

- ⁹ Там же. С. 108.
- ¹⁰ См.: Мельников В.А. Основные черты административного принуждения как «пограничного» института полицейского права // *Полицейское право*. 2005. № 2. С. 15.
- ¹¹ См.: Сеильханов М. Особенности административно-предупредительных мер. Проблемы совершенствования деятельности милиции и следственного аппарата. М., 1986. С. 24.
- ¹² Данный вопрос рассматривается в контексте полемики о классификации мер административного принуждения и отнесении к таковым административно-предупредительных мер
- ¹³ См.: Студеникина М.С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // *Сов. гос-во и право*. 1968. № 10. С. 22.
- ¹⁴ См.: Машаров И.И., Кононов П.И. К вопросу о методах административного принуждения // *Полицейское право*. 2005. № 1. С. 24.
- ¹⁵ Современные классификации мер административного принуждения, наряду с традиционными мерами административного пресечения, административного обеспечения и административной ответственности, выделяют меры обеспечения исполнения субъектами права возложенных на них в установленном порядке субъективных юридических обязанностей или законно предъявленных к ним со стороны административных органов властных требований, не выполненных ими добровольно. См.: Машаров И.И., Кононов П.И. Указ. соч. С. 28.
- ¹⁶ См.: Россинский Б.В. Указ. соч. С. 476.
- ¹⁷ См.: *Российская газета*. 2001. 23 июня.
- ¹⁸ См.: *Большая медицинская энциклопедия*. М., 1977. Т. 6. С. 377.
- ¹⁹ См.: Мельников В.А. Указ. соч. С. 15.
- ²⁰ См.: *Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ*. 1993. № 33. Ст. 1318.
- ²¹ См.: Сергеев Ю.Д., Милушин М.И. Становление и теоретические проблемы российского законодательства о здравоохранении // *Медицинское право*. 2005. № 3; СПС Гарант.
- ²² См.: *Международные медико-санитарные правила*. М., 1985. С. 5.
- ²³ См.: Делон П.Ж. *Международные медико-санитарные правила*: Практическое руководство. М., 1977. С. 13-14.
- ²⁴ См.: Тимофеев В.И. Указ. соч. С. 45.
- ²⁵ См.: *Бюллетень Европейского суда по правам человека*. 2005. № 6.
- Дело касалось обжалования распоряжений медицинской службы о принудительном помещении ВИЧ-инфицированного в больничный изолятор ввиду неисполнения предписаний медицинской службы периодически являться на прием к врачу местной медицинской службы по борьбе с инфекционными заболеваниями. Дело рассмотрено второй секцией Европейского суда по правам человека 25.01.2005 г. На момент написания статьи не вступило в законную силу. См.: СПС Гарант
- ²⁶ Подпунктом «е» ст. 5 Европейской конвенции об основных правах и свободах человека и гражданина одним из случаев возможного ограничения права на личную свободу и неприкосновенность указано лишение свободы, применяемое к больным инфекционным заболеваниями.
- ²⁷ Его сущность применительно к защите прав человека состоит в том, что любое ограничение какого-либо из основных прав человека допустимо лишь в объеме, необходимом для достижения той цели, в связи с которой ограничивается данное право. При этом следует учитывать, что основные права и свободы человека ограничиваются имеющими ту же силу правами и свободами других людей, что осуществление прав не должно нарушать права других лиц. В этом и состоит смысл применения такой меры, как принудительная или обязательная госпитализация.
- ²⁸ См.: Осокина Г.Л. Проблемы судебной защиты прав и свобод граждан по делам о принудительной госпитализации в стационарные учреждения здравоохранения // *Вестник САГП*. 1999. № 1 (16). С. 14.
- ²⁹ См.: *Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ*. 1992. № 33. Ст. 913.
- ³⁰ См.: Федорова М.Ю. *Медицинское право*. М., 2004. С. 71-72.
- ³¹ Более подробно о сроках изоляции см.: *Большая медицинская энциклопедия*. Т. 6. С. 45-48.
- ³² См.: *Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР*. 1991. № 16. Ст. 503.
- ³³ См.: *Российская газета*. 1997. 5 авг.

СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

А.И. Казанник

Система правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах обусловлена формой территориально-политического устройства государства, степенью централизации и децентрализации в осуществлении функции правотворчества. В федеративных государствах сложились три уровня правового регулирования местного самоуправления: федеральный, региональный и

муниципальный. В унитарных государствах правовое регулирование местного самоуправления осуществляется соответственно на государственном и муниципальном уровнях.

Формами правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах служат конституции, законы, подзаконные нормативно-правовые акты государственных органов исполнитель-

ной власти, судебные прецеденты, хартии (уставы) муниципальных образований, административные договоры, обычаи и традиции.

В федеративных государствах используются различные способы конституционного регулирования местного самоуправления. В Конституции США 1787 г. закреплён лишь перечень предметов ведения, относящихся к исключительной компетенции Конгресса США (раздел 8 ст. I). По остальным предметам ведения могут законодательствовать легислатуры штатов, о чем прямо говорится в X поправке к Конституции США: «Полномочия не делегированные Соединенным Штатам настоящей Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами либо за народом».

Таким образом, согласно Конституции США вопросы правового регулирования местного самоуправления относятся к исключительной компетенции субъектов федерации. Конгресс США не вправе принимать законы по вопросам местного самоуправления. Это нашло свое подтверждение и в содержании правовой позиции Верховного суда штата Айова, в соответствии с которой «муниципальные корпорации обязаны своим созданием и извлекают все свои права и полномочия от легислатур штатов» (правило Диллона, 1868 г.).

Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации 1999 г. закрепляет лишь юридические гарантии местного самоуправления. В ст. 50 Конституции предусмотрено, что общинная автономия гарантируется в соответствии с кантональным правом. Конфедерация учитывает возможное воздействие кантонов на общины. При этом она принимает во внимание особое положение городов и агломераций, а также горных областей.

Аналогичный способ правового регулирования местного самоуправления был воспринят Конституцией Индии 1950 г. Первоначально в ней лишь декларировалось, что «государство примет меры к организации сельских панчайотов и к наделению их такими полномочиями и властью, которые могут оказаться необходимыми для того, чтобы они функционировали в качестве самоуправляющихся единиц» (ст. 40).

Однако в 1992 г. были приняты поправки к Конституции Индии, которые существенно расширили объем правового регулирования местного самоуправления в стране. В качестве самоуправляющихся единиц были выделены не только панчайаты, но и муниципалитеты. В их границах предусмотрено формирование органов местного самоуправления, наделенных широкими полномочиями по решению вопросов местной жизни (поправки 73-74)¹.

Тем не менее, правовое регулирование местного самоуправления в Индии и теперь относится к предметам ведения субъектов федераций.

В Основном законе ФРГ 1949 г. закреплены конституционные принципы формирования и деятельности органов местного самоуправления. В их составе выделяются такие принципы, как обязательность местного самоуправления в округах и общинах Германии, выборность органов местного самоуправления, их самостоятельность в решении вопросов местного значения, ответственность в финансовой сфере и гарантированность самоуправления (ст. 28).

Однако в некоторых современных федерациях были приняты конституции, нормы которых более подробно регламентируют местное самоуправление. Так, в ст. 116 Федерального конституционного закона Австрии определены территориальные основы местного самоуправления, закреплены полномочия общин в области экономики и финансов, установлены гарантии осуществления местного самоуправления.

В Конституции Бельгии 1994 г. правовые нормы о местном самоуправлении содержатся в разных разделах. Ст. 41 помещена в третьей части Конституции, посвященной формам разделения публичной власти на государственную и муниципальную. В ней установлено, что исключительные интересы местного населения регулируются коммунальными или провинциальными советами в соответствии с принципами, закрепленными в настоящей Конституции. В коммунах с населением более 100000 жителей могут формироваться, кроме существующих коммунальных советов, внутрикоммунальные органы местного самоуправления, наделенные правом решать вопросы, представляющие коммунальный интерес. Жителям коммун и провинций предоставляется возможность участвовать в обсуждении вопросов местного значения.

Вместе с тем в Конституции Бельгии имеется и специальная глава о провинциальных и коммунальных учреждениях (VIII). Отправным началом для правового регулирования местного самоуправления в Бельгии служит бланкетная норма ст. 162 Конституции, согласно которой порядок формирования и деятельности провинциальных и коммунальных советов регулируется специальным законом. Такой закон призван обеспечить реализацию следующих конституционных принципов: выборность провинциальных и коммунальных советов непосредственно населением; отнесение к исключительной компетенции советов всех вопросов местного значения; децентрализация властных полномочий в пользу провинциальных и коммунальных советов; прозрачность местных бюджетов и отчетов об их исполнении; федеральное вмешательство в деятельность органов местного самоуправления в целях недопущения нарушения закона или нанесения ущерба общегосударственным интересам.

На конституционном уровне установлен порядок реализации полномочий органами местного самоуправления в регионах Бельгии, создания агломераций и федераций коммун, изменения или уточнения их границ, формирования координирующих органов (ст.ст. 163, 165-166). Непосредственно федеральной Конституцией Бельгии органы местного самоуправления коммун наделяются государственными полномочиями по регистрации актов гражданского состояния и ведению регистров (ст. 164).

Еще более подробно правовое регулирование местного самоуправления осуществляется конституционными нормами федеративных государств Латинской Америки.

В Конституции Бразилии 1988г. признается автономия муниципалитетов, устанавливаются обязательные для соблюдения принципы устройства публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (ст.ст. 1, 18-19). Автономия обеспечивается конституционными гарантиями самостоятельности муниципалитетов в решении вопросов местного значения, установлении местных налогов и сборов, управлении муниципальной собственностью (ст. 30).

Конституция Бразилии закрепляет правовые основы межбюджетных отношений, детально регулирует компетенцию муниципалитетов в области градостроительства и сельского хозяйства (ст.ст. 158, 182-184). В случае грубых нарушений финансовых интересов государства или неисполнения федеральных законов или решений федеральных судов муниципальными органами самоуправления может быть использован в целях восстановления нарушенного правопорядка институт федерального вмешательства (ст. 35).

В федеральной Конституции Мексики 1917 г. определены территориальные основы местного самоуправления, закреплена система органов муниципальной власти, установлен порядок их формирования, утвержден примерный перечень общественных служб муниципального образования (муниципии). Конституция закрепляет компетенцию органов местного самоуправления, правовые формы ее реализации, структуру доходов местных бюджетов. Она предусматривает возможность вмешательства субъектов федерации в деятельность органов местного самоуправления Мексики. В определенных процессуальных формах законодательные органы штатов могут приостанавливать деятельность муниципальных органов самоуправления, объявлять об их ликвидации и приостанавливать либо аннулировать мандат любого депутата или выборного должностного лица (ст. 115).

Анализ норм Конституции Мексики показывает, что по объему правового регулирования местного самоуправления она больше напоминает федеральные законы об общих принципах орга-

низации местного самоуправления, принятые в ряде стран.

В конституциях субъектов зарубежных федераций не только дублируются основные принципы местного самоуправления, закрепленные в федеральных конституциях, но и вводятся в систему правового регулирования новые нормы. Особенно это характерно для конституций субъектов федерации таких стран, как Германия, Австрия и Швейцария. В Конституции земли Баден-Вюртемберг ФРГ, к примеру сказать, имеется целый раздел, посвященный правовому статусу общин. Он состоит из пяти частей и включает 147 параграфов, в которых закреплены конституционные нормы, детально регулирующие порядок формирования и деятельности органов местного самоуправления.

Несколько иная закономерность наблюдается в правовом регулировании местного самоуправления на уровне субъектов федерации в США. В конституциях штатов, принятых в XVIII-XIX вв., имеются лишь отдельные нормы, регламентирующие местное самоуправление. Новые конституции, напротив, содержат развернутые статьи об административно-территориальном делении штатов, о порядке формирования органов местного самоуправления, их структуре, материально-финансовой базе муниципальных образований, о муниципальных должностях, замещаемых на основе выборов, о праве отзыва чиновников с муниципальной службы (конституции штатов Мичиган 1962 г., Иллинойс 1970 г., Джорджия 1976 г.).

В конституциях унитарных государств правовые нормы о местном самоуправлении сгруппированы в самостоятельных главах или разделах. Так, в Конституции Болгарии 1991 г. в отдельную главу выделены юридические нормы, регулирующие широкий круг однородных общественных отношений по осуществлению муниципальной власти (ст.ст. 135-146).

Согласно Конституции основной административно-территориальной единицей Болгарии, в которой осуществляется местное самоуправление, является община. Ее границы устанавливаются с учетом результатов опроса населения. Граждане участвуют в управлении общиной как через избранные ими органы муниципальной власти, так и непосредственно через референдум и общее собрание населения.

Община является юридическим лицом, имеет свою собственность, которая используется для решения вопросов местного значения. Каждая община имеет свой бюджет, постоянные финансовые источники, состав которых определяется законом. В случае необходимости государство оказывает финансовую помощь общинам, перечисляя средства из госбюджета.

Представительным органам местного самоуправления в общине является общинный совет, который избирается в установленном законом порядке населением муниципального образования сроком на четыре года. Исполнительную власть в общине осуществляет кмет (староста). В соответствии с законом он избирается населением или общинным советом сроком на четыре года.

Государство в лице своих органов и его представители на местах осуществляют в установленных пределах контроль за соответствием правовых актов органов местного самоуправления закону. Вместе с тем общинные советы могут оспорить в суде правовые акты и действия органов государственной власти, если они нарушают права муниципальных образований.

В Конституции Чехии 1992 г. местное самоуправление понимается как демократический принцип государственного устройства, как важная составная часть вертикального разделения власти и как незыблемый принцип организации и деятельности демократического и правового государства, политической системы гражданского общества².

Конституция Чехии признает в качестве самоуправляющихся единиц общины, земли или области. Все они являются публично-правовыми корпорациями, которые могут иметь собственное имущество и хозяйствовать на основе собственного бюджета. Самоуправление осуществляется через представительства, депутаты которых избираются тайным голосованием на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права сроком на четыре года. Представительства наделены собственной компетенцией по решению вопросов местного значения, но в случаях, предусмотренных законом, им может быть поручено осуществление функций государственной администрации. В пределах компетенции они могут принимать общеобязательные постановления (ст.ст. 99-105).

С исключительной полнотой и необходимой дифференциацией урегулировано самоуправление Конституцией Хорватии 1990 г. (в ред. 2000 г.). Она гарантирует право граждан на локальное и территориальное (региональное) самоуправление, которое осуществляется через представительные органы, общие собрания населения, референдум и другие формы непосредственной демократии (ст. 128).

Конституция закрепляет территориальные основы местного самоуправления Хорватии, систему представительных и исполнительных органов муниципальной власти, порядок их формирования, устанавливает пределы осуществления государственного контроля, специально уполномоченными органами. Общины и города реализуют функций локального значения в сфере благоустройства и планирования городской застройки, коммунальной деятельности, заботы о детях, социальной по-

мощи, первичного медицинского обслуживания, физической культуры и спорта, защиты прав потребителей, охраны и улучшения окружающей природной среды, противопожарной защиты и гражданской обороны (ст.ст. 129-131).

Аналогичные главы или разделы о местном самоуправлении имеются практически во всех конституциях унитарных государств, где гражданам предоставлено право на осуществление местного самоуправления. Исключения представляют лишь конституции Франции и Грузии. В Конституции Франции 1958 г., с чрезмерной лаконичностью записано, что «местными коллективами Республики являются коммуны, департаменты, заморские территории», которые «свободно управляются выборными советами в соответствии с условиями, предусматриваемыми законом» (ст. 72). Французская Конституция только обозначает существующие административно-территориальные единицы и подчеркивает принцип выборности органов местного самоуправления.

В Конституции Грузии 1995 г. установлено, что вопросы местного значения граждане решают посредством местного самоуправления без ущерба для суверенитета государства. Порядок создания органов местного самоуправления, полномочия и взаимоотношения с государственными органами определяются органическим законом (ст. 2).

В конституциях Испании и Греции вместо термина «местное самоуправление» употребляется категория «местная администрация». Однако анализ содержания конституционных норм показывает, что под местной администрацией по существу понимается местное самоуправление, поскольку речь идет о выборных органах муниципальной власти. Так, в ч. 8 гл. 2 Конституции Испании записано, что муниципалитеты наделяются правами юридического лица и обладают в пределах своей компетенции автономией. Управление муниципалитетами осуществляют соответствующие Советы, включающие алькальдов и советников. Советники избираются непосредственно населением муниципалитета на основе всеобщего, равного, свободного и тайного голосования на условиях, установленных законом. Алькальды избираются советниками или населением.

Конституционные нормы о местном самоуправлении конкретизируются и детализируются текущим законодательством. На основании бланкетных норм конституций принимаются законы о местном самоуправлении. В них обычно раскрывается понятие местного самоуправления, закрепляются его территориальные основы, система органов местного самоуправления и их компетенция, предусматриваются способы контроля за их деятельностью и источники финансирования, устанавливаются гарантии и механизмы конституционных

прав населения на осуществление местного самоуправления. К числу таких законов относятся, например: Закон о местном самоуправлении Японии 1947 г., Закон о местном управлении Дании 1968 г., Закон о местном управлении Нидерландов 1970 г., Закон о местном управлении Англии и Уэльса 1972 г. (в ред. 1985 г.), Закон о местном управлении Новой Зеландии 1974 г., Закон о коммунальном управлении Финляндии 1976 г., Закон о местном управлении Португалии 1977 г., Закон о местном самоуправлении Швеции 1991 г., Закон о коммунах и фюлекскоммунах Норвегии 1992 г., Закон о местном самоуправлении и управлении Хорватии 1992 г., Закон об общине вольной земли Саксонии ФРГ 1993 г. и др.

Вместе с тем порядок формирования, отдельные полномочия и стороны деятельности органов местного самоуправления регулируются отраслевыми законами. В их состав входят законы о выборах представительных органов и должностных лиц местного самоуправления, бюджетно-финансовые законы, законы об охране окружающей среды, законы о жилищно-коммунальном хозяйстве, законы об образовании и здравоохранении и т.п. На основе этих законов формируются органы местного самоуправления, осуществляется управление муниципальной собственностью и местными финансами, проводятся планировка и застройка населенных пунктов, обеспечиваются охрана окружающей среды и утилизация отходов, содержание дорог и водоснабжение производственных и жилищно-коммунальных объектов, создаются благоприятные условия для работы учреждений образования и здравоохранения. В качестве иллюстраций можно привести примеры таких законов, как Закон Франции о выборах в региональный совет 1992 г., Закон Новой Зеландии о местных выборах 1989 г., Закон ФРГ об основных принципах построения федерального и местных бюджетов 1969 г., Закон Швеции о коммунальных налогах 1965 г., Жилищный закон Великобритании 1985 г., Федеральный закон США об образовании на начальной и второй школьных ступенях 1965 г., Основной закон Японии о борьбе с загрязнением окружающей среды 1994 г., Закон ФРГ об охране природы и ландшафтном планировании 1976 г.

Во всех зарубежных странах отдельные аспекты деятельности органов местного самоуправления регулируются подзаконными нормативными правовыми актами: постановлениями правительств, инструкциями и распоряжениями министерств и ведомств. Правительства принимают постановления в порядке делегированного законодательства, когда парламенты специально уполномочивают их издавать нормативные правовые акты по вопросам местного самоуправления, имеющие силу закона. Ведомственные акты содержат в ос-

новном технические нормы, регламентирующие порядок ведения кассовой и бухгалтерской отчетности, участия органов местного самоуправления в тушении лесных пожаров, ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф, ремонта автомобильных дорог и т.п.

Важнейшим источником правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах являются судебные прецеденты. Так, в Великобритании судебная защита конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления обеспечивается на основании судебного прецедента, согласно которому «наличие субъективного права предполагает наличие средств его защиты» (1703 г.). Органы местного самоуправления Великобритании при установлении муниципальных налогов и сборов должны учитывать норму судебного прецедента: «Нет права взимать налоги без разрешения Парламента Его Величества» (1922 г.). При разрешении судами споров о компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления Великобритании применяется процессуальная норма прецедента, устанавливающая, что «стороны в процессе имеют равное право быть выслушанными» (1964 г.).

Распространенной формой правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах являются уставы муниципальных образований (муниципальные хартии). Право муниципальных советов применять и изменять свои уставы (хартии) может устанавливаться как конституцией, так и законами. В них закрепляются правовые нормы, которые носят обязательный характер для всех юридических и физических лиц муниципального образования. Они не должны противоречить конституции, законам и иным нормативным правовым актам органов государственной власти. До вступления в силу уставы (хартии) должны быть утверждены или зарегистрированы соответствующими органами государственной власти.

В практике правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах все большее распространение получает административный договор. Он представляет собой соглашение органов муниципальной власти с другими юридическими лицами, выражающее волю сторон к установлению, изменению и прекращению их прав и обязанностей, к совершению либо воздержанию от совершения юридически значимых действий. Они заключаются в целях учреждения ассоциаций муниципальных образований, делегирования отдельных полномочий органов государственной власти муниципальным образованиям и наоборот, осуществления координации усилий сопредельных муниципальных образований при решении комплексных межтерриториальных проблем. Такие до-

говоры содержат правовые нормы, регулирующие отдельные аспекты деятельности органов местного самоуправления. Тем самым повышается эффективность административно-правового воздействия органов местного самоуправления на экономические и социальные процессы муниципальных образований, на обеспечение жизнедеятельности местного населения.

В странах Африки, Океании, Северной и Южной Америки, где сохранилось общинное самоуправление коренных народов, до сих пор используется в качестве источников социального регулирования отношений по управлению местными делами обычаи и традиции. При рассмотрении споров между органами общинного самоуправления и

государством суды обязаны учитывать местные обычаи и традиции. Это является важной гарантией конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления в доступных и понятных для населения формах.

¹ Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998. С. 38.

² Новикова С.С. Вводная статья к Конституции Чешской Республики 1992 г. // Конституции государств Европы. Т. 3. М., 2001. С. 497.