



## ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ТЕОРИИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ

Юрий ГЕОРГИЕВСКИЙ,

кандидат юридических наук, доцент, заместитель главы  
Харьковской областной государственной администрации

### Summary

The article investigates the problem of formation and development of the theory of local government in legal science. It is noted that the object of study of domestic jurisprudence was governance. Argues a new approach to the study of the theory of local government based on Western concepts. The author emphasizes that the theory of local government in the Ukrainian legal science should be formed in line with Western theories of local government. Necessary to legally combine the interests of the people of the state and territorial groups. It is presumed that the State should not be defined maximum, and the possibility of self-boundary for the purpose of development of democracy and the sovereignty of the people, and as a result, the optimal ratio of public administration and self-government, their relationship at the local level.

**Key words:** management, public administration, local government, local government, authority.

### Аннотация

В статье исследуются проблемы становления и развития теории местного управления в юридической науке. Отмечается, что объектом исследования отечественной юридической науки было государственное управление. Аргументируется новый подход к исследованию теории местного управления на основе западных концепций. Автор подчеркивает, что теория местного управления в украинской юридической науке должна формироваться в русле западных теорий местного управления. Необходимо законодательно объединить интересы народа, государства и территориальных коллективов. Резюмируется, что в государстве должны быть определены не максимальные, а граничные возможности самоуправления с целью развития демократии и обеспечения суверенитета народа, и, как результат, оптимальное соотношение государственного управления и самоуправления, их соотношение на местном уровне.

**Ключевые слова:** управление, государственное управление, местное управление, самоуправление, полномочия.

**Постановка проблемы.** Конституционное регулирование местного самоуправления требует решения таких вопросов, как характер власти и местного самоуправления, отношения с органами государственной власти, суть пределов и формы государственного регулирования местного самоуправления. Прежде всего, необходимо разграничить понятия «управление на местах», «местное государственное управление» и «местное самоуправление».

Среди ученых, занимающихся проблемой компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, следует отметить следующих: В.Б. Аверьянов, О.В. Батанов, М.О. Баймуратов, В.И. Борденюк, И.П. Бутко, М.П. Воронов, Р.К. Давидов, Н.К. Исаева, В.М. Кампо, О.О. Карлов, И.Б. Колиушко, А.А. Селиванов, С.С. Серегина и другие. Однако современные политико-правовые процессы, которые происходят в Украине и которые направлены на децентрализацию власти, подтверждают, что данная проблема в науке конституционного права Украины не ставилась и требует решения.

**Целью статьи** является исследование проблем становления и развития теории местного управления в

юридической науке и науке конституционного права, в частности.

**Изложение основного материала исследования.** Вопрос о соотношении и взаимодействии местного самоуправления и государственной власти – одно из кардинальных в теории и практике муниципального строительства и права.

В Древнем Риме еще 45 г. до н. э. был принят закон о местном самоуправлении, в котором была установлена унифицированная система органов и форм местного самоуправления, определены основные функции местных органов, которые отличались от функций территориальных органов, создаваемых центром [1, с. 266].

Взаимодействие самоуправления с верховной властью прослеживается с самого начала зарождения государственности на Руси. Общественное самоуправление, которое действовало на Руси, земства постоянно находились в тесном контакте с общегородским вечем и княжеской властью. Они как бы уравновешивали одни друга.

Понятие государственного управления как формы исполнительной деятельности начало формироваться в юридической науке в XVII в. в рамках камеральных наук в Германии, содержащие технические сведения

об управлении мануфактурами, регламенты и приказы князей [2, с. 29].

Выводы мыслителей по соотношению и взаимодействию государства и органов местного самоуправления, сделанные еще в XVI–XVIII вв., свидетельствуют, что такое взаимодействие проявлялось в: участии местных органов, собраний граждан в обсуждении проектов законов, которые выносились на всеобщее обсуждение; проведении выборов в центральные и территориальные органы власти; формировании местных органов государственной исполнительной власти; организации работы по выполнению законов; реализации предметов совместного ведения и так далее [3, с. 592].

Определенные в этот период теоретические основы местного самоуправления в последующие века исследовались как в зарубежной, так и в отечественной науке. При этом самоуправление не оставалось виртуальным, чисто теоретическим понятием, оно имело глубокое практическое значение. Еще в конце XIX начале XX в. большинство отечественных и общественных деятелей считали, что в основе конституционного устройства демократического государства должно находиться широкое местное



самоуправление, а взаимоотношения между центральными и местными органами должны строиться на равноправных началах.

Вопрос об отношениях государства и местного самоуправления не утратил своей актуальности по сей день, а знание представлений о природе и взаимосвязи этих институтов определены на рубеже XIX – XX вв. в отечественной и зарубежной научной мысли, необходимое для его успешного решения. Теоретические разработки, посвященные местному самоуправлению, в наше время важны потому, что практика не стоит на месте и постоянно порождает явления, которые требуют правового регулирования.

Таким образом, новый этап в развитии науки о государственном управлении начинается в XIX в. в связи с возникновением правового государства, в котором за личностью и народом признается право на свободу и определение в частной, общественной и политической жизни. Это право осуществляется путем участия народа в издании законов, отправлении правосудия и управлении. Эти формы народовластия значительно расширяются благодаря свободе печати, собраний и союзов. Методологической основой концепции правового государства стали работы И. Канта, учение об общественном договоре Ж.Ж. Руссо, теория разделения властей Дж. Локка и Ш. Монтескье. Следует особо отметить, что реальные изменения в практике государственного управления, указанные доктрины и теории оказали существенное влияние на «науку о полиции». Так, Р. Моль выделил из государственного права административное право, регулирующее организацию и деятельность администрации. Но наиболее полно и систематизировано теория государственного управления в условиях правового государства была разработана немецким ученым Л. Фон Штейном в его работах «Учение об управлении» (1865) и «Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии» (1874). По мнению ученого, управление призвано для осуществления государственной воли, закрепленной в законодательных ак-

тах законодательными учреждениями. Сущность и понятие управления состоят в том, что благодаря ему воля государства – закон – получает осуществление в объективно существующих отношениях действительной жизни через посредство силы и деятельности последнего [4, с. 12.14]. По мнению Л. Штейна, особенно быстро совершается переход в руки городских управлений таких предприятий, как водоснабжение, канализация, освещение, трамваи и телефоны. Это говорит о предпосылках формирования местного управления, которое еще не выделялось наукой.

Важные методологические выводы о природе, сущности и организации управления содержались в трудах таких ученых-юристов, как А.Д. Градовский, А.И. Елистратов, М.Н. Коркунов, В.В. Сокольский, М. Рейснер, Н.И. Лазаревский и ряда других. Однако эти представители государственного и административного права делили управление на верховное и подчиненное.

Н.М. Коркунов рассматривал государственное управление в рамках науки государственного права. В учебнике «Русское государственное право» [5, с. 36–47] ученый отмечал, что под управлением обозначаются те функции, которые осуществляются правительством без участия народного представительства. Он выделял верховное управление, подчиненное управление и самоуправление.

Б.Н. Чичерин в книге V «Управление» Курса государственной науки [6, с. 457–564] четко обозначил признаки и принципы управления.

В советской юридической науке управление рассматривалось в рамках административного права такими учеными: И.Л. Бачило, С.М. Берцинский, Ю.М. Козлов, С.С. Студеникин, Ц.А. Ямпольская и рядом других, которыми были разработаны теория государственного управления и ее отдельные проблемы.

В Украине проблемы государственного управления разрабатывались ведущими учеными-административистами В.Б. Аверьяновым, Ю.П. Битяком, Ю.П. Юзьковым, В.В. Цветковым и другими.

По мнению профессора Н.П. Озриха, «организационно-структурная

характеристика государственного управления отличается от местного самоуправления и имеет инструментальное значение для определения их соотношения» [7, с. 92].

В статьях 7, 140–146 Конституции Украины содержатся конституционные конструкции, которые свидетельствуют о том, что концептуальное соотношение государственного управления и местного самоуправления должно определяться в общей управленческой лексике, теории и практике социального управления, общегосударственного (управленческого центра и его органов на местах) и местного управления.

Местное управление – это административное управление местными делами органами государственной власти и их представителями на местах. При государственном управлении местные органы управления выступают как территориальные или отраслевые структурные подразделения местных органов государственной власти, центральных министерств и ведомств. Для него характерно назначение центральными или другими вышестоящими государственными органами органов государственной администрации в вышестоящие территориальные единицы, через которые осуществляется управление ими. Во Франции, например, это префект Республики – в регионе, префект – в департаменте, супрефект – в округе [8, с. 501].

Понятие и особенности местного управления исследуются такими американскими и немецкими учеными-правоведами, как Т. Бирн, Ф.Л. Кнемайер, Р.А. Родс, Г. Стокер, Дж.А. Чандлер. В зарубежной юридической науке выделяются две концепции (модели) взаимоотношения центральных и местных властей. Первая – модель относительной автономии существует в США, Швейцарии, Нидерландах, в которых политическая система формировалась «снизу вверх», то есть путем постепенного объединения различных местных обществ. Вторая – модель партнерства рассматривает отношения местных и центральных властей как отношения партнеров и равноправных товарищей, преследующих общие цели и оказывающих необходимые услуги



населению. В рамках данной модели местное управление понимается как элемент самовыражения соответствующего местного сообщества, благодаря которому жители имеют возможность организовывать в своих интересах необходимые им службы. Подобная философия, по мнению А.И. Черкасова, предполагает наличие небольших и компактных муниципальных единиц, наделенных значительной автономией в различных сферах, в том числе и области финансов (предусматривается, что главным источником доходов местных властей являются прямые налоги) [9, с. 602].

Формам управления органов местного самоуправления в основном присущи признаки форм управленческой деятельности органов исполнительной власти. К этим признакам В. Борденюк относит, прежде всего, то, что в формах управленческой деятельности органов местного самоуправления, которым присущ подзаконный, исполнительно-распорядительный, юридически-властный характер, опосредуется в целом реализация одних и тех же целей, задач и функций исполнительной власти [10, с. 29].

**Выводы.** По нашему мнению, теория местного управления в украинской юридической науке должна формироваться в русле западных теорий местного управления. Необходимо законодательно объединить интересы народа, государства и территориальных коллективов. В государстве должны быть определены не максимальные, а граничные возможности самоуправления с целью развития демократии и обеспечения суверенитета народа, и, как результат, оптимальное соотношение государственного управления и самоуправления, их соотношение на местном уровне. Этот оптимум направлен на повышение уровня управления государством, регионами, отдельными территориями и обеспечения легитимности управления как доверия населения к управленческим центрам и готовности населения совместно участвовать в управлении. Только так может быть достигнута демократичность управления на всех уровнях: от государства в целом, где определяется народовластие, до территориального коллектива, демократичность управления

которым (местное управление) путем самоорганизации населения и реализации местного самоуправления как права территориальной общины и основанной на законе возможности государственных органов действовать, исполнять управленческие действия на территории через органы местного самоуправления. Результаты исследования, его выводы, предложения и рекомендации являются перспективными для разработки законопроектов, касающихся формирования и деятельности органов местного самоуправления и управления.

#### Список использованной литературы:

1. Постовой Н.В. Муниципальное право России / Н.В. Постовой. – М. : Новый Юрист, 1998. – 350 с.
2. Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / [Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров] ; под ред. Л.Л.Попова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 320 с.
3. Органи державної влади України : [монографія] / за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – 592 с.
4. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии : руководство, изд. Лоренцом Штейном, проф. Вен. ун-та, как основание его лекций. – пер. с нем. / под ред. И. Е. Андреевского, орд. проф. С.-Петербур. ун-та. – Санкт-Петербург : А.С. Гиероглифов, 1874. – XIV, 594 с.
5. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб. : Изд. Юр. Кн. Маг. Н.К. Мартынова, 1908. – 163 с.
6. Чичерин Б.Н. Курсь государственной науки / Б.Н. Чичерин. – М. : Типо-литогр. Т-ва И.Н. Кушнеревъ и Ко, 1898. – Ч. 3 : Политика. – 556 с.
7. Державне управління: теорія і практика / за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
8. Енгибараян Р.В. Сравнительное конституционное право : [учебное пособие] / Р.В. Енгибараян. – Ростов н/Д : Феникс, 2007. – 543 с.
9. Конституция В XXI веке: сравнительно-правовое исследование : [монография] / под ред. В.Е. Чиркина. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 656 с.

10. Борденюк В.І. Стівідношення місцевого самоврядування та державного управління : конституційно-правові аспекти : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муниципальне право» / В.І. Борденюк ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 39 с.