполнением решений правительства осуществляют представители, назначаемые Правительством¹⁷.

В Эстонии же для каждого уровня муниципалитетов (волости и города) предусматривается формирование местных представительных органов в форме Советов, избираемых на всеобщих свободных выборах сроком на три года (ст. 156 Конституции Эстонской Республики)¹⁸. Как отмечает Н.Ю. Трещетенкова, особенностью эстонского законодательства является допуск к участию в голосовании лиц, не являющихся гражданами Эстонии, но постоянно проживающих на соответствующей территории самоуправления и достигших 18 лет¹⁹.

Так, по замечанию Ф.Г. Бурчака, особое место в механизме управления Украиной занимает местное самоуправление, которое осуществляется населением терри-

ториальных громад — жителями сел, поселков и городов, имеющих в связи с компактным проживанием на ограниченной территории общие интересы²⁰. Следует отметить, что ряд положений конституции Украины воспроизводит аналогичные нормы российского Основного закона, в частности, о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов гос. власти. Отличительной особенностью системы органов местного самоуправления, действующей в Украине, является то, что исполнительные органы создаются при сельских, поселковых, городских, районных и областных советах.

Характерной особенностью регулирования системы местного самоуправления в Конституции Украины является не только определение порядка формирования органов местного самоуправления, но и установление системы взаимосвязей между ними. Статьей 141 Конституции Украины закреплены принципы непосредственных выборов депутатов сельского, поселкового, городского совета на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на четыре года. Аналогичный прямой порядок выборов предусматривается для избрания сельского, поселкового и городского головы. Кроме этого, для данного уровня местного самоуправления на уровне конституции закреплена модель, согласно которой избираемый путем прямых выборов голова возглавляет исполнительный орган совета и председательствует на его заседаниях²¹.

Конституция Украины устанавливает, что в районах и областях председатель районного или областного совета также возглавляет исполнительный аппарат совета, однако избирается не на прямых выборах, а соответствующим советом. Для этого уровня местного самоуправления предусмотрено образование районных и областных советов, которые представляют интересы территориальных громад сел, поселков и городов. Однако, как отмечает Ф.Г. Бурчак, высшестоящими органами по отношению и к территориальным громадам, и к их органам районные и областные советы не являются²².

Иное решение вопроса в части установления соподчиненности местных органов власти можно найти в Конституции Республики Молдова. Принципами организации управления в административно-территориальных единицах являются автономия, децентрализация общественных служб, выборность властей, публичное управление и консультации с гражданами по важнейшим вопросам местного значения²³. Статья 110

¹⁶ Конституция Республики Туркменистан от 18 мая 1992 г. // Новые конституции стран СНГ и Балтии. С. 440-442.

¹⁷ Конституция Литовской Республики // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2. С. 356.

¹⁸ Конституция Эстонской Республики от 22 июня 1992 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 3. С. 743.

¹⁹ Там же. С. 713 (автор вводной статьи — Н.Ю. Трещетенкова).

²⁰ Конституция Украины // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 3. С. 308 (автор вводной статьи — Ф.Г. Бурчак).

²¹ Там же. С. 318.

²² Там же. С. 308 (автор вводной статьи — Ф.Г. Бурчак).

²³ Ст. 109 Конституции Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2. С. 568.

Конституции закрепляет три вида административно-территориальных единиц: районы, города и села. При этом устанавливается, что в селах и городах властями публичного управления, осуществляющими местную автономию, являются выборные местные советы и примары (ст. 112)²⁴.

Конституция Армении гарантирует право на местное самоуправление, осуществляемое на уровне сельских и городских общин, в Ереване — на уровне квартальных общин. Статья 105 Конституции Армении предусматривает избрание на трехлетний срок советов старейшин в составе от пяти до пятнадцати членов, а также руководителей общины — мэра города или сельского старосты. Исполнительный орган общины — администрация — формируется руководителем общины.

Проведенный анализ порядка формирования органов местного самоуправления выявляет очевидную закономерность, определяемую организационной формой политико-территориального устройства государства. Для унитарных государств традиционной является французская модель местного самоуправления.

Для федеративных же государств, в том числе и для Российской Федерации, характерна англо-саксонская модель местного самоуправления. Для подавляю-

щего большинства стран СНГ и Балтии, являющихся унитарными государствами, характерна французская модель местного самоуправления, сочетающая наряду с самоуправлением элементы государственного управления на местах. В этом заключается принципиальное отличие модели, применяемой в странах СНГ и Балтии, от российской модели местного самоуправления, не предусматривающей возможность функционирования на муниципальном уровне органов государственной власти. Анализ содержания конституций стран СНГ и Балтии позволяет внести предложение о необходимости более детальной регламентации порядка формирования органов местного самоуправления непосредственно в Основном законе нашего государства. Например, в том порядке, как это закреплено в Конституции Литвы, определяющей основные параметры выборов членов советов самоуправлений, а также срок их полномочий.

Полагаем, что конкретизация в Конституции России порядка формирования и сроков действия органов местного самоуправления придаст процессу формирования самых массовых органов публичной власти в нашей стране стабильность и предсказуемость, что позволит в целом повысить уровень доверия граждан к системе местного самоуправления.

Библиографический список:

1. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.
2. Конституция Грузии от 24 августа 1995 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.
3. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г. // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов / Отв. ред. Н.А. Михалева. М., 1998.
4. Конституция Латвийской Республики от 15 февраля 1922 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2.
5. Конституция Литовской Республики // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2.
6. Конституция Республики Беларусь 1996 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2.
7. Конституция Республики Казахстан // Избранные конституции зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2011.
8. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2.
9. Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. // Новые конституции стран СНГ и Балтии.
10. Конституция Республики Туркменистан от 18 мая 1992 г. // Новые конституции стран СНГ и Балтии.
11. Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1991 г. // Новые конституции стран СНГ и Балтии.
12. Конституция Украины // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 3. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.
13. Конституция Эстонской Республики от 22 июня 1992 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 3.
14. Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие. М., 2010.
15. Сапаргалиев Г.С. Республика Казахстан // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2.

References (transliteration):

1. Osavelyuk A.M. Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran: uchebnoe posobie. M., 2010.
2. Sapargaliev G.S. Respublika Kazakhstan // Konstitutsii gosudarstv Evropy: v 3 t. T. 2.

²⁴ Там же. С. 568.