ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

М.А. Шамхалов

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТЬЮ И ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

ШАМХАЛОВ Махач Абдулафисович – кандидат юридических наук, преподаватель юридического факультета Дагестанского государственного университета (e-mail: chamhalov_m@mail.ru)

Аннотация. *Анализируется положение органов местного самоуправления между структурами государственной власти и институтами гражданского общества. Главное внимание концентрируется на спорах и дискуссиях, ведущихся по данному вопросу между представителями «государственной» и «общественной» теорий местного самоуправления. На основе проведенного анализа автор пришел к выводу, что местное самоуправление, будучи институтом гражданского общества, в то же время теснейшим образом связано с системой государственного управления.*

Ключевые слова*: местное самоуправление, институт, гражданское общество, государственная власть, государственная теория местного самоуправления, общественная теория местного самоуправления*

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов демократической формы государственного устройства, одну из форм народовластия, дающую возможность местным сообществам самостоятельно и под свою ответственность решать круг вопросов, касающихся интересов членов данного сообщества. Местное самоуправление стоит как бы в тени большой политики, поскольку оно призвано решать задачи, обеспечивающие цивилизованные условия жизни граждан на местном уровне – от уборки мусора до обеспечения общественного порядка и деятельности образовательных учреждений, территориального планирования и т. д.

Особенности этих задач заслоняют стратегическое значение местного самоуправления, которое, как показывает опыт индустриально развитых стран, имеет решающее значение для развития гражданских свобод, демократии, эффективного развития общества и государства. Принцип выборности должностных лиц органов местного самоуправления дает воз-

можность индивидууму непосредственно влиять на принимаемые управленческие решения в пределах соответствующего муниципалитета. В силу своего статуса, полномочий и выполняемых функций местное самоуправление в значительной степени способствует укреплению легитимности всей политической системы.

Вместе с тем органы местного самоуправления занимают довольно противоречивое положение между структурами государственной власти и институтами гражданского общества. В связи с этим возникает вопрос о том, чем, собственно говоря, органы местного самоуправления отличаются от органов государственной власти. Являются ли органы местного самоуправления нижним звеном в иерархической системе государственной власти или они выводятся за скобки этой системы? Этот вопрос приобретает особую актуальность для Российской Федерации, где все еще окончательно не определились реальные отношения между центральным и региональным уровнями государственной власти, с одной стороны, и органами местного самоуправления – с другой.

Автор предпринял попытку выявить и проанализировать ряд возникающих в связи с этим проблем.

Коль скоро органы местного самоуправления рассматриваются в качестве самостоятельного института управления обществом, то естественно возникает вопрос об их связи и соотношении с государственной властью. В этом контексте обращает на себя внимание то, что до сих пор не прекращаются споры, является ли система местного самоуправления самостоятельным, независимым от государства институтом общественного управления или же она составляет органическую часть государственной власти, занимающей ее низшую ступень. В трактовке этого вопроса с самого начала выделились два противоположных подхода.

Уже в середине XIX столетия в европейских странах распространилась так называемая общественная теория местного самоуправления, сторонники которой рассматривали государственную власть и местное самоуправление как две самостоятельные системы управления, каждая из которых ведает собственную сферу интересов и предметы ведения. Как отмечали авторы книги «Роль конституции в изменяющемся обществе», в качестве основополагающей черты местного самоуправления выдвигался его негосударственный и преимущественно хозяйственный характер. Местное самоуправление рассматривалось, прежде всего, как важный «идеологический элемент», как «выражение свободы в обществе, т. е. свободы местных сообществ развиваться в соответствии со своими собственными приоритетами»[1].

С самого начала этот подход подвергался сомнению и критике сторонниками так называемой государственной теории местного самоуправле-

[1] The role of the constitution in a changing society. – Oslo, 1991. – P. 45.

ния. Основы этой теории были заложены в работах немецких философов и правоведов Гегеля, Р. Гнейста, Л. Штайна и др. Они рассматривали местное самоуправление продолжением структур государственной власти, которые призваны на местах решать задачи государственного управления. Признавая существование самоуправляющихся местных единиц, сторонники государственной теории считали, что эти структуры являются особыми субъектами права, вступающими с государством в особые юридические отношения.

В дореволюционной России эту теорию разрабатывали известные правоведы того времени В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский и другие. Они решительно отстаивали тезис, согласно которому местное самоуправление является неотъемлемой частью общей государственной властной системы и представляет собой форму организации государственного управления на местах. Как отмечал, например, В.П. Безобразов, «самоуправление не может быть иначе рассматриваемо, как в совокупности с общим организмом всего государственного управления, в состав которого оно входит как часть единого целого»[1]. При этом приводился довод, что поскольку местные органы наделяются соответствующими полномочиями государством и эти полномочия имеют своим источником именно государственную власть, то совершенно неправомерно какое бы то ни было противопоставление государства и системы местного самоуправления.

Было бы не совсем корректно предполагать, что в условиях политической демократии, особенно постепенного усиления принципов, установок и ценностей федерализма, автономизации и децентрализации на протяжении всего XX в., «общественная» теория уступила место «государственной» теории. В такой постановке вопроса без существенных оговорок нельзя согласиться, например, с А.И. Черкасовым, по мнению которого «во второй половине XIX в. ¨общественная¨ теория с ее идеализацией природы человека и его возможностей, роли образования в достижении обществом своих высших целей и ¨явной недооценкой консерватизма простых людей¨, определенной ¨иррациональности коллективных социальных сил¨ постепенно уступала место так называемой ¨государственной¨ теории самоуправления»[2].

Как утверждал другой российский исследователь Г.В. Барабашев, эволюция местного управления «многократно усилила государственную природу муниципальных институтов, срастив местные дела с общегосударственными и поставив выборные муниципальные учреждения в сильней-

---

[1] *Безобразов*, *В.П.* Управление, самоуправление и судебная власть. – СПб, 1874. – С. VII.

[2] *Черкасов, А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С. 13.

шую административную и финансовую зависимость от правительства и министерств»[1]. Это, по его мнению, «окончательно оттеснило элементы местного самоуправления в муниципальной организации и деятельности на второй план», превратив муниципальное управление «в разновидность исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общей государственной политики»[2].

Этой же точки зрения придерживается ряд зарубежных специалистов. По словам индийских исследователей М.А. Мутталиба и М.А. Али Хана, «положение о местном самоуправлении как неотъемлемом праве населения соответствующих административно-территориальных единиц более не является актуальным», поскольку местные органы «действуют в качестве агентов государства, а местное управление в целом является интегральной частью общего политического механизма управления страной»[3]. Утверждается, что резкая активизация роли государства в области местных финансов «привела к полному коллапсу традиционного баланса между государственным контролем и местной автономией в экономической сфере»[4], поставив местные органы в зависимое положение от центральных властей. Произошла, говоря словами английского исследователя Д.Е. Эшфорда, «национализация центральным правительством всей социальной политики»[5], во многих странах ранее отданной «на откуп местным благотворительным и религиозным организациям»[6].

В подтверждение этой точки зрения приводятся сами по себе бесспорные факты, которые при внимательном анализе, по сути дела, мало что объясняют в плане победы или поражения одного из рассматриваемых подходов. Верно, что основные тенденции социально-экономического, технологического и политического развития современного мира, модернизация, урбанизация и индустриализация начиная с конца XIX в. имели своим результатом постепенное сокращение степени изолированности и самодостаточности отдельных территорий. Промышленная специализация, внедрение достижений научно-технического прогресса, концентрация промышленности в крупных городских центрах, широкое развитие внутренней и внешней торговли сделали положение дел в отдельных местных сообществах более зависимым как от общенационального политического курса, так и от ситуации в других сообществах.

---

[1] *Барабашев, Г.В.* Муниципальные органы современного государства (США и Великобритания). – М., 1971. – С. 13.

[2] Там же. – С. 104.

[3] *Muttalib, M.A., Ali Khan, M.A.* Theory of local government. – New-Dehli. – P. 2.

[4] The Local fiscal crisis in Western Europe: mythes and realuties. – London, – P. 128.

[5] *Ashford, D.E.* British dogmatism and French pragmatism: center-local policymaking in the welfare state. – London, 1982. – P. 121.

[6] *Черкасов, А.И.* Указ. соч. – С. 17 – 18.

Государство вынуждено было взять на себя все более растущее число функций по обеспечению благосостояния населения, особенно это касается минимальных жизненных стандартов для неимущих слоев населения. Наряду с гарантией политических прав, государство взяло на себя также ответственность за гарантию гражданам их социальных прав, предусматривающих достойный для членов цивилизованного общества уровень жизни. Большинство западных демократических стран взяло на вооружение принципы и установки, сформулированные известным английским экономистом Дж.М. Кейнсом, который убедительно обосновал необходимость широкомасштабного вмешательства государства в социальную и экономическую жизнь в целях обеспечения бесперебойного процесса общественного производства, поддержания эффективного спроса и полной занятости. По мере увеличения расходов, местные органы во все возрастающей степени вынуждены были обращаться к центральным властям за помощью. Это в свою очередь не могло не иметь своим результатом дальнейшее увеличение роли государства в решении местных вопросов. В итоге центральное правительство по отношению к местным властям выступало все больше в качестве направляющей и контролирующей инстанции.

С учетом этих тенденций трудно не согласиться с некоторыми из приведенных ранее аргументов, поскольку все XX столетие характеризовалось усилением общенационального начала в жизни большинства, если не всех, стран Европы и Северной Америки. Но в той же степени верно и то, что на протяжении всего XX в., особенно во второй его половине, все более явственно заявляло о себе движение за федерализацию и автономизацию, приведшее, в конце концов, к усилению начал гражданского общества за счет государственного. Более того, можно сказать, что расширение и укрепление общенационального начала, с одной стороны, и возрастание роли системы местного самоуправления – с другой, были двумя сторонами одной и той же медали.

Иными словами, большинство из упомянутых фактов бесспорно и не вызывает никаких сомнений, но взятые сами по себе они мало что говорят в пользу сколько-нибудь заметного уменьшения популярности «общественной» теории местного самоуправления. Более того, со значительной долей уверенности можно утверждать, что она получила окончательную свою разработку именно в XX в. Верно, что на протяжении всего XX столетия государство благосостояния взяло на себя ответственность за решение многих социальных проблем, в том числе входящих в компетенцию местных властей. Но это отнюдь не означало поглощение местных органов власти государством, победу «государственной» теории и сдвига на задний план «общественной» теории местного самоуправления.

На протяжении всего XX в. имели место процессы и тенденции, которые вели к неуклонному расширению объема функций местных властей. В дей-

ствительности имела место двуединая тенденция, суть которой состояла, с одной стороны, в повышении роли местных органов в обеспечении интересов населения соответствующих муниципальных единиц, в реализации государственной политики на местах, а с другой – в усилении влияния государства на решение местных проблем. Множество местных проблем получило общенациональное звучание, что привело к усилению правового регулирования местного управления и соответственно контроля центром деятельности местного управления. Местные власти оказались обязанными решать конкретные вопросы, сформулированные центральным правительством. В то же время оказалось, что отдельные важные общегосударственные задачи невозможно решать без самого непосредственного участия органов местного самоуправления.

Следует отметить, что местные органы власти никогда не действовали и не могли действовать вне государства и вопреки воле государства. И в период популярности идей классического либерализма и «общественной» теории местного самоуправления государство активно вмешивалось как в экономику, так и в социальные процессы. Более того, в XIX в. органы местного самоуправления лишь постепенно добивались относительной самостоятельности от государственной опеки. Пожалуй, трудно назвать какую-либо из сколько-нибудь важных сфер общественной жизни, которая могла бы функционировать без той или иной степени или формы поддержки государства.

Нельзя упускать из виду, что в последние годы при сохранении за центральным правительством значительных полномочий и функций по управлению экономическими и социальными процессами, в том числе и на местном уровне, наблюдается тенденция к восстановлению и расширению роли институтов гражданского общества, в том числе и института местного самоуправления. Об этом свидетельствует, в частности, активизация так называемого «третьего сектора», т. е. все более расширяющейся сети неправительственных так называемых неприбыльных организаций, ставящих перед собой цель решение тех или иных общественных проблем. В значительной степени эти организации с теми или иными оговорками можно рассматривать в качестве новейших форм и элементов системы общественного, в том числе и на местном уровне, управления.

В этом контексте особенно большое значение имеет вопрос о разграничении местных органов самоуправления и структур государственной власти, а также их полномочий и прерогатив. Следует отметить, что в данной сфере обе стороны как бы незримо состязаются, «перетягивая канат» полномочий: государство стремится по возможности полнее подчинить себе местные органы самоуправления, а те в свою очередь пытаются дистанцироваться от государства и получить как можно больше самостоятельности.

Очевидно, что понятие органов местного самоуправления означает, прежде всего, контроль местных дел и решений, принимаемых по этим делам, через избираемую местным населением власть. Как справедливо отмечал германский исследователь З. Баллейс, муниципалитеты являются в первую очередь «естественными» корпоративными единицами, и их автономность вытекает не столько из государственной власти и желания вышестоящих государственных органов предоставить муниципалитетам некую автономию, сколько из суверенитета народа, суверенитета, который должен уважаться и неукоснительно обеспечиваться государством на практике. Право на местное самоуправление представляет собой основополагающее конституционное право и в этом качестве оно должно защищаться как муниципалитетом, так и местным населением на всех инстанциях вплоть до Федерального конституционного суда[1]. Но при этом очевидно и то, что местные дела не могут существовать изолированно от общегосударственных дел и в этом отношении органы местного самоуправления действуют в тесной координации с органами государственной власти. На местном уровне они как бы дополняют друг друга.

Конечно, местное самоуправление является обособленной частью единой государственной администрации тем не менее оно зависит от центра по части оказания услуг населению в соответствии с общенациональными стандартами и общим политическим курсом центрального правительства. Особенно очевидна эта зависимость в плане финансовой поддержки центром муниципальных образований, будь то прямо, или же через региональные администрации или субъектов федерации. Поскольку органы местного самоуправления формируются путем волеизъявления самого местного населения, они имеют свою собственную легитимность, обладают определенной самостоятельностью, в том числе и в финансовой сфере, так как располагают собственной налоговой базой, муниципальной собственностью и людскими ресурсами. В то же время в современном государстве местное управление осуществляется как назначаемыми из центра органами государственной администрации на местах, так и представительными органами, избираемыми населением отдельных административно-территориальных единиц. Отражая интересы соответствующих местных сообществ, и те и другие подконтрольны центральным властям. Будь они законодательными, исполнительными или судебными органами, они обязаны участвовать в реализации государственной политики на местах.

Как отмечают многие авторы, чтобы правильно оценить соотношение системы местного самоуправления и государственной власти, необходимо определить содержание и точки совпадения и различия понятий «местное управление» и «местное самоуправление». Если одна часть исследова-

[1] The Present and future of local government in Britain and Germany. – London, 1985. – P. 71.

телей, особенно приверженцев «государственной» теории местного самоуправления, склонна отождествлять эти понятия, то другая часть вкладывает в них порой совершенно разный смысл, обозначая ими две различные системы, параллельно функционирующие на местном уровне. И действительно, органы местного самоуправления избираются непосредственно гражданами. Что касается местного управления, то это органы, назначаемые на местах центральной властью и представляющие государственную администрацию на местах, не только избираются местным населением, но и обладают определенным комплексом властных полномочий и определенной самостоятельностью в отношении системы государственной власти.

Однако при этом обращает на себя внимание то, что есть страны, где существуют только органы самоуправления или только органы управления, назначаемые правительством. Например, в Великобритании и некоторых других англосаксонских странах отсутствуют назначаемые сверху представители центра на местах, т. е. здесь существуют только органы местного самоуправления. Не случайно в ряде стран (США, Англия) понятия «муниципалитет», «муниципальный орган» равнозначны понятию «орган местного самоуправления». В этом вопросе с определенными оговорками можно согласиться с американским исследователем Х.Ф. Алдерфером, по его мнению, не следует противопоставлять такие понятия, как «местное самоуправление» и «местное государственное управление», «местное представительное управление» и «местное непредставительное управление», поскольку все они входят в более широкое понятие «местное управление»[1]. Придавая приоритет понятию местного управления, Х.Ф. Алдерфер утверждал, что оно достаточно всеобъемлюще и «охватывает все единицы управления ниже общенационального уровня в унитарных государствах и ниже уровня субъекта федерации в федеративных государствах»[2].

В большинстве авторитарных стран органы местного управления, наоборот, являются структурной составляющей государственной власти низшего звена. Чаще всего существуют смешанные системы, где в органической взаимосвязи сосуществуют элементы самоуправления и управления. Классическим примером такой системы является французская система, где задействованы как органы местного самоуправления, избираемые местным населением, так и органы управления, назначаемые центральной властью.

Таким образом, можно утверждать, что система местного самоуправления обладает определенными признаками и государственного и общественного института. Как отмечал В.А. Лапин в своей работе «Потенциальные возможности местного самоуправления», общественно-государственный характер института местного самоуправления делает его централь-

[1] *Alderfer, H.F.* Local government in developing countries. – N.-Y., 1964. – P. 177.
[2] Ibid. – P. 2.

ным звеном в механизме взаимодействия гражданского общества и государства. По-видимому, в этом и состоит главная роль местного самоуправления в любом государстве.

В связи с этим представляет интерес, что нигде не зафиксировано положение, согласно которому, органы местного самоуправления не включены в систему органов государственного управления. В частности, мы не найдем такого положения и в Европейской хартии о местном самоуправлении, где сказано, что под местным самоуправлением «понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть дел публичной власти и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»[1].

Если уж ведется речь о самостоятельности местного самоуправления, то оно не включено в систему органов государственной власти не с точки зрения утраты ими властной природы, а под углом зрения установления четкого разделения властных функций «по вертикали». Хотя полное отделение местного самоуправления от государственного управления невозможно в принципе, поскольку круг государственных интересов и функций включает любые проблемы общественного значения на местах. В этом отношении местное самоуправление автономно по отношению к органам государственной власти в том смысле, что государственные органы не имеют права отменять решения местных органов, если их действия не противоречат законодательству. Следует помнить также, что местное самоуправление – это часть целостной системы общественных отношений; институт, функционирующий в рамках, пускай несовершенной, но взаимосвязанной в своих составных частях, структуры общества. Поэтому местное самоуправление нельзя рассматривать изолированно от других составных элементов институциональной структуры общества.

Список литературы

1. *Барабашев, Г.В.* Муниципальные органы современного государства (США и Великобритания). – М., 1971.

2. *Безобразов, В.П.* Управление, самоуправление и судебная власть. – СПб, 1874.

3. *Черкасов, А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998.

4. The role of the constitution in a changing society. – Oslo, 1991.

© Шамхалов М.А., 2011

[1] Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Серия европейских договоров. – №122. – Страсбург, 1990.