
МОДЕЛИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ)

Л.Т. Чихладзе

Кафедра конституционного и муниципального права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются возможные модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления (муниципальной власти). Приводится классификация моделей взаимоотношений государственной и муниципальной власти, а также определяется модель, действующая в Российской Федерации. Кроме того, приводятся примеры «квазисоветской» модели, сложившейся в некоторых государствах — участниках СНГ (Белоруссия, Казахстан). Анализируется смешанная (гибридная) модель местного самоуправления, которая является доминирующей как на европейском пространстве, так и в государствах — участниках СНГ.

Ключевые слова: местное самоуправление, местное управление, административная модель, квазисоветская модель, децентрализация, огосударствление местного самоуправления, административно-децентрализованная модель.

С точки зрения системного анализа по мере усложнения системы взаимодействия между государством и местным самоуправлением возникают проблемы выработки оптимальной (и *de jure*, и *de facto*) организации взаимоотношений между ними. Следовательно, становится необходимым критический анализ «потенциальных» режимов их функционирования, а также модели, то есть системы, отображающей определенную группу свойств.

Рассмотрение модели взаимодействия различных «субъектов политических отношений» позволяет представить в наглядной форме процесс их взаимного воздействия на публичную власть в целом и на друг друга в частности.

Вместе с тем исследование модели способствует установлению признаков, характеризующих алгоритм взаимодействия различных уровней управления. С учетом того, что в основе той или иной модели лежит группа соответствующих признаков, отличающая один «субъект» властно-публичных отношений от другого, можно делать вывод о формировании конкретных систем местного самоуправления.

На наш взгляд, наиболее удачной классификацией моделей взаимоотношений государства и местного самоуправления является классификация, предложенная Н.Л. Пешиным, который выделяет административную, децентрализованную и дуалистические модели [4. С. 54–55].

В основе административной модели лежит принцип прямого подчинения органов местного самоуправления органам государственной власти. Ярким примером

данной модели является так называемая «советская система» местного управления (самоуправления), по-прежнему действующая в КНР, КНДР, на Кубе.

Характерной особенностью административной модели местного самоуправления следует считать жесткую централизацию публичной власти и функционирование органов местного самоуправления в системе государственной власти. Здесь — по сути своей — действует государственное управление местными делами. Так, в Китае «в соответствии со структурой административно-территориального деления строится система местных государственных органов — собраний народных представителей (СНП), которые определяются в Конституции как органы государственной власти на местах (ст. 96), и местных народных представительств как исполнительных органов местных органов государственной власти — СНП, государственных административных органов на местах (ст. 105)» [1. С. 248].

Представляется, что некоторые элементы административной (советской) модели местного самоуправления можно обнаружить и во многих современных демократических зарубежных государствах (Франция, ФРГ, Великобритания, США, Испания). Однако справедливости ради отметим, что административная модель в этих государствах действует в целом весьма условно постольку, поскольку невозможно полностью устранить доминирующее влияние государства на институты местного самоуправления. Это, прежде всего, проявляется в установлении органами государственной власти (на законодательном уровне, в рамках правоприменительной и судебной практики) пределов функций муниципальных органов власти, делегированных (переданных) полномочий, ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц перед государством.

Среди всех государств — участников СНГ наиболее четко выраженная административная (советская, вернее «квазисоветская») модель сложилась в Казахстане и Белоруссии.

Так, в Республике Казахстан фактически установлена единая система представительных (маслихаты) и исполнительных (акиматы) органов государственной власти, действующая в порядке иерархии во всех административно-территориальных единицах.

Особенность проявляется в том, что непосредственными представителями государства на местах рассматриваются так называемые «акимы».

Например, согласно ст. 1 Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» № 148 от 23 января 2001 г. (изменения от 09.02.2009 № 126) аким является представителем Президента и Правительства на уровне административно-территориальных единиц; он возглавляет местный исполнительный орган и обеспечивает проведение государственной политики в рамках соответствующего региона. Кроме того, данное должностное лицо обеспечивает согласованное функционирование всех территориальных подразделений центральных государственных органов Республики Казахстан.

Специфика муниципальной системы Республики Казахстан заключается в том, что, хотя маслихаты как коллективные органы формируются избиратель-

ным путем на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, тем не менее они действуют с учетом общегосударственных интересов (ст. 86 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.).

Нельзя не подчеркнуть, что маслихаты на местах представляют интересы одной из палат Парламента Республики Казахстан — Сената, а акимы — интересы исполнительной власти.

Получается, что в любом случае и те и другие являются местными органами государственного управления, тогда как местное самоуправление осуществляется населением исключительно в пределах территориального общественного самоуправления. Авторская научная позиция весьма корректно аргументируется ст. 8 указанного закона, в которой декларируется, что местное государственное управление — это публичная деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами в целях проведения государственной политики на соответствующей территории, ее развития в пределах компетенции, определенной законом.

В Республике Беларусь управление местными делами может осуществляться как на основе самостоятельности населения административно-территориальных единиц (местное самоуправление), так и путем решения «вопросов местного значения» назначаемыми сверху чиновниками государственного аппарата (местное управление) [3. С. 622]. Правовую основу местного управления и самоуправления в Республике Белоруссии составляют действующая Конституция (раздел V) и Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» № 108-З от 4 января 2010 г. Поэтому мы, видимо, не будем далеки от истины, если выскажем предположение, что перед нами вариант «смешанной» (гибридной) модели управления.

Местное самоуправление в Республике Беларусь осуществляется через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.

Местное управление осуществляется исполнительными комитетами (администрацией). Исполнительные и распорядительные органы являются государственными органами власти. Исполкомы областного уровня подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь, а также Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в компетенцию Правительства Республики Белоруссии. Исполкомы базового и первичного уровней, местные администрации подотчетны и подконтрольны главе государства и вышестоящим исполкомам.

Безусловно, в муниципальной системе Республики Беларусь, как и Республики Казахстан, нет ярко выраженной единой системы представительных органов — советов, соответственно, отсутствует их полномочие. Более того, во всех современных государствах — участниках СНГ в основе функционирования публичного механизма лежит принцип разделения власти.

Однако внутри системы представительных и исполнительных органов тех или иных стран бывшего СССР (Белоруссия, Казахстан, Киргизия) существуют иерархически подчиненные друг другу органы государственной власти. Судя по всему, наличие соответствующей иерархии, в рамках которой действует прямое подчинение местных исполнительных учреждений вышестоящим государственным органам власти, может — в большей или меньшей степени — свидетельствовать о сохранении в таком государстве элементов административной (социалистической) модели организации местного самоуправления.

Децентрализованная система (так сказать, в «чистом виде»), в основе которой лежит «модель партнерства», теоретически обоснованная в XIX в. в работах Дж.Ст. Милля [9. С. 115], в современном мире практически отсутствует.

Модель партнерства рассматривает отношения между органами государственной и муниципальной публичной власти как отношения между равноправными «субъектами» (товарищами, партнерами), имеющими общие цели и задачи. Местное самоуправление в рамках данной научной доктрины выступает в качестве важнейшего элемента самовыражения местного сообщества [9. С. 115].

Следует согласиться с мнением С.Е. Чанова о том, что авторскую концепцию Дж.Ст. Милля «можно обозначить как идеалистическую, по крайней мере, применительно к прошлому и настоящему, по аналогии с теорией о государстве всеобщего благоденствия» [7. С. 130–131].

Идеализм в децентрализованной («партнерской») модели местного самоуправления выражается в том, что отношения между государственными и муниципальными органами публичной власти преимущественно выстраиваются по формуле власти и подчинения, тем самым вряд ли можно говорить о сотрудничестве в полном смысле этого слова, поскольку последние объективно не могут обладать равными правами и обязанностями. Кроме того, взаимоотношения между институтами публичной власти разного статуса регламентируются законами и подзаконными актами, а не договорами и соглашениями, поэтому деятельность муниципальных органов власти во всех случаях является подзаконной.

Безусловно, принцип децентрализации, который выражается в передаче (делегировании) государством прав на принятие решений местным органам публичной власти, сохраняется в муниципальных системах как европейских государств, так и государств — участников СНГ.

Таким образом, «децентрализация — способ перемещения власти, полномочий из центра управляемой системы на ее периферию и укрепление политико-правовой самостоятельности периферийных подсистем: субъектов федерации, муниципальных образований и т.п.» [2. С. 39]. Более того, именно этот принцип управления в том или ином проявлении лежит в основе всех современных муниципальных систем.

Примечательно, что в науке муниципального права предлагается оптимальная модель местного самоуправления, где вместо жесткого разделения государственной власти и местного самоуправления следовало бы укреплять самостоятельность муниципальных органов в рамках внутrigосударственной де-

централизации как составной части (особого структурного элемента) системы государственных публичных институтов [2. С. 46].

С научной позицией авторов учебника по муниципальному праву России в целом нельзя не согласиться. На самом деле, действительно более эффективной, на наш взгляд, может рассматриваться децентрализованная модель местного самоуправления, в рамках которой муниципальные учреждения обеспечивались бы (*de jure* и *de facto*) самостоятельностью как органы государственной власти.

Представляется, что в настоящий период оптимальной (предельно) является модель иерархически структурированной вертикали публичной власти. Однако влияние европейского права и европейской правовой традиции в целом на российскую политико-правовую систему становится (причем чисто объективно) весьма существенным. Стремление Российской Федерации найти соответствующее место в рамках единого европейского пространства во многом ограничивает ее в выборе собственных — максимально вариативных — методов управления.

Например, если на данный момент объективно более эффективной (востребованной и адекватной «требованиям дня») воспринимается административная модель организации муниципального управления с элементами децентрализации, то государственная (федеральная и региональная) власть под воздействием ч. 4 ст. 15 и ст. 12 Конституции 1993 г. и ратифицированной в 1998 г. «Европейской хартии местного самоуправления» вынуждена учитывать положения этих правовых актов, не допускающих включение институтов местного самоуправления в единую систему органов государственного управления. В противном случае придется пересматривать отдельные положения Конституции и инициировать процесс денонсации (официальный отказ от договора, его прекращение *de jure*) Российской Федерацией «Европейской хартии местного самоуправления».

Безусловно, что подобный «сценарий» развития политических отношений между Россией и «западом», как минимум, невозможен и практически нецелесообразен по целому ряду фундаментальных причин. Вместе с тем вполне допустимо последовательное огосударствление (с тем или иным образом сочетающимися элементами централизации и децентрализации) муниципальных отношений, расширение перечня передаваемых (делегируемых) на места отдельных государственных полномочий, усиление государственного контроля над деятельностью органов местного самоуправления и т.д.

По сути своей «предложенная» децентрализованная модель в большей мере делает акцент в сторону преобладающей роли центра в отношениях с местным управлением и обнаруживает сходство с административной моделью, с одной лишь разницей, что в децентрализованной модели есть относительно самостоятельные институты местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти. Однако если даже в отдаленном будущем муниципальные органы станут органической частью государства, то все равно при сохранении самостоятельности в рамках местных полномочий можно будет говорить о децентрализации.

В любом случае децентрализация необходима и институционально оправдана, поскольку речь идет об исполнении широкого спектра публичных полномочий на местном государственном уровне.

На наш взгляд, Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. направлен на увеличение места и роли государства в регулировании процесса управления на всех уровнях публичной вертикали. В этом смысле действительно муниципальные органы власти в большей мере (или преимущественно) реализуют федеральную политику на местах. Как следствие, институты самоуправления могут рассматриваться административным средством (механизмом) осуществления управленческих функций на местах, нацеленным не столько на обеспечение местного представительства, сколько на предоставление публичных услуг [8. С. 116].

Вне всякого сомнения, что именно государство (политическая система в целом) должно являться гарантом эффективности социально-экономической и общественной жизни.

Думается, что общий курс государства согласно ст. 7 Конституции 1993 г. нацелен на развитие нашей страны как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В рамках данного принципа с максимальной эффективностью должны действовать не только региональные, но и муниципальные органы власти.

В конечном счете, как уже констатировалось ранее по тексту, гарантом обеспечения благосостояния всего российского народа, с одной стороны, и населения отдельного муниципального образования, с другой — является именно государство. В свою очередь, муниципальные органы публичной власти должны на местном уровне обеспечивать общегосударственную социальную политику, и в этом смысле они действительно выступают децентрализованными представителями государства на уровне местных сообществ.

Несомненно, централизация обеспечивает преимущество единых стандартов управления, свободного от региональных и местных политических предпочтений, и позволяет снизить «стоимость» содержания муниципальных служб. В то же время все-таки необходимо (в рамках указанной управленческой модели) обеспечить органы местного самоуправления реальной, а не декларативной (исходя из норм «Европейской хартии местного самоуправления» — за свой счет и под свою ответственность) самостоятельностью в пределах собственных полномочий, обеспечив тем самым децентрализацию управления.

Необходимо сказать, что административная и децентрализованная модель исходят из противоположных критериев. Поэтому возникает мысль о возможности создания усредненной («смешанной», гибридной) модели.

В этой связи большинство зарубежных исследователей, рассматривая данные концепции, подчеркивают, что каждая из них достаточно абстрактна, а потому они носят во многом полярный характер. Получается, что истину следует искать где-то посередине.

По мнению известного английского ученого Г. Стокера, практически ни в одном современном государстве взаимоотношения центральных и местных властей нельзя описать только лишь (исключительно) с позиций какой-либо одной модели, поскольку в различных сферах эти отношения могут носить вариативный характер [11. С. 7].

В современной юридической литературе, посвященной вопросам управления, нередко цитируется работа Дж. А. Гриффита «Центральные министерства и местные власти» [1. С. 49]. Автор исследования приходит к принципиальному выводу, что отношения между британскими министерствами и муниципальными органами строятся далеко не одинаково, с применением различных принципов и подходов. Подобное положение дел не дает возможности говорить о центральном правительстве в контексте его отношений с местными властями как о каком-либо едином центре.

Следовательно, видимо, неслучайно, что в работах по данной проблематике предлагается модель взаимоотношений центральных и местных органов власти, в основе которой лежит так называемая концепция «взаимозависимости» [8. С. 117].

Обосновывая ее необходимость, британский исследователь Р.А.В. Родс обратил внимание на тот факт, что отношения центральных и местных органов характеризуются как некоторой степенью их независимости, так и взаимозависимостью и определяются реальными властными потенциалами сторон, имеющимися в их распоряжении ресурсами (особенно финансовыми) и средствами давления [12. С. 97–108].

Аналогичной точки зрения придерживается и другой крупный британский ученый Т. Бирн, отмечающий в своей монографии, что «в настоящее время местные органы могут быть определены ни как агенты правительства, ни как его равноправные партнеры. Правительство контролирует парламент и поэтому способно добиваться принятия законов, регулирующих и направляющих тем или иным образом деятельность муниципальных учреждений. Местные советы, в свою очередь, обладают самостоятельным мандатом, полученным от избирателей, собственными бюджетно-финансовыми источниками, компетенцией, закрепленной за ними законодательством. В итоге не только местные органы оказываются зависимыми от правительства (в плане общей поддержки, финансовых субсидий, законодательного регулирования и т.п.), но и правительство попадает в определенную зависимость от местных властей при реализации своего политического и экономического курса на местах...» [9. С. 387].

Как уже констатировалось выше, в теории муниципального права России концепция «взаимозависимости» называется дуалистической моделью самоуправления. Данная модель взаимоотношений в той либо иной форме «латентно» присутствовала в практике Российской Федерации. Однако юридико-правовое закрепление она получает в Конституции 1993 г. и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г.

Реформа местного самоуправления, получившая нормативное выражение в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г., в значительной степени создает условия для усиления роли государственной власти в местном самоуправлении и тем самым акцентирует внимание на «государственную» теорию местного самоуправления.

Следовательно, с начала XXI в. актуальной была и остается проблема пересмотра концепции «дуализма» в сторону постепенной этатизации институтов местного самоуправления.

Тем не менее, при наличии конституционного положения ст. 12 о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, полное огосударствление местного самоуправления невозможно по вполне объективным причинам.

Принципиальное отличие Федерального закона о местном самоуправлении 1995 г. от аналогичного документа 2003 г. заключается в том, что предыдущий правовой акт стремился создать условия для развития общественных начал в местном самоуправлении, тем самым ослабляя государственные черты местного самоуправления.

Следовательно, акцент делался на общественную составляющую местного самоуправления.

В этой связи нельзя не отметить точку зрения А.А. Сергеева, который пишет: «Безусловно, сами процессы реформирования институтов власти, создание новой нормативной правовой базы шли под значительным влиянием субъективных факторов, были непоследовательны и противоречивы. Реформаторы часто весьма смутно представляли конечную цель своих действий. Желание перестроить местную власть, повернуть ее лицом к людям, сделать более эффективной сочеталось, с одной стороны, с идеологическими установками прошлых лет, а с другой стороны — подчас с утопическими представлениями о местном самоуправлении как о суверенной власти, первооснове государства и т.п. Политики, от которых зависело создание качественно новой правовой базы местного самоуправления, часто не имели системного научного мировоззрения и необходимого опыта, учились на собственных ошибках...».

Из-за указанных противоречий «не сразу была правильно понята идея баланса институтов государства, местных коллективов и личности. Сильно выраженный политический характер процесса становления местного самоуправления обуславливался также тем, что различные политические силы искали союзников среди руководителей местной власти, то суля им безграничную самостоятельность, то настаивая на их фактически полной подчиненности центру» [5. С. 114].

К сожалению, превалирование теории «общественного самоуправления» в Российской Федерации также может (если к этому есть соответствующие предпосылки) являться актом политической целесообразности. Однако, по весьма справедливому замечанию Н.Л. Пешина, «подобная концепция не может быть реализована без развитых институтов демократии, без активного гражданского общества» [1. С. 60].

Россия постсоветского периода не имела этих важнейших предпосылок, поэтому попытка как-то актуализировать вариант общественно-государственного ме-

стного самоуправления не состоялась. Причину такого рода неудачи анализирует А.А. Сергеев, который пишет: «Любую правовую концепцию следует оценивать не только с позиций ее прогрессивной роли в формировании общественного сознания, но и с точки зрения ее соответствия сложившейся социальной практике. Характерен ли упомянутый дуализм для местного самоуправления, существующего ныне в России? О действительном или только о желанном говорит отечественная юридическая наука? Практика явно не подтверждает, — констатирует автор, в чем его нельзя не поддержать, — что местное самоуправление является самоорганизацией граждан и тем качественно отличается от государственного управления... Можно назвать юридическим романтизмом представление о том, что реальное российское местное самоуправление сегодня является самоорганизацией и самодеятельностью населения. Более того, не следует полагать, что соответствующие идеи муниципально-правовой теории можно будет воплотить в жизнь в исторически короткие сроки. К сожалению, для этого пока нет необходимых социальных и экономических предпосылок» [11. С. 42–43, 45].

Из всего сказанного выше вытекает, что оптимальная модель взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти в Российской Федерации до сих пор не создана, хотя и строится уже два десятилетия. «Та модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, которая была избрана сегодня российскими законодателями, в первую очередь, авторами Конституции Российской Федерации (а она характеризуется как дуалистическая, то есть сочетающая в себе черты административной и децентрализованной), постоянной быть не может». Она всегда тяготеет к смещению — то к административной, то к децентрализованной.

Административно-децентрализованная модель достаточно отчетливо прослеживалась в период с 1995 по 2000 г., когда принятый Федеральный закон о местном самоуправлении 1995 г. придал органам местного самоуправления по сути полную самостоятельность (в рамках *inter vires* — «можно все, что не запрещено законом»).

Однако представить тот факт, что в современном мире возможно (гипотетически) существование полностью самостоятельных (автономных) от государства (государственного политико-правового механизма) институтов муниципальной власти, чрезвычайно сложно, уже начиная с момента образования первых государств, когда территории, на которых компактно формировались общины, становятся административными единицами государства, а самоуправляющееся сообщество — населением городского или сельского образования. Поэтому объективная (с институциональной и функциональной точки зрения) взаимозависимость местного самоуправления и государства очевидна и не требует особых доказательств.

Кроме того, безусловно и то, что муниципальное управление является частью (подсистемой) государственного управления.

Как следствие этого — государственный контроль (надзор) над местным самоуправлением представляется вполне обоснованным и закономерным явлением общественной практики. Однако от того, как он осуществляется *de facto*, во многом зависит вопрос об установлении конкретной модели местного самоуправления.

Все изложенное позволяет сделать вывод о том, что в будущем в Российской Федерации может утвердиться «административная» модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: Учеб. пособие / Под ред. А.С. Прудникова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007.
- [2] Муниципальное право России: Учебник / Под ред. А.Н. Кокотова. — М.: Издательство Юрайт; Ид Юрайт, 2011.
- [3] *Петров А.П.* Конституционное право: Учеб. пособие. — Минск: Амалфея, 2011.
- [4] *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. — М.: Статут, 2007.
- [5] *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. — М., 2005.
- [6] *Сергеев А.А.* Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. — М.: Юриспруденция, 2005.
- [7] *Чанов С.Е.* Муниципальное право. — М.: Юрайт-Издат, 2006.
- [8] *Черкасов А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. — М.: ФОРУМ-ИНФРА, 1998.
- [9] *Byrne T.* Local Government in Britain. — L., 1994.
- [10] *Griffith J.A.G.* Central Departments end Local Authorities. — L., 1966.
- [11] Local Government in Europe: Trends and Developments. — Houndmills, 1991.
- [12] *Rhodes R.A.W.* Control and Power in Central-Local Government Relations. — Farnborough, 1981.

MODELS OF THE GOVERNMENT RELATIONSHIP AND LOCAL SELF-GOVERNMENT (MUNICIPAL AUTHORITY)

L.T. Chikhladze

The Department of the Constitutional and Municipal Law
Peoples' Friendship University of Russia
6. Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

In article possible models of the government relationship and local self-government (municipal authority) are considered. There is the classification of models of the state and municipal authority relationship, and also defined the model operating in the Russian Federation. Examples of the «quasisoviet» model developed in some participating states of the CIS (Belarus, Kazakhstan) are besides given. The displaced (hybrid) model of the local self-government dominating both on the European space and on the participating states of the CIS is analyzed.

Key words: local self-government; local management; administrative model; quasisoviet model; decentralization; public power.