

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПОНЯТИЙНО-ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ СОСТАВ В ТЕОРИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Н. Мишина, Е. Фельдман

Определения в терминосистеме любой науки важны для более детального анализа существующих теоретических разработок, большей точности изложения результатов практики, а также для однозначного понимания базовых научных терминов. Ключевым компонентом употребленного в контексте термина является ономаσιологический смысл, т. е. сопряжение значения термина с денотатом (объектом обозначения) [1].

Выделяют четыре основные черты термина:

1) элемент фиксированного подъязыка — употребляется только в пределах данного языка;

2) языковое выражение — придается определенное значение, причем процесс создания термина может иметь много разновидностей: в качестве термина может применяться готовое выражение общенародного языка, термин может строиться заново, может заимствоваться из другого языка и т. д.;

3) точное выражение понятия;

4) специальная сфера понятий и предметов — специальная информационная область — значение термина зависит от разновидности информационной области, от ее целевой расчлененности [2].

Существование проблемы использования терминов в теории местного самоуправления связано с использованием множества терминологических конструкций для обозначения одного объекта — синонимией или подменой терминов. Это имеет научное и практическое значение — как теоретическая основа для формирования законодателем нормативной базы местного самоуправления. Закон Украины от 21 мая 1997 г. “О местном самоуправлении в Украине” (далее: Закон о местном самоуправлении) [3] не разрешил всех теоретических и практических проблем, связанных со становлением самоуправления в административно-территориальных единицах, но лишь заложил основу развития системы местного самоуправления в государстве. Однако даже при исследовании положений закона специалисты нередко свободно используют термины и опреде-

ления, придавая им недостаточно четкое научное значение, забывая, что научный термин как класс лексики должен отличаться от остальных слов — “нетерминов” — своей точностью и большей однозначностью. При этом нередко используются любые термины, которые являются синонимичными слову “местный”.

Понятие “местный” применительно к понятию “самоуправление” используется в трактовке “действующего или имеющего значение в пределах определенной местности, территории” [4]. Употребляя прилагательные “коммунальное”, “общинное”, “региональное” и, наиболее часто, “муниципальное” применительно к термину “самоуправление”, в них вкладывают идентичное понятию “местное” содержание. Органы “общинного”, “коммунального” и т. п. самоуправления в контексте применения указанных терминов наделяются традиционными признаками местного самоуправления: отсутствием вертикальной подчиненности местной власти вышестоящим органам, наличием собственной компетенции и самостоятельность в решении вопросов местной жизни в пределах собственных полномочий, организационной автономией в государственном управленческом механизме и т. д. Однако при этом теряются основные черты термина как слова или сочетания слов специального подъязыка, создаваемого для точного выражения специальных понятий и обозначения специальных предметов.

Например, термины “местное самоуправление” и “местное управление” часто употребляются как синонимы, что представляется неверным. Это связано с тем, что термин “местное управление”, как правило, используется для обозначения модели местного самоуправления, тяготеющей к государственной природе [5] (местные органы являются продолжением государственной власти на местах). Такой вариант организации местного самоуправления не соответствует Закону о местном самоуправлении, которым предусматривается, что на уровне соответствующих таксономических

единиц наряду с системой самоуправления действуют такие органы государственной власти или должностные лица, которые представляют государство и правительство в административно-территориальных единицах, руководят деятельностью государственных служб, рассматривают решения органов местного самоуправления с точки зрения их соответствия закону.

При употреблении словосочетаний "местное самоуправление" и "местное управление", их четкое разграничение представляется крайне важным — в первую очередь, для реализации принципа организационного обособления органов местного самоуправления от органов государственной власти, для разграничения их компетенции.

Деятельность государственных (в федеративных государствах — государственных и федеральных) органов в конкретной административно-территориальной единице следует называть "местным управлением". При характеристике реализации органами местного самоуправления полномочий, делегированных им государством, следует говорить, что в данном случае органы местного самоуправления выполняют функции государственного управления (дополнительным аргументом в пользу подобной позиции является то, что расходы, понесенные органами местного самоуправления на осуществление этих полномочий, компенсируются за счет средств государственного бюджета).

Термин "местное самоуправление" правильно употреблять применительно к модели, в которой управленческие действия осуществляются непосредственно жителями территориальной громады или их представителями, избранными в порядке, предусмотренном действующим законодательством. То есть местное самоуправление осуществляется без вмешательства государственных (а в федеративных государствах — государственных и федеральных) органов. Единственной системой, соответствующей дефиницией для которой будет термин "местное самоуправление", является англосаксонская система, характерная особенностью которой — наличие органов местного самоуправления на всех уровнях, кроме государственного и федеративного (автономного). Что же касается иных систем, для них характерно наличие как органов

местного самоуправления, так и органов местного управления.

Еще один термин, традиционно употребляемых как синоним терминов "местное самоуправление" или "местное управление" — "муниципальное управление".

Слово "муниципальный" произошло от латинского *municipis* — тяжесть и сарпо — принимаю [6], трансформированных впоследствии в *municipium* — город с правом самоуправления, и используется в странах англосаксонской системы местного самоуправления для обозначения органов местного самоуправления во всех административно-территориальных единицах ниже уровня государства и субъектов федерации (*city, town, village* и т. д.). Учитывая особенность англосаксонской системы местного самоуправления, правильным является употребление термина "муниципальное управление" как синонима понятия "местное самоуправление" исключительно при характеристике органов самоуправления в городах. Тем не менее, большинство ученых, признающих, что термин "муниципальное управление" используется только для обозначения самоуправления в городах, в своих работах придают ему гораздо более широкое значение, используя понятие "муниципальный" для обозначения самоуправления не только в городах, но и в других административно-территориальных единицах [7]. Представляется, что понятия "местное управление" и "муниципальное управление" не являются взаимозаменяемыми, так как обозначают институты, имеющие различную правовую природу; употребление же понятий "местное самоуправление" и "муниципальное управление" как понятий синонимичных в определенных случаях является допустимым.

Например, в Российской Федерации термины "муниципальный", "муниципальное образование" вошли в употребление в 1994 г. с появлением Гражданского Кодекса Российской Федерации [8]. Федеральным Законом от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" было установлено, что понятие "муниципальное образование" относится к "городским, сельским поселениям, нескольким поселениям, объединенным общей территорией, часть населения, иная населенная территория в пределах которых осуще-

ствляется муниципальное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления" [9].

Думается, что применительно к Украине использование термина "муниципальное управление" является неприемлемым, так как:

в Украине существует континентальная система местного самоуправления;

в Украине отсутствуют муниципалитеты в их общепринятом понимании, нет существующей в других государствах системы "муниципальных" органов, с присущим им статусом;

в Конституции Украины и в Законе о местном самоуправлении термины "муниципальный", "муниципальное" и т. п. не употребляются.

Проблема использования понятия "муниципальный" является не новой в юридической науке. Так, еще в 1928 г. А. А. Велихов, ссылаясь на многозначность термина "городское хозяйство", предлагал применять специальный термин. Таким термином, по его мнению, являлся существующий в литературе термин "муниципальное хозяйство" (при этом автор предлагал использовать термин "муниципальное хозяйство" как наиболее определенный научный термин, а термин "коммунальное хозяйство" — как термин официальный). "Ни практика и техника, ни тем более теория, — пишет А. А. Велихов, — не допускает безнаказанно произвольного упрощения и смешения разнородных понятий и систем. Органически различное не должно номинально совпадать. Таково азбучное требование теоретической методологии" [10].

Однако законодатель нередко игнорирует теоретические разработки. Характерным примером этого может служить терминология Концепции административной реформы в Украине [11]: формирование современной модели местного самоуправления, внедрение новой идеологии его функционирования как деятельности по обеспечению и реализации прав и свобод граждан, именуется в Концепции "муниципальной реформой", то есть имеет место употребление ненадлежащего термина.

Еще более неверным является одновременное употребление прилагательных "местное" и "муниципальное" с одним существительным, как, например, это делает Т. Г. Морозова: "Местное муниципальное самоуправление в настоящее время осуществляется в муни-

ципальных образованиях — городах, сельских населенных пунктах..." [12].

Представленный анализ подтверждает необходимость согласования решений законодателя с теорией и приведение научных разработок в соответствие с тенденциями развития законодательства. Только в таком случае в законодательстве и реализации принятых правовых актов надлежащее место займет понятная профессионалам и населению, общественно поддерживаемая политика государства в области местного самоуправления [13].

Литература:

1. Комлев Н. Г. Естественные границы точности научного термина // Научный симпозиум "Место терминологии в системе современных наук" (тезисы докладов и сообщений), 24-27 декабря 1969 г. — М., 1970. — С. 106.

2. Городецкий Б. Ю., Раскин В. В. Термины с лингвистической точки зрения // Там же., с. 134.

3. Відомості Верховної Ради України. — 1997. — N 24. — Ст. 170.

4. Словарь русского языка. — М., 1981. — Т. 2. — С. 256-257.

5. Орзих М. Ф., Баймуратов М. А. Международные стандарты местного самоуправления. — Одесса, 1996. — С. 12.

6. Шугрина Е. С. Муниципальное право. — Новосибирск, 1995. — С. 3.

7. См.: Большая Советская Энциклопедия: В 30 т. — М., 1974. — Т. 17. — С. 114; Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. — М., 1996. — С. 296; Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. — М., 1971. — С. 9.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации, ст. 124.

9. Электрон. версия: www.acc.ru/fci/zakon/zakon13.html.

10. Велихов А. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. — М., 1928. — С. 218.

11. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998.

12. Муниципальный менеджмент. — М., 1997. — С. 90.

13. Ткаченко А. Местное самоуправление в Украине на современном этапе: проблемы становления и перспективы развития // Голос Украины. — 1999. — 21 авг.