

Научная статья

УДК: 352/354-1

DOI:10.17323/2072-8166.2024.1.264.289

Муниципалитет в турецком праве: понятие и содержание



Анастасия Геннадьевна Быкова

Сибирский юридический университет, Россия 644010, Омск, ул. Короленко, 12, anastasyigen@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5178-9556>, SPIN-код: 2540-0720, AuthorID: 107739



Аннотация

В Турции выделяют два вида городских муниципалитетов: город (административный центр района со статусом города или населенный пункт, в котором проживает 5000 человек и более) и столичный город (провинциальные муниципалитеты с общей численностью населения более 750 000 человек). Предметом настоящей статьи является анализ категориального содержания муниципалитета первого уровня в административной доктрине и праве Турции. Обращение к теме оправдано несколькими факторами. Среди русскоязычных научных статей и монографий почти нет посвященных турецкому доктринальному пониманию категории «муниципалитет». Слабая изученность предмета в российской литературе не позволяет проводить сравнительный анализ категориального аппарата законодательств двух стран — России и Турции, а значит не позволяет сравнивать опыт становления и развития местного управления в Турции, характеризуя организационные модели, правовые, территориальные и экономические основы местного самоуправления (управления), с другими странами. В турецкой доктрине накоплен значительный опыт изучения деятельности муниципалитетов. Целью настоящей статьи выступает определение базовых признаков муниципалитета первого уровня, установленных законодателем Турции, таких как городская местность и территория города, статус публичного юридического лица, административная и финансовая автономия муниципалитета, и административная опека как элемент децентрализации управления в системе исполнительной власти страны. На основе методологии формально-логического анализа и сравнительного правоведения в статье раскрыты особенности сущностных характеристик муниципалитета. Сделан вывод, что правовые основания существования муниципалитетов связаны с правовой структурой административного устройства государства. На понимание муниципалитета существенное влияние оказала унитарная форма государственного устройства и децентрализованный административный способ управления в Турецкой Республике. Доказывается, что муниципалитет, наделяющийся статусом публичного юридического лица, существенно отличается от частного юридического лица. Одним из проблемных и

вместе с тем важных признаков в понимании муниципалитета является административная опека. Анализ законодательства Турции позволяет говорить о наметившейся тенденции укрепления местной автономии путем сокращения практики опеки.



Ключевые слова

местное управление; Турция; муниципалитет; публичное юридическое лицо; город; административная автономия; финансовая автономия; административная опека.

Благодарности: статья опубликована в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ.

Для цитирования: Быкова А.Г. Муниципалитет в турецком праве: понятие и содержание // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2024. Том 17. № 1. С. 264–289. DOI: 10.17323/2072-8166.2024.1.264.289

Research article

Municipality in the Turkish Law: Concept and Content



Anastasia G. Bykova

Siberian Law University, 12 Korolenko Street, Omsk 644010, Russian Federation, anastasyigen@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5178-9556>, SPIN-код: 2540-0720, Author ID: 107739



Abstract

There are two types of urban municipalities in Turkey: urban (the administrative center of a district with the status of a “city” or a settlement with a population of 5,000 or more) and metropolitan (provincial municipalities with a total population of over 750,000). The subject of the present article, the author has chosen to analyse the categorical content of the first level municipality in the administrative doctrine and law of Turkey. The treatment of the topic is justified from several angles. There are no scientific articles and monographs devoted to the Turkish administrative doctrinal understanding of the category “municipality” in the Russian literature. The lack of study of the subject in Russian literature does not allow a comparative analysis of the categorical apparatus of the legislation of two countries: Russia and Turkey, and therefore does not allow comparing the experience of formation and development of local government in Turkey when characterizing organizational models, legal, territorial and economic foundations of local government (governance) in different countries. In Turkish legal science, considerable experience has been accumulated in the study of the practical activities of municipalities. The purpose of the present article is to determine the basic features of the first level municipality established by the Turkish legislator, such as urban area and city territory, status of public legal entity, administrative and financial autonomy of the municipality, and administrative trusteeship as an element of decentralization of

management in the executive power system of the country. On the basis of methodology of formal-logical analysis and comparative jurisprudence, the peculiarities of essential characteristics of the municipality are revealed. The conclusion is made that the legal basis for the existence of municipalities is associated with the legal structure of the administrative structure of the state. The understanding of the municipality is significantly influenced by the unitary form of state structure and decentralized administrative mode of government in the Republic of Turkey. It is argued that a municipality endowed with the status of a public legal entity differs significantly from a private legal entity. One of the problematic and at the same time important features in the understanding of the municipality is the administrative trusteeship. An analysis of the country's legislation suggests an emerging trend of strengthening local autonomy by reducing the practice of trusteeship.



Keywords

local government; Turkey; municipality; public legal entity; city; administrative autonomy; financial autonomy; administrative trusteeship.

Acknowledgments: the paper is published within the project of supporting publications of authors of the Russian educational and research organizations in the Higher School of Economics academic publications.

For citation: Bykova A.G. (2024) Municipality in the Turkish Law: Concept and Content. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 17, no. 1, pp. 264–289 (in Russ.) DOI:10.17323/2072-8166.2024.1.264.289

Введение

В современных государствах местное самоуправление (управление) представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления. Конституция Турецкой Республики (1982) провозгласила Турцию демократическим, светским и социальным правовым государством, основанным на базовых принципах, изложенных в ее преамбуле: уважение прав человека, соблюдение национализма Ататюрка в понимании социального мира, национальной солидарности и справедливости¹.

В Турции выделяют два вида городских муниципалитетов: город (административный центр района со статусом города или населенного пункта, в котором проживает 5.000 человек и более)² и столичный город (провинциальные муниципалитеты с общей численностью населения

¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası : Kanun № 2709. Kabul Tarihi: 18.10.1982. Available at: URL: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/anayasa/> (дата обращения: 11.04.2023)

² Belediye kanunu : Kanun № 5393. Kabul Tarihi: 03.07.2005 // Resmî Gazete. 2005. Sayı 25874. Available at: URL: <https://mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf> (дата обращения: 01.03.2023)

более 750.000 человек)³. Предметом настоящей статьи является анализ категориального содержания муниципалитета первого уровня в административной доктрине и праве Турции.

Избранный предмет довольно актуален. Обращение к теме оправдано несколькими факторами. Во-первых, среди научных статей и монографий на русском языке почти нет работ, посвященных турецкому административному доктринальному пониманию категории «муниципалитет». Анализ баз данных научной электронной библиотеки Elibrary.ru и Российской государственной библиотеки позволил выявить четыре работы на русском языке [Упоров И.В., 2022]; [Титова Т.П., 2002]; [Минибаева Е.И., 2014]; [Будагова А.Ш., 1994] и одну работу турецкого автора [Ziyaoglu R., 1971]. Рассматриваемый нами предмет исследования не характеризуется в работах названных авторов.

Во-вторых, малая изученность предмета в российской доктрине препятствует сравнительному анализу категориального аппарата законодательств двух стран — России и Турции, а значит, и не позволяет исследовать опыт становления и развития местного управления в Турции, сравнивать организационные модели, правовые, территориальные и экономические основы местного самоуправления (управления) с другими странами. Поэтому характеристика местного управления Турецкой Республики крайне редко присутствует в отечественной литературе по муниципальному⁴ или конституционному праву⁵.

Знакомство с особенностями правового регулирования местного управления Турции позволяет утверждать, что правовая основа местного управления в городах регулируется административным правом. Было бы логично включать соответствующую тему в российские учебники административного права в качестве зарубежного опыта. Но и в этом отношении анализ учебной литературы электронно-библиотечной системы IPRsmart (Коллекция издательства «Статут»), электронно-библиотечной системы «Перспектив» и образовательной платформы «Юрайт» показал отсутствие интереса к этой теме. Необходимость восполнить этот пробел явилась посылком в выборе темы статьи и аргументирует ее актуальность.

На протяжении XX–XXI вв. Турецкая Республика трижды принимала законы, регулирующие основы местного управления в городах. Первый муниципальный закон был принят в 1930 г. (далее — Закон

³ Büyükşehir belediyesi kanunu : Kanun № 5216. Kabul Tarihi: 10.07.2004 // Resmî Gazete. 2004 Sayı 25531. Available at: URL: <https://www.adana.bel.tr/tr/mevzuat> (дата обращения: 01.03.2023).

⁴ См., напр.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии. СПб., 2008.

⁵ Конституционное право: под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М., 2016. Т. 1. 397 с.; Конституционное право зарубежных стран под ред. А.В. Иглина. М., 2023. 426 с.

№ 1580)⁶. После подписания Турцией Европейской хартии местного самоуправления в 1988 г. и ее ратификации в 1992 г.⁷, а также в рамках реструктуризации государственного управления в 2004 г. был принят Муниципальный закон № 5272⁸. Закон был направлен на проверку в Конституционный суд Турции. Решением Суда от 18 января 2005 г. № 2004/118 закон был отменен в силу нарушений ст. 2, 11, 88 и 148 Конституции⁹. Его отмена потребовала разработки и принятия в 2005 г. нового Муниципального закона (далее — Закон № 5393)¹⁰, действующего и сегодня.

В данной статье содержится анализ базовых признаков муниципалитета первого уровня, установленных законодателем Турции в профильных законах № 1580 и № 5393, — это: городская местность и территория города, статус публичного юридического лица, административная и финансовая автономия муниципалитета, административная опека как элемент децентрализации управления в системе исполнительной власти страны. Особенности понимания муниципалитета активно исследуются и обсуждаются в турецкой административной доктрине. Базовыми работами по этой тематике стали монографии по административному праву, административной опеке и финансовому праву [Kaş T.P., Pekküçükşen Ş., 2019]; [Karahanoğulları O., 2021]; [Günday M., 2011]; [Moğol T., Taraktaş A., Çakir T., Varcan N., 2019].

1. Муниципалитет — это город

В анализируемых законах законодатель по-разному понимает сущность муниципалитета (города). Первое определение понятия городской местности в Турции датируется 1924 г. и содержится в Сельском законе № 442¹¹ (далее — Закон о селе), действующем и сегодня.

⁶ Belediye kanunu : Kanun № 1580. Kabul tarihi: 03.04.1930 // Resmî Gazete. 1930. Sayı 1471. Available at: URL: <https://resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf> (дата обращения: 11.04.2023)

⁷ European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122) / Council of Europe Portal. Available at: URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=122> (дата обращения: 01.03.2023)

⁸ Belediye kanunu : Kanun № 5272. Kabul tarihi: 07.12.2004 // Resmî Gazete. 2004. Available at: URL: <https://www.memurlar.net/haber/13792/5272-sayili-belediye-kanununun-tam-metni.html> (дата обращения: 11.04.2023)

⁹ Anayasa Mahkemesi Kararı. Anayasa Mahkemesi Başkanlığından. Esas Sayısı: 2004/118. Karar Sayısı: 2005/8. Karar Günü: 18.01.2005. Available at: URL: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/04/20050413-15.htm> (дата обращения: 11.04.2023)

¹⁰ Belediye kanunu : Kanun № 5393. Kabul Tarihi: 03.07.2005 // Resmî Gazete. 2005. Sayı: 25874. Available at: URL: <https://mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf> (дата обращения: 01.03.2023)

¹¹ Köy kanunu: Kanun № 442. Kabul Tarihi: 18.03.1924 // Resmî Gazete. 1924. Sayı: 68. Available at: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf> (дата обращения: 11.04.2023)

Первым критерием выделения городской черты является принцип населенности. По ст. 1 Закона о селе городами могли быть населенные пункты с населением от 2 до 20 тыс. человек (небольшие города — *ka-saba*) и населенные пункты, в которых зарегистрировано более 20 тыс. человек (*şehir*). Городами являются и административные поселковые, районные и областные центры с муниципальной организацией. Закон №1580 не содержал понятия города и его видов исходя из численности населения. Его статья 2 обязывала создавать муниципалитеты в центральных городах и административных центрах провинций, независимо от численности их населения, а также в населенных пунктах с населением более 2 тыс. человек.

Вторым критерием выделения городской черты является принцип территориального начала. Первоначально, т.е. до принятия Закона №1580 процедура и правила определения естественных границ деревень и городов регулировались Законом о селе. Закон №1580 установил требования к определению и закреплению пространственных пределов городов.

По ст. 4 Закона №1580 делимитация границ муниципалитета осуществлялась следующим образом: «а) Все поля, виноградники, сады, луга, пастбища, оливковые рощи, желудевые рощи, копи, пастбища и т.д., которые ранее считались принадлежащими городу, должны оставаться в его границах; b) если границу города невозможно установить по ручьям, холмам, дорогам или другим неизменным обозначенным местам, она должна быть показана путем установки больших камней; c) имущество и земля некоторых жителей города, находящиеся на территории другого села или города, должны быть показаны в границах города или села, где находятся это имущество и земля, а не в границах города, в котором они находятся; d) право на использование лугов, пастбищ и рощ, источников и холмов, которые в прошлом использовались совместно населением муниципалитета, сохраняется за соответствующими лицами в соответствии с обычаями. Таким образом, в межевом документе делается отметка о таких местах в границах муниципалитета, где другие лица имеют право их использовать».

В турецком законодательстве границы муниципалитетов понимаются не как статичная «линия и проходящая по ней поверхность», а как фиксированная территория, на которую распространяется правосубъектность публичного юридического лица. По ст. 14 Закона №5393 обязанности, полномочия и ответственность муниципалитета устанавливаются в пределах его территории. По решению муниципального совета оказание муниципальных услуг может быть распространено на соседние районы. В Законе муниципальные полномочия определяются «в границах муниципалитета и соседнего района».

Размывание территориально-административных границ муниципалитетов объясняется не столько географическими причинами, сколько необходимостью вмешательства центральной администрации в процесс публичных услуг [Karahanoğulları O., 2021: 62]. Например, по ст. 75 Закона №5393 муниципалитет в соответствии с соглашением, которое должно быть заключено муниципальным советом по вопросам, входящим в сферу его обязанностей и ответственности, может выполнять строительные, эксплуатационные, ремонтные и транспортные работы местных администраций сел, входящих в муниципалитет, и других общественных учреждений и организаций на платной или бесплатной основе или осуществлять совместное обслуживание и передавать необходимые для этого ресурсы. Кроме того, муниципалитет может удовлетворять потребности в натуральной форме и временно передавать принадлежащие местным администрациям и центральной администрации транспортные средства и персонал для выполнения основных обязанностей и услуг.

В определении городской местности в Турции существует неясность. В частности, многие поселения, определяемые до сих пор как городские, имеют сельские характеристики; многие населенные пункты, определяемые как сельские, могут иметь городские характеристики. Юг страны — туристические регионы на побережье — являются ярким примером этого [Yoloğlu A., Zorlu F., 2020: 152].

В XX–XXI вв. в турецкой доктрине сложилось несколько подходов к пониманию города. Во-первых, понятие города основано на критерии численности жителей, порог которой (5.000 человек) устанавливается законодательно. Населенные пункты с установленной численностью населения называются городами, а пункты с численностью населения менее этого уровня — деревнями [Gökyurt F., Kindap A., Sarı V.İ., 2015: 3]. По действующему Закону численность населения в 5.000 человек позволяет наделить населенный пункт статусом муниципалитета-города.

Во-вторых, понятие города основано на критериях административной границы и статуса. В рамках этого подхода населенный пункт, обозначенный в законодательстве в пределах муниципальных границ, определяется как город¹². Населенный пункт, не определенный как тако-

¹² С принятием в июне 1984 г. «Закона о внесении изменений и принятии Декретного закона об управлении столичными муниципалитетами» в стране появился новый вид муниципального образования — столичный муниципалитет. Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun : Kanun № 3030. Kabul Tarihi: 27.06.1984 // Resmî Gazete. 1984. Sayı: 18453. Available at: URL: https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf (дата обращения: 11.04.2023)

вой, признается деревней [Keleş R., 1961: 17]. Этот подход урегулирован ст. 4 Закона № 5393. Муниципалитеты не могут быть созданы в бассейнах питьевой воды, заповедниках и других охраняемых зонах, а также в населенных пунктах, застроенные территории которых находятся ближе 5.000 метров к границам созданного муниципалитета. Чтобы деревни или части деревень объединились и создали муниципалитет, их застроенные территории должны находиться на расстоянии не более 5.000 метров от застроенной территории населенного пункта, который будет определен в качестве центра.

В-третьих, понятие города основано на экономических критериях и составе населения. Согласно этому подходу, чтобы населенный пункт мог называться городом, население в нем должно быть многочисленным. Значительная часть населения должна быть занята в несельскохозяйственной деятельности, и жители должны быть зависимы друг от друга в плане работы в силу разделения труда. В не городских поселениях большинство населения является самозанятым в сельскохозяйственном секторе.

В-четвертых, понятие города основано на социологических критериях. Это — численность и плотность населения, разделение труда, специализация и иные характеристики [Keleş R., 2006: 109].

Отметим, что ныне все перечисленные критерии определения города учитываются в Национальной стратегии регионального развития Турции¹³. В методах сбора данных Института статистики Турции в основном использует критерий 20.000 жителей¹⁴ при установлении различия между сельской и городской местностью. Кроме того, в качестве показателей, используемых Институтом статистики при определении городов, применяются такие индикаторы, как «город» (население 20.001 человек и более), «центр города» (определенная территория города) и «крупный городской район» (территория, расположенная в непосредственной близости от центра города и образующая функциональную городскую территорию) [Gökyurt F., Kindap A., Sarı V., 2015: 18].

Если по Закону №1580 муниципалитетом считалось государственное образование, предназначенное организовывать и удовлетворять общие

¹³ 2023 yılı Cumhurbaşkanlığı yıllık program. S. 306–331. Available at: URL: <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/11/2023-Yili-Cumhurbaskanligi-Yillik-Programi.pdf> (дата обращения: 11.04.2023)

¹⁴ До ноября 2012 г. в законодательстве был установлен критерий в 50 000 человек. С ноября 2012 г. численность зарегистрированного населения сокращена до 20 000 человек. On üç ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi altı ilçe kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelelerde değişiklik yapılmasına dair kanun : Kanun № 6360. Kabul Tarihi: 12.11.2012 // Resmî Gazete. 2012. Sayı: 28489. Available at: URL: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm> (дата обращения: 11.04.2023)

и гражданские потребности муниципалитета и его жителей, то Закон №5393 использует иное определение. Под муниципалитетом понимается государственное юридическое лицо с административной и финансовой автономией, созданное для удовлетворения местных общих потребностей жителей города; орган, принимающий решения, избирается жителями.

Одним из признаков муниципалитета в обоих случаях называется государственный характер образования. Такое понимание полностью соответствует унитарному территориальному устройству государства, а также п. 1 ст. 127 Конституции Турецкой Республики¹⁵.

2. Муниципалитет — публичное юридическое лицо

Существенный признак муниципалитета как публично-правового образования - его статус государственного юридического лица. Категория «юридическое лицо» в турецкой и российской доктрине и законодательстве имеет различия. Не претендуя на всесторонность и полноту характеристики правового регулирования и доктринального понимания юридического лица в Турции, автор статьи находит нужным выявить некоторые его существенные признаки.

Юридические лица — сообщества индивидуумов и имущества, которые объединяются для общей и постоянной цели, но имеют самостоятельное и независимое существование, не связанное с составляющими их сообщества людьми и имуществом. Закон признает юридическое лицо в качестве самостоятельного субъекта и допускает наличие у него воли. Юридическое лицо выражает волю через свои уполномоченные органы и может иметь права и обязанности. Оно вправе пользоваться всеми видами прав личности, как и физические лица, за исключением личных прав, характерных для человека. Юридические лица делятся на юридические лица частного и публичного права [Akyılmaz B., Sezginer M., Kaya C., 2023: 10]; [Aydin D., 2017: 99].

Юридические лица публичного права — юридические лица, созданные в соответствии с нормами публичного права и действующие в рамках этих норм.

Первое отличие между юридическими лицами публичного и частного права состоит в правовой основе, регулирующей порядок их создания. Юридические лица публичного права создаются в силу прямого указания Конституции или закона. В Конституции урегулированы создание и функционирование следующих публичных юридических лиц: местных

¹⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.

администратий (ст. 127), государственных служб и государственных экономических предприятий (ст. 128), профессиональных организаций (ст. 135), университетов (ст. 130), Высшего учреждения культуры, языка и истории Ататюрка, состоящего из исследовательского центра, Института турецкого языка, Турецкого исторического общества и культурного центра Ататюрка (ст. 134). По ст. 123 Конституции Турецкой Республики создание публичного юридического лица возможно в силу закона или административного акта, принимаемого во исполнение закона уполномоченным органом или должностным лицом (например, указом Президента) [Çağlayan R., 2016: 382]; [Gözler K., Kaplan G., 2019: 95].

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Турецкой Республики, выраженной в его решении от 11 июня 2020 г. № 2020/27, если создание публичного юридического лица предусмотрено в порядке принятия закона, Президент не вправе принимать указ или другой административный правовой акт о его создании, поскольку это противоречит пункту 1 статьи 123 Конституции¹⁶.

Упразднение юридических лиц публичного права возможно в соответствии с внесением изменений в Конституцию, или признанием утратившим силу закона, которым они создавались, или отменой административного акта об их создании. Юридические лица частного права создаются по свободному волеизъявлению физических лиц и прекращаются по их воле.

Для публичного юридического лица предусмотрен особый порядок регистрации. В турецком административном праве применяются несколько систем: разрешительная (также называемая лицензионной или концессионной системой), свободная организационная, регистрации, уведомления. Публичные юридические лица могут быть созданы только в рамках разрешительной системы. В этой системе юридическое лицо создается с момента получения разрешения от государства и приобретает правосубъектность. Частные юридические лица могут быть созданы при реализации административных процедур остальных систем.

Юридическими лицами публичного права являются государственные администрации и государственные учреждения и организации. Публичные юридические лица делятся на два вида [Karaoğlu S., 2018: 48]; [Öcal Ş. A., 2018: 65]:

государственные органы управления — юридические лица, созданные и организованные для государственных услуг. Государство является

¹⁶ Anayasa Mahkemesi kararı : Esas Sayısı: 2018/155. Karar Sayısı: 2020/27. Karar Tarihi: 11.06.2020 // Resmî Gazete. 2020. Sayı: 31194. Available at: URL: <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2020-27-nrm.pdf> (дата обращения: 19.04.2023)

юридическим лицом, которое обязуется оказывать все виды государственных услуг на всей территории страны. Провинции, муниципалитеты и деревни не обладают самостоятельной правосубъектностью. В них создаются государственные и местные администрации (специальная провинциальная администрация, муниципалитет, деревня), наделенные статусом публичного юридического лица;

государственные учреждения — организации общественного обслуживания, имеющие статус юридического лица. Примерами таких публичных юридических лиц в турецком законодательстве являются коммерческие организации, университеты, Корпорация турецкого радио и телевидения (TRT)¹⁷, Институт государственного управления Турции и Ближнего Востока (TODAIE), Академия наук (TÜBA)¹⁸, Научно-исследовательский Совет Турции (TÜBİTAK)¹⁹ [Atay E., 2009: 350]; [Günday M., 2011: 533].

Государство является крупнейшим публичным юридическим лицом. С точки зрения административного права государственное юридическое лицо называется «центральной администрацией» или «общей администрацией». Государство организовано на столичном уровне (Президент, премьер-министр, Совет министров, министерства), провинциальном (провинция, район, город) уровнях и в некоторых аффилированных с ним организациях (Главное управление безопасности, Главное управление земельной регистрации и кадастра, Президиум по делам религии). Все вместе они составляют единое юридическое лицо. Эти органы осуществляют сделки и действия от имени государственного юридического лица в соответствующих сферах деятельности.

Второе существенное различие публичных и частных юридических лиц заключается в их предназначении. Публичные юридические лица создаются для осуществления публичной власти на определенной территории. Их целью является реализация общественных интересов. Юридические лица частного права не обладают властными полномочиями, а потому не могут осуществлять от имени государства реализацию публичных услуг [Çağlayan R., 2016: 377–379]. Безусловно, в отличие от частных юридических лиц публичные юридические лица вправе принимать и реализовывать административные решения в форме исполнительных, нормативных или индивидуальных актов.

Государство берет на себя в качестве государственной услуги виды деятельности, которые не могут быть переданы частным предприятиям

¹⁷ Available at: URL: <https://www.trt.net.tr> (дата обращения: 19.04.2023)

¹⁸ Türkiye Bilimler Akademisi.

¹⁹ Türkiye bilimsel ve teknolojik araştırma kurumu. Available at: URL: tubitak.gov.tr (дата обращения: 19.04.2023)

или которых недостаточно для общественных потребностей [Derdiman R., 2021: 549]. Публично-правовые образования наделены полномочиями, осуществляемыми при выполнении публичных услуг. В турецком административном праве принято считать, что полномочия, которыми обладают административные органы и органы власти в отношении выполнения публичных услуг, основаны на «высших полномочиях и привилегиях». Привилегии публичной власти — это возможности и статусы, нарушающие равенство сторон в частноправовых отношениях в пользу превосходства администрации. Чтобы организация, созданная на основании учредительных актов, считалась публично-правовым образованием, ей достаточно обладать только одной из привилегий публичной власти [Sadiç V., İşler İ., 2020: 724–726].

3. Административная и финансовая автономия муниципалитета

Муниципалитеты наделяются правом административной и финансовой автономии. В административной доктрине Турции автономии напрямую связывают с унитарной формой государственного административно-территориального устройства. Унитарная государственная система Турции основана на принципе неделимости трех элементов — единства страны, нации, суверенитета, а также законодательных, исполнительных и судебных органов государства. Деление страны на административные части (провинции и округа) объясняется необходимостью повседневного управления. Составные единицы страны не имеют ни законодательных, ни судебных полномочий, кроме простых административных полномочий, признанных законом.

В Турции закреплён принцип единства управления. В рамках этого принципа административная организация делится на центральную и местную. Центральная администрация в свою очередь также делится на две части — столичную и провинциальную организацию; вторая считается продолжением первой на остальной территории страны. Несмотря на двойную структуру, центральная администрация образует единое целое. Столичная и провинциальная организации имеют одинаковую правосубъектность, финансируются из одного бюджета и оказывают одинаковое влияние на местные администрации. Они являются органами власти лиц, проживающих на определенной территории, и создаются для удовлетворения потребностей жителей [Çiner C., Karakaya O., 2013: 65].

Местные органы власти наделяются статусом самостоятельного юридического лица и имеют собственный бюджет; они избираемы и не входят в структуру центральной администрации. Существование местных

администратий не противоречит принципу целостности администрации. Прежде всего местные администрации с точки зрения как своего существования, так и деятельности определяются законами, принимаемыми центральными органами. Более того, местные органы власти обладают только административными полномочиями.

В административном праве Турции господствуют две противоположные системы административного управления — централизация и децентрализация. Считается, что это сочетание поддерживает административную структуру государства.

В соответствии с концепцией централизации (децентрализации), централизация предполагает централизованное выполнение и оказание государственных услуг. Под децентрализацией понимается выполнение некоторых административных услуг, оказываемых обществу не из государственного центра и из одного источника, а государственными структурами, не входящими в организацию и в иерархию центрального администрирования. Применение принципа децентрализации в масштабе региона называется локальной децентрализацией, а применение принципа децентрализации в терминах определенной услуги называется децентрализацией услуг [Moğol T., Taraktaş A., Çakir T., Varcian N., 2019: 5–6].

Местные организации децентрализации являются государственными образованиями, находящимися вне центральной администрации, т.е. государственным юридическим лицом. Поскольку эти организации являются государственными образованиями, они имеют собственные полномочия, имущество и бюджеты, отделенные от государства. Государственные должностные лица, работающие в этих организациях, не включены в иерархию центральной администрации.

В турецком законодательстве устанавливается разделение на уровни и виды государственных услуг. На государственном уровне оказываются услуги всему населению (оборона страны, строительство плотин и т.п.), и услуги, необходимые местному населению.

По п. «а» статьи. 14 Закона №5393 в обязанности муниципалитета входят услуги в сфере городской инфраструктуры (зонирование, водоснабжение и канализация, транспорт); географической и городской информационных систем; охраны окружающей среды и экологического здоровья, уборки твердых отходов; городского движения; захоронений и кладбищ; обеспечения жильем; услуги в области культуры и искусства, туризма и спорта. Кроме того, к обязанностям муниципалитета относится оказание услуг муниципальной полицией, пожарной бригадой, службами аварийной помощи, службами спасения, скорой медицинской помощи и др. Муниципалитеты с населением более 100. 000 человек обя-

заны открывать пансионаты для женщин и детей. Другие муниципалитеты также вправе открывать такие пансионаты, оценив свое финансовое положение и приоритеты в сфере услуг.

В соответствии с п. «б» ст. 14 Закона № 5393 муниципалитет вправе строить, содержать и ремонтировать принадлежащие государству школьные здания всех уровней, покрывать потребности во всех видах инструментов, оборудования и материалов; открывать и эксплуатировать все виды медицинских учреждений; строить, содержать и ремонтировать храмы; обеспечивать защиту культурных и природных ценностей, исторической фактуры и функций, важных с точки зрения городской истории. Так, муниципалитет вправе содержать и ремонтировать перечисленные типы зданий, а также перестраивать те из них, которые не могут быть сохранены в оригинальном виде.

Очередность услуг определяется с позиций финансового положения муниципалитета и срочности услуг. Муниципальные услуги должны оказываться в местах, наиболее приближенных к гражданам, и наиболее подходящими методами. При оказании услуг должны применяться методы, соответствующие положению нетрудоспособных, пожилых, немощных и малообеспеченных групп.

Ряд услуг оказывается при непосредственном участии государственных организаций. Например, согласно пп. «s» ст. 15 Закона №5393, муниципалитет обладает правом: на регистрацию лифтов, вводимых в эксплуатацию в пределах муниципалитета, независимо от того, какая администрация дала разрешение на их строительство или на эксплуатацию; на ежегодную проверку в рамках технического законодательства; на вывод лифты из эксплуатации при необходимости. Данный комплекс полномочий муниципалитет вправе проводить только с участием комиссии, включающей лиц из Союза муниципалитетов Турции, Союза палат турецких инженеров и архитекторов и Турецкого института стандартов. Нормативные акты по данному вопросу принимаются Министерством науки, промышленности и технологий в соответствии с решениями комиссии.

Чтобы местное управление обладало административной автономией, оно должно иметь возможность принимать самостоятельные исполнительные решения без одобрения центра. По п. «b» ст. 15 Закона №5393 среди привилегий муниципалитета—издание подзаконных актов в рамках полномочий, возложенных на него законом, установление и обеспечение соблюдения муниципальных запретов, а также наложение штрафов, предусмотренных законом.

В турецкой юридической и экономической литературе подчеркивается влияние политических и экономических причин на необходимость

автономности местных сообществ. В частности, авторы работы «Принцип добросовестности администрации в Турции и административная опека и контроль над местными органами власти», размышляя об отрицательных и положительных сторонах института децентрализации в унитарном государстве, отмечают, что на местную автономию существенное влияние оказывают политические взгляды административной элиты [Каа Т., Pekküçükşen Ş., 2019: 32].

В публикации «Административная опека и надзор и местное управление» характеризуется влияние экономического фактора. С точки зрения автора работы, в основе автономности лежит принцип субсидиарности, заключающийся в том, что главное предназначение местного управления — оказание услуг жителям. При этом такие услуги должны оказывать не государственные, а местные органы, поскольку они «являются самой близкой к человеку организацией, что обеспечивает действенное управление».

При поставках общественных товаров и услуг подразделениями, наиболее приближенными к получателям, знание того, что предпочитают последние, имеет важное значение в развитии местного управления. Стремление администрации удовлетворить неограниченные потребности при ограниченных ресурсах на базе рационального использования последних позволяет добиться максимальной пользы при минимальных затратах. Это показывает важность экономического фактора в понимании автономности [Gönül H., 2019: 65–66].

Одним из актуальных направлений в изучении сущности принципа автономности городов является создание благоприятной среды жизнедеятельности человека. В данном направлении исследуются меры минимизации городских проблем, связанных со снижением давления плотности населения и урбанизации, а также решения социальных, экономических и экологических вопросов жизни городов. В этом контексте приоритетными являются концепции «зеленый город», «спокойный город», «умный город» и «цифровой город». Всё большую популярность в настоящее время набирает концепция «резервный город» [Gürsoy O., Sadioğlu U., 2022].

4. Административная опека — необходимый элемент децентрализации управления

Хотя в административном праве за муниципалитетами закреплён статус автономии при выполнении ими функций, они не избавлены от вмешательства вышестоящих органов исполнительной власти [Караманукян Д.Т., 2016: 87]. Административная опека — это контроль цен-

тральной администрации над деятельностью и денежными ресурсами местных администраций и юридических лиц в управлении государственными услугами, основанный на полномочиях, данных законом для поддержания общественного порядка и целостности страны [Kavruk H., Yaylı H., 2008: 4].

Принцип целостности администрации обеспечивает сферу применения административной опеки и определяет ее границы на оптимальном уровне. Согласно позиции Совета по административным вопросам Государственного совета Турции²⁰, выраженной в его решении № 2009/19, административная опека является правовым инструментом обеспечения целостности центральной администрации и местных администраций. Полномочия опекуна могут осуществляться в случаях, предусмотренных Конституцией и законом, а также в соответствии с методами, указанными Конституцией и законом, и, следовательно, не являются дискреционными. Чтобы полномочие было реализовано, необходимо определять законодательно, какие решения и сделки подлежат административной опеке и как они будут использоваться.

Центральная администрация уполномочена осуществлять надзор за деятельностью местных администраций, чтобы обеспечить гармоничное оказание государственных услуг на государственном уровне и действенное использование государственных ресурсов. Орган опеки является надзорным органом, границы которого определены законом. Юридически невозможно осуществлять полномочия административного попечительства в отношении сделок, прямо не указанных таким образом. Согласно решению Совета по административным делам Государственного совета, глава гражданской администрации вправе обращаться в административную юрисдикцию в отношении решений городского совета, которые он считает незаконными. Такой иск подлежит удовлетворению²¹.

Институт административной опеки установлен в ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления, включающей три пункта:

«1. Любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом.

²⁰ Государственный совет является высшим административным судом, консультативным и следственным органом. См.: *Danıştay kanunu* : Kanun № 2575. Kabul Tarihi: 06.01.1982 // *Resmî Gazete*. 1982. Sayı: 17580. Available at: <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2575&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (дата обращения: 26.04.2023)

²¹ *Danıştay İdari İşler Kurulunun mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararları aleyhine idari yargıya başvurabileceği yolundaki hükmün, iptal davası açmaya ilişkin olduğu Kararı*. Esas №: 2009/15, Karar №: 2009/19. Available at: <http://kontder.org.tr/haber-danistay-idari-isler-kurulunun-mulki-idare-amirinin-hukuka-aykiri-gordugu-belediye-meclisi-kararlari-aleyhine> (дата обращения: 26.04.2023)

2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует цели соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления.

3. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать»²².

Турция приняла первые два вышеназванных пункта ст. 8 Хартии, а третий отклонила. Ведь в Конституции Турецкой Республики закреплена сфера применения административной опеки над системой местного управления (ст. 127). Согласно данной статье Конституции центральная администрация может осуществляться только в соответствии с принципом целостности администрации, единства общественных обязанностей, обеспечивать соблюдение общественных интересов и удовлетворение местных потребностей по мере необходимости. Местные администрации могут быть уполномочены осуществлять надзор за администрациями населенных пунктов, находящихся на их территории, в целях удовлетворения потребностей местных органов власти.

Административная опека проявляется в трех формах [Kavruk H., Yayıli H., 2008: 6].

Общая административная опека: орган опеки в соответствии с собственным суждением отменяет местные решения, которые, по его мнению, противоречат закону или общественным интересам. Эта форма административной опеки установлена при временном приостановлении исполнения полномочий органом или при отстранении должностного лица, в отношении которых начато расследование или преследование за правонарушение, связанное с их обязанностями. По ст. 47 Закона №5393 муниципальные органы или их члены могут быть отстранены от исполнения обязанностей министром внутренних дел до вынесения окончательного решения. Решение о приостановлении полномочий должно пересматриваться каждые два месяца. Если в его продолжении нет «общественной заинтересованности», решение отменяется. Если уголовное преследование не начато, дело прекращено или вынесено оправдательное решение, дело отменено по общей амнистии или лицо осуждено за преступление, не требующее отстранения от должности, решение об отстранении отменяется. Отстраненному мэру выплачивается две трети его/ее ежемесячного посо-

²² European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122).

бия в период отстранения от должности, и в этот период мэр продолжает пользоваться другими социальными правами и льготами.

Превентивная опекунская власть: в вопросах, определенных законом, требуется предварительное разрешение органа опеки на выполнение решений, или решение должно быть принято/санкционировано вышестоящей администрацией. Закон №5393 устанавливает несколько вариантов административной опеки, через которые реализуется опекунская власть.

1. Административная опека должностного лица — провинциального или районного губернатора. В частности, ст. 6 Закона № 5393 закрепляет право губернатора утверждать решение муниципального совета об установлении муниципальных границ. Окончательно утвержденные границы не подлежат изменению в течение пяти лет за исключением случаев, когда имеются веские причины. По ст. 7 Закона при пограничном споре между городами или деревнями в пределах провинции в течение 30 дней запрашиваются мнения соответствующего муниципального совета, сельского совета старейшин и губернатора округа. Губернатор должен оценить эти мнения и принять решение по пограничному спору.

2. Административная опека вышестоящего административного органа и (или) вышестоящего должностного лица. По ст. 10 Закона № 5393 название города изменяется по решению большинства муниципального совета — не менее трех четвертей от общего числа его членов — и с одобрения Министерства внутренних дел по заключению губернатора.

3. Административная опека вышестоящего административного органа. В силу пп. «р» ст. 18 Закона № 5393 муниципальный совет вправе принимать решения о сотрудничестве с муниципалитетами и союзами местных администраций в стране и за рубежом с разрешения Министерства окружающей среды и урбанизации. С этой целью в соответствии с пп. «е» ст. 68 Закона № 5393 муниципалитеты, а также компании, в которых им принадлежит более 50% капитала, вправе осуществлять внутренние займы, не превышающие 10% общей суммы последних окончательных доходов бюджета, увеличенных на ставку переоценки, определяемую в соответствии с Законом о налоговой процедуре № 213, в течение года только по решению муниципального совета. На получение внутренних займов, превышающих 10%, муниципалитетам и компаниям требуется поддержка абсолютного большинства общего числа членов совета и одобрение Министерства окружающей среды и урбанизации. Муниципалитет может брать займы для выплаты уведомлений и выходных пособий с одобрения Министерства окружающей среды и урбанизации без ограничения, предусмотренного пп. «d» ст. 68 Закона №5393. Займы, взятые для этой цели, не могут быть использованы на другие цели.

Дополнительный параграф ст. 15 Закона дает муниципалитету право, если это не противоречит мнению Государственного совета и решению Министерства окружающей среды и урбанизации, передать услуги, указанные в пп. «e»²³, «f»²⁴ и «g»²⁵, на основе концессии на срок не более 49 лет. Муниципалитет вправе оказывать услуги общественного транспорта путем выдачи лицензий, не являющихся концессией или монополией, или он может осуществлять услуги общественного транспорта путем аренды линий общественного транспорта или покупки услуг в соответствии с принципами, изложенными в ст. 67 Закона № 5393²⁶.

4. Закон №5393 устанавливает несколько ситуаций, требующих получения предварительного разрешения соответствующего центрального органа власти для принятия решений муниципальным советом. Например, в области иностранных отношений ст. 74 Закона закрепляет право муниципалитета стать учредителем или членом международных организаций и учреждений, занимающихся вопросами, относящимися к его сфере деятельности. Муниципалитет вправе осуществлять совместные мероприятия и проекты оказания услуг или устанавливать побратимские отношения с этими организациями, учреждениями и иностранными местными администрациями. Деятельность, осуществляемая в соответствии с первым и вторым пунктами, должна проводиться в соответствии с внешней политикой страны и международными соглашениями, и на нее должно быть предварительно получено разрешение Министерства окружающей среды и урбанизации.

Согласно п. «с» ст. 75 Закона муниципалитет вправе осуществлять проекты обслуживания совместно с профессиональными организация-

²³ «Без ущерба для закрепленных прав обеспечивать питьевую, бытовую и промышленную воду; обеспечивать отвод сточных и дождевых вод; создавать и эксплуатировать необходимые для этого сооружения; эксплуатировать родниковые воды».

²⁴ «Обеспечение работы общественного транспорта; для этого создавать и эксплуатировать все виды общественного транспорта, включая автобусы, морские и водные транспортные средства, туннели, железнодорожные системы».

²⁵ «Осуществлять все услуги, связанные со сбором, транспортировкой, сортировкой, регенерацией, утилизацией и хранением твердых отходов».

²⁶ Статья 67. «Содержание и ремонт парков, садов, оранжерей, тротуаров и бассейнов; услуги по прокат автомобилей, надзор, уборка, охрана и общественное питание; обслуживание и ремонт машин и оборудования; компьютерные системы и коммутаторы и услуги электронного доступа к информации; поддержка здравоохранения; ярмарки и выставки; услуги, связанные с плотинами, очистными сооружениями и сооружениями утилизации твердых отходов; обслуживание и очистка каналов, строительство и ремонт инфраструктуры и асфальта, обслуживание дорожной сигнализации и освещения, снятие и установка счетчиков; общественный транспорт и транспортные услуги; работы, связанные с эксплуатацией социальных объектов, могут быть переданы третьим лицам на основе тендера при условии, что срок не превышает конца шестого месяца после первых всеобщих выборов местных администраций».

ми, имеющими характер общественных учреждений, ассоциациями, работающими на благо общества, фондами, освобожденными от налогов Президентом Турции, и профессиональными палатами, подпадающими под действие Закона о профессиональных организациях ремесленников и мастеров от 7 июня 2005 г. №5362. Для реализации проектов оказания услуг совместных с другими ассоциациями и фондами необходимо разрешение высшего местного административного органа. По ст. 71 Закона №5393 муниципалитет вправе создавать предприятия в рамках бюджета с разрешения Министерства окружающей среды и урбанизации для оказания услуг, имеющих особые доходы и расходы.

Исходя из дополнительного пункта к ст. 75, губернатор или мэр вправе требовать, чтобы «нарушенная» (невыполненная) муниципальная услуга была оказана другим муниципалитетом. Муниципалитет, помощь которого запрашивается, вправе выполнить такую просьбу с разрешения министра внутренних дел без необходимости вынесения решения муниципальным советом.

Замещение как форма административной опеки: при невыполнении местными органами власти их обязанностей центральная власть изымает полномочие и осуществляет его самостоятельно. Эта форма закреплена в нескольких статьях Закона №5393. Согласно ст. 45 при вакантности поста мэра по любой причине губернатор созывает муниципальное собрание в течение 10 дней. Собрание созывается под председательством первого заместителя мэра, в его отсутствие — второго заместителя мэра, в его отсутствие — старейшего члена. Однако если мэр, или заместитель мэра, или член совета отстранен от должности, арестован или на него наложен административный запрет нахождение на государственной службе в связи с преступлениями терроризма или пособничества террористическим организациям, или в случае прекращения полномочий мэра или члена совета, мэр, или заместитель мэра, или член совета назначается властями (губернатором. — А.Б.) в соответствии со ст. 46. Положения этой статьи также применяются при отставке члена муниципалитета, если он отстранен или арестован. В муниципалитетах, в которых мэр или заместитель мэра назначен в порядке ст. 46, бюджетные и бухгалтерские работы могут быть возложены на регистрационный отдел или финансовый директорат с одобрения губернатора.

Если должность мэра вакантна по какой-либо причине и выборы нового мэра или заместителя мэра не могут быть проведены, до выборов мэра назначает министр внутренних дел в столичных и провинциальных муниципалитетах и губернатор в других муниципалитетах. Назначаемое лицо должно обладать квалификацией для избрания на пост мэра (ст. 46).

Второй пример опеки-замещения возможен при выявлении перебоев в работе служб. По ст. 57 Закона №5393, если гражданский мировой судья по запросу Министерства внутренних дел установит, что муниципальные услуги серьезно нарушены и эта ситуация оказывает жизненно важное негативное воздействие «на здоровье, мир и благополучие населения», министр внутренних дел должен потребовать от мэра устранить нарушение, назначив разумный срок в соответствии с характером услуги. Если нарушение невозможно устранить, министр внутренних дел обращается к губернатору данной провинции с просьбой о выполнении данной услуги. Губернатор должен сначала устранить перебои с помощью средств, оборудования, персонала и других ресурсов муниципалитета. Если это невозможно, он вправе также использовать ресурсы других государственных учреждений и организаций. О предстоящих расходах губернатор уведомляет Банк провинций, который направляет ему требование выделить денежные средства из выделенной муниципалитету доли от общего сбора налоговых доходов общего бюджета данного муниципалитета в следующем месяце.

Однако если губернатор установит, что перерыв в услугах в муниципалитетах или связанных с ними администрациях оказывает или будет оказывать негативное влияние на борьбу с терроризмом или насилием, он должен выполнить или поручить выполнить соответствующую услугу Управлению по контролю и координации инвестиций, специальной провинциальной администрации или же общественным учреждениям и организациям.

Анализ законов №1580 и №5393 позволяет говорить о всесторонней административной опеке со стороны вышестоящих административных органов и должностных лиц. В частности, в содержании ст. 161 Закона №1580 полномочия Государственного совета были названы 37 раз, 31 раз определена компетенция различных министерств, и трижды Совет исполнительных депутатов²⁷ назван в качестве органа, осуществляющего различные формы опеки. Кроме того, в качестве должностных лиц, наделенных полномочиями в сфере административной опеки, назывались: губернатор провинции или района (47 раз) и министр внутренних дел (один раз). В результате административной реформы 2004 года Закон №1580 заменен Законом №5393. Анализ 84 статей последнего Закона указывает на сокращение сферы административной опеки. В нем в качестве органов, осуществляющих опеку, 63 раза упоминаются различные министерства, а в качестве должностных лиц, наделенных полномочиями в сфере административной опеки, 32 раза губернатор провинции или района и один раз — министр внутренних дел.

²⁷ Исполнительный орган Турции.

Заключение

Муниципальные традиции в Турции восходят к первой четверти XX века. Создание и развитие институциональных качеств муниципалитетов было ограничено из-за применявшегося в течение долгого времени централизованного управления. В 2004 и 2005 годах на основании законодательных актов была проведена реформа местного управления. Муниципалитеты получили новое развитие и обновленные статусы.

Правовые основания существования муниципалитетов связаны с правовой структурой административного устройства государства. Турецкая Республика применяет децентрализованный административный способ управления в двух вариантах — децентрализацию услуг и местную децентрализацию. При децентрализации услуг автономией пользуются некоторые учреждения, ограниченные территорией обслуживания, для лучшего оказания услуг. Местная децентрализация, с другой стороны, являет собой административную автономию, предоставляемую лицам, проживающим в определенном регионе, для удовлетворения их общих и соседских потребностей и дел, вытекающих исключительно из их поселения в этом месте.

На публичные юридические лица распространяются положения административного права. Это объясняется тем, что они учреждаются учредительными актами, позиционируются в рамках государства, представляют публичную власть на территории города и наделены собственными полномочиями в сфере оказания жителям услуг.

Одним из проблемных и вместе с тем важных признаков в понимании муниципалитета является административная опека. Она означает контроль центральных государственных органов над местными администрациями и децентрализованными юридическими лицами в управлении государственными услугами в целях охраны общественного порядка и обеспечения наилучшего и сбалансированного оказания государственных услуг на всей территории страны. Анализ законодательства страны позволяет говорить о наметившейся тенденции к расширению местной автономии путем сокращения практики опеки.



Список источников

1. Будагова А.Ш. Организация местной власти в Турции: конституционно-правовой аспект : обзор. М.: ИНИОН, 1994. 21 с.
2. Караманукян Д.Т. Правовая природа административных агентств США. Вестник Омской юридической академии. 2016. №1. С. 85–90. DOI:10.19073/2306-1340-2016-1-85-90

3. Минибаева Е.И. Местное самоуправление в Турции. Государство и право 2014. Предложения, проекты, методика: сборник докладов. Краков: Диаманд, 2014. С. 41–43.
4. Титова Т.П. (рец. на кн.: Полатоглы А. Местное управление в Турции: необходимость реформы // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. 2002. № 1. С. 97–100.
5. Упоров И.В. Местное управление в Турции: краткий обзор конституционных норм. Гуманитарный научный вестник. 2022. № 1. С. 139–145. DOI:10.5281/zenodo.5922762
6. Akyılmaz B., Sezginer M., Kaya C. Türk İdare Hukuku. Ankara: Seçkin Yayınları, 2023, 824 s.
7. Atay E. İdare Hukuku. 2. Basi. Ankara: Turhan Kitabevi, 2009, 942 s.
8. Aydın D. Tüzel kişilerin ceza sorumluluğu tartışmaları. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 2017, no 10, s. 97–110. Available at: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/394221> (дата обращения: 23.03.2023)
9. Çağlayan R. Hukukumuzda kamu tüzel kişiliği kavramı ve kistasları. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 2016, no. 7, s. 373–398. Available at: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/229908> (дата обращения: 23.03.2023)
10. Çiner C., Karakaya O. Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 2013, cilt 68, sayı 2, s. 63–93. DOI:10.1501/SBF-der_0000002280
11. Derdiman R. Kamu Tüzel Kişiliğinin Ölçütleri Hakkında Değerlendirmeler. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 2021, cilt 4, sayı 3, s. 545–573. DOI:10.33712/mana.969142
12. Gökyurt F. et al. Türkiye için Yeni Bir Şehir Tanımı Gerekli mi? Çağdaş Yerel Yönetimler, 2015, cilt 24, sayı 1, s. 1–32.
13. Gönül H. İdarivesayetdenetimivemülkiidareamirleri. 2019. Available at: <http://acikerisim.karabuk.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/728/10314052.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата обращения: 23.03.2023)
14. Gözler K., Kaplan G. İdare Hukuku Dersleri. Bursa: Ekin Basım Yayın, 2019. 800 s.
15. Günday M. İdare Hukuku. 10. Basi. Ankara: İmaj Yayıncılık, 2011, 654 s.
16. Gürsoy O., Sadioğlu U. 21. Yüzyılda Kente İlişkin Olarak Ortaya Çıkan Yeni Kavramlar. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 2022, cilt 77, no. 1, s. 45–68. DOI: 10.33630/ausbf.995115
17. Karahanoğulları O. Genel idare hukuku. Kamu hizmetlerinin örgütlenmesi idari teşkilat, 2021. Available at: URL: <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/teskilat-kamu-hizmetinin-orgutlenmesi.pdf> (дата обращения: 17.04.2023)
18. Karaoğlu S. Medeni hukuk. 2018. Available at: URL: <https://hukukdershanesi.com/wp-content/uploads/2020/03/Medeni-hukuk-Serkan-hoca-ders-notları.pdf> (дата обращения: 17.04.2023)
19. Kavruk H., Yaylı H. 2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi Ve Bir Araştırma. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2008, cilt 10, no. 3, n. 1–31. Available at: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/287417> (дата обращения: 23.03.2023)
20. Kaya T., Pekküçükşen Ş. Türkiye’de idarenin bütünlüğü ilkesi ve yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi. Ankara: İksad Publishing, 2019, 173 s. Available at: URL: <https://iksadyayinevi.com/home/turkiyede-idarenin-butunlugu-ilkesi-ve-yerel-yonetimler-uzerinde-idari-vesayet-denetimi/> (дата обращения: 23.03.2023).

21. Keleş R. Kentleşme Politikası. Ankara: İmge Kitabevi, 2006, 703 s.
22. Keleş R. Şehir ve Bölge Planlaması Bakımından Şehirleşme Hareketleri. Ankara: Palme Yayıncılık, 1961, 290 s.
23. Moğol T., Taraktaş A., Çakır T., Varcan N. Mahalli İdareler Maliyesi. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2019, 215 s. Available at: <https://ets.anadolu.edu.tr/storage/nfs/MLY302U/ebook/MLY302U-14V0S1-8-0-1-SV3-ebook.pdf> (дата обращения: 17.04.2023)
24. Öcal Ş. Medeni hukuk I. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2018, 164 s. Available at: <https://ets.anadolu.edu.tr/storage/nfs/HUK105U-Y/ebook/HUK105U-Y-11V1S1-10-0-0-SV1-ebook.pdf> (дата обращения: 17.04.2023)
25. Sadiç V., İşler İ. İlker Kalkınma Ajansları ve Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı. *Fiscaeonomia*, 2020, vol. 4, iss. 3, s. 722–735. DOI: 10.25295/fsecon.783925
26. Yoloğlu A., Zorlu F. Türkiye’de kırsallığın ve kırsal alanların tanımlanması: bir yöntem denemesi. *Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2020, cilt 3, sayı 2, s. 145–176.
27. Ziyaoğlu R. İstanbul kadınlar, şehreminleri, belediye reisleri ve partiler tarihi: 1453–1971. İstanbul: İsmail Akgün matbaası, 1971, 783 s.



References

1. Akyılmaz B., Sezginer M., Kaya C. (2023) *Turkish Administrative Law*. Ankara: Seçkin Publ., 824 p. (in Turkish)
2. Atay E. (2009) *Administrative Law*. Ankara: Turhan Kitabevi (in Turkish)
3. Aydın D. (2017) Debates on Corporate Criminal Liability. *Dispute Court Journal*, no. 10, pp. 97–110. Available at: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/394221> (accessed: 23.03.2023) (in Turkish)
4. Budagova A.S. (1994) Organization of Local Power in Turkey. Constitutional and Legal Aspect: a review. Moscow: INION, 21 p. (in Russ.)
5. Çağlayan R. (2016) The Concepts of Public Corporate Entity. *Dispute Court Journal*, no. 7, pp. 373–398. Available at: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/229908> (accessed: 23.03.2023) (in Turkish)
6. Çiner C., Karakaya O. (2013) Central-Local Relations and Transformation of Territorial Administration. *Ankara University SBF Journal*, vol. 68, no. 2, pp. 63–93. DOI:10.1501/SBFder_0000002280 (in Turkish)
7. Derdiman R. (2021) Assessments on Criteria of Public Legal Person. *International Journal of Management Academy*, vol. 4, no. 3, pp. 545–573. DOI:10.33712/mana.969142 (in Turkish)
8. Gökyurt F., Kindap A., Sarı V. İ. (2015) Does Turkey Need a New Definition of City? *Contemporary Local Governments*, vol. 24, no. 1, pp. 1–32 (in Turkish)
9. Gönül H. (2019) Administrative Tutelage Supervision and Civil Administration. Available at: <http://acikerisim.karabuk.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/728/10314052.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed: 23.03.2023) (in Turkish)
10. Gözler K., Kaplan G. (2019) *Administrative Law Courses*. Bursa: Ekin Basım Yayın, 800 p. (in Turkish)
11. Günday M. (2011) *Administrative Law*. Ankara: İmaj Yayıncılık, 654 p. (in Turkish)
12. Gürsoy O., Sadioğlu U. (2022) New Concepts That Emerged in the 21st Century Related to the City. *Ankara University SBF Journal*, vol. 77, no. 1, pp. 45–68. DOI:10.33630/ausbf.995115 (in Turkish)

13. Karahanoğulları O. (2021) General Administrative Law. Organization of Administration Public Services. Available at: <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr.karahan/makalerer/teskilat-kamu-hizmetinin-orgutltnmesi.pdf> (in Turkish)
14. Karamanukyan D. T. (2016) The Legal Nature of Administrative Agencies in the USA. *Vestnik Omskoy yuridicheskoy akademii*=Bulletin of Omsk Law Academy, no. 1, pp. 85–90. DOI: 10.19073/2306-1340-2016-1-85-90 (in Russ.)
15. Karaoğlu S. (2018) Civil Law. Available at: <https://hukukdershanesi.com/wp-content/uploads/2020/03/Medeni-hukuk-Serkan-hoca-ders-notlari.pdf> (accessed: 17.04.2023) (in Turkish)
16. Kavruk H., Yayli H. (2008) Evaluation of Arrangements About Administrative Supervision on 2004 Municipality Reform Studies and a Research. *Gazi University Faculty of Economics and Administrative Sciences Journal*, vol. 10, no. 3, pp. 1–31. Available at: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/287417> (accessed: 23.03.2023) (in Turkish)
17. Kaya T., Pekküçükşen Ş. (2019) *Principle of Administrative Integrity and Administrative Tutelage Control over Local Governments in Turkey*. Ankara: İksad Publishing, 173 p. Available at: <https://iksadyayinevi.com/home/turkiyede-idarenin-buttunlugu-ilkesi-ve-yerel-yonetimler-uzerinde-idari-vesayet-denetimi/> (accessed: 23.03.2023) (in Turkish).
18. Keleş R. (2006) *Urbanization Policy*. Ankara: İmge Kitabevi, 703 p. (in Turkish)
19. Keleş R. (1961) *Urbanization Movements in Terms of City and Regional Planning*. Ankara: Palme Yayıncılık, 290 p. (in Turkish)
20. Minibaeva E.I. (2014) Local Self-Government in Turkey. In: State and Law 2014: proposals, projects, methods. Collection of the international scholar conference papers. Krakow: Diamand, pp. 41–43 (in Russ.)
21. Moğol T., Taraktaş A., Çakır T., Varcan N. (2019) *Local Administrations Finance*. Eskisehir: Anadolu University, 215 p. Available at: <https://ets.anadolu.edu.tr/storage/nfs/MLY302U/ebook/MLY302U-14V0S1-8-0-1-SV3-ebook.pdf> (accessed: 17.04.2023) (in Turkish)
22. Öcal Ş. (2018) Civil Law I. Eskisehir: Anadolu University, 164 p. Available at: <https://ets.anadolu.edu.tr/storage/nfs/HUK105U-Y/ebook/HUK105U-Y-11V1S1-10-0-0-SV1-ebook.pdf> (accessed: 17.04.2023) (in Turkish)
23. Sadiç V., İşler İ. (2020) The Development Agencies and Concept of Public Legal Personality. *Fiscaoeconomia*, vol. 4, iss. 3, pp. 722–735. DOI: 10.25295/fsecon.783925 (in Turkish)
24. Titova T.P. (2002) A Review of a book: Polatoglu A. Turkish Local Government: the Need for Reform. Middle Eastern Studies. L., 2000. Vol. 36, no. 4. *Social Sciences and Humanities. Domestic and Foreign Literature. Series 4*, no. 1, pp. 97–100 (in Russ.)
25. Uporov I.V. (2022) Local Government in Turkey: Brief Overview of Constitutional Standards. *Humanitarian Scholar Bulletin*, no. 1, pp. 139–145 (in Russ). DOI:10.5281/zenodo.5922762
26. Yoloğlu A., Zorlu F. (2020) Definition of Rurality and Rural Areas in Turkey: A Methodological Trial. *Mersin University Social Sciences Institute Journal*, vol. 3, no. 2, pp. 145–176 (in Turkish)
27. Ziyaoğlu R. (1971) *History of Istanbul Judges, Mayors, Mayors And Parties: 1453–1971*. Istanbul: İsmail Akgün Printing House, 783 p. (in Turkish)

Информация об авторе:

А.Г. Быкова — доктор исторических наук, доцент.

Information about the author:

A.G. Bykova — Doctor of Sciences (History), Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 15.01.2024; одобрена после рецензирования 03.02.2024; принята к публикации 03.02.2024.

The article was submitted to editorial office 15.01.2024; approved after reviewing 03.02.2024; accepted for publication 03.02.2024.