Винник Надежда Витальевна – преподаватель кафедры конституционного и административного права ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). E-mail: hopeless07@rambler.ru

N.V. Vinnik

About the local self-governance in the system of public power and the guarantees of its realization

The article is devoted to the institute of the state guarantees of the municipal powers and its role as an element of constitutional arrangement of Russia. It contains the system of guarantees of the municipal powers.
Keywords: state guarantee, municipal authorities, state authorities, decentralization, democracy.

О местном самоуправлении в системе публичной власти и гарантиях его осуществления

В статье рассматривается институт местного самоуправления как элемент конституционного строя России. Систематизированы государственные гарантии местного самоуправления.
Ключевые слова: государственные гарантии, органы местного самоуправления, органы государственной власти, децентрализация, демократия.

Функционирование местного самоуправления и эффективность реализации его целей и задач во многом зависят от того, какие созданы для этого условия, насколько полно обеспечены необходимыми ресурсами все формы самоорганизации населения на территории муниципального образования, действенны ли механизмы защиты прав местного самоуправления, иными словами, в достаточной ли степени гарантирован конституционно-правовой статус местного самоуправления. Конституционный статус местного самоуправления (самостоятельного в пределах своих полномочий и организационно обособленного от государственной власти) исключает возможность административного разрешения возникающих на муниципальном уровне споров вышестоящими органами исполнительной власти.

Закрепление местного самоуправления в одной из последних глав Конституции РФ вряд ли может быть обосновано с точки зрения конституционно-правового значения этого института. Ведь местное самоуправление является одной из основ конституционного строя и, характеризуя достигнутый уровень самоорганизации граждан, относится в том числе к институтам гражданского общества, а не «вытекает» из государственных форм властвования. С учетом внутренней логики конституционного регулирования местное самоуправление вполне могло бы

претендовать на положение, предшествующее институтам организации государственной власти. Вместе с тем, расположение института местного самоуправления в структуре конституции объяснимо, во-первых, тем, что его вынесение за пределы институтов государственной власти подчеркивает стремление и в этих, формальных, моментах следовать конституционному постулату, что «… органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Местное самоуправление и государство тесно связаны, но представляют собой два вида властной организации общества. У них имеется ряд объединяющих черт, которые не присущи никаким другим видам общественной власти:

1) местная и государственная власть организована по территориальному признаку;

2) местное самоуправление и государство реализуют свое социальное назначение посредством специальных органов, наделенных правом осуществлять властные полномочия;

3) только местное самоуправление и государство могут устанавливать налоги и сборы;

4) только местная власть и государство способны принимать (в пределах своей компетенции) нормативно-правовые акты;

5) лишь местная и государственная власть наделена правом устанавливать и применять меры принуждения на всей территории своей юрисдикции.

Однако есть и отличительные признаки. Различно время возникновения государства и местной власти. Так же эти два вида публичной власти отличаются степенью организационного упорядочивания общественных связей, объемом и характером компетенции и так далее. Можно сделать вывод, что местное самоуправление и государственная власть – различные виды публичной власти.

Наличие отличительных черт рассматриваемых явлений не следует воспринимать как контрадикторность (противоположность) институтов государственной власти и местного самоуправления.

Разнообразие форм и методов правовой регламентации местного самоуправления предопределило появление различных типов организации власти на местах. В зависимости от положения местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти выделяют две основные модели местного самоуправления: англосаксонскую и континентальную (французскую).

Англосаксонская модель местного самоуправления (Великобритания, США, Канада, Австралия и др.) считается классической муниципальной формой. Для этого типа организации местного самоуправления характерны: высокая степень его автономности; отсутствие прямого подчинения между муниципальными органами разных уровней; отсутствие на местах уполномоченных представителей центрального правительства, опекающих местные органы; избрание населением не только представительных органов,

но и отдельных муниципальных должностных лиц; сочетание административного и судебного контроля за законностью действий муниципальных органов.

Континентальная (французская) модель (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) характеризуется такими чертами, как: сочетание прямого государственного управления (государственная администрация) на местах и местного самоуправления; жесткая система административного контроля на местах; бюрократическая субординация между органами различных уровней управления; широкие возможности административного воздействия центральной власти (предварительный контроль в отношении решений органов местного самоуправления, возможность аннулирования принятых решений, временное их приостановление и пересмотр, замещение органов местного самоуправления, их отзыв, отставка, роспуск и др.) [1].

Выбор той или иной модели обусловлен исторически, а также находится в зависимости от целого ряда социально-экономических факторов. Выбранная государством модель определяет и подход к системе государственных гарантий местного самоуправления. Российская Федерация в 1998 году ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления [2], официально подтвердив выбор развития местного самоуправления в государстве в соответствии с англосаксонской моделью местного самоуправления.

Данная модель, зародившись и развиваясь теоретически, практическую реализацию получила в период буржуазных революций. Возможным объяснением этого является то обстоятельство, что само становление местного самоуправления было связано с процессами перехода от феодальной организации к современному индустриальному обществу. Оплотом нарождавшейся буржуазии являлись города, требовавшие самостоятельности в управлении местными делами, свободы общинного управления от надзора и вмешательства со стороны центральных властей [3]. Российское государство не имело подобного исторического опыта. Исторически для России характерна, скорее, модель контроля местного самоуправления органами государственной власти. В результате, происходит смешение признаков обеих моделей, что, в свою очередь, может повлечь правовые споры.

Положение о том, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, имеет не просто констатирующее, а нормативное и одновременно доктринальное значение. Это определяется признанием Российской Федерацией в качестве обязательных для себя международно-правовых стандартов в области местного самоуправления, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ. Положения Европейской хартии местного самоуправления о том, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя, а сам принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по

возможности, в Конституции государства, получают подтверждение и развитие в конституционном и текущем правовом регулировании местного самоуправления в России.

В Российской Федерации особым образом требование баланса централизации и децентрализации проявляется в институтах местного самоуправления. С одной стороны, конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления есть безусловное требование децентрализации публичной власти, связанное с приближением последней к населению, созданием условий для наиболее полного и оперативного выявления и удовлетворения потребностей населения. Принцип организационного обособления местного самоуправления от государственной власти призван обеспечить возможность муниципальным образованиям самим определить свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление. С другой, – само по себе местное самоуправление, будучи уровнем публичной власти, одновременно является формой территориальной самоорганизации населения [4].

Представляется обоснованным тезис о наличии системных взаимосвязей между модернизацией государственности, поиском баланса централизации и децентрализации, правовым прогрессом в развитии современных институтов демократии и приведением их в соответствие с требованиями Основного закона, конституциализацией местного самоуправления и правопорядка в целом [5].

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев выделяют в своем классическом учебнике по муниципальному праву четыре основные черты местного самоуправления: наличие особого субъекта – населения, граждан; особый объект управления – вопросы местного значения; самостоятельность местного самоуправления; собственная ответственность муниципальных образований [6].

Самостоятельность местного самоуправления проявляется в том виде, как это закреплено в конституции и получило конституционно-доктринальное обоснование в позитивно-представительном аспекте, характеризующем саму природу местного самоуправления и уполномочивающем его на активную деятельность по осуществлению принадлежащих ему как институту российской государственности публично-правовых функций. При этом, конституционное обоснование самостоятельности местного самоуправления кругом его собственных полномочий по вопросам местного значения определяется, с одной стороны, «внутренней» муниципально-правовой природой самих по себе полномочий местного самоуправления, их публично-властным характером, а с другой стороны, «внешними», государственными средствами их гарантирования. Поэтому конституционный принцип государственного гарантирования местного самоуправления в полной мере распространяется не только на деятельность органов местного самоуправления, но и на сферу реализации всей системы муниципально-правовых норм (независимо от того, имеют они

своим источником нормативные правовые акты органов государственной власти или местного самоуправления).

Самостоятельность местного самоуправления выражается в двух аспектах. Первый заключается в законодательном закреплении за муниципальными образованиями вопросов местного значения. На федеральные и региональные органы государственной власти возлагаются обязанности по обеспечению реальных возможностей (финансово-бюджетных, экономических, социально-политических, юридических), позволяя самостоятельно, в пределах своих полномочий, решать вопросы местного значения. Второй – в степени невмешательства в сферу местного самоуправления государственной власти на всех уровнях ее реализации.

В настоящее время наиболее рациональным представляется подход, в соответствии с которым местное самоуправление рассматривается как связующее звено между государством и институтами гражданского общества. Однако одним из наиболее дискуссионных моментов в теории местного самоуправления является определение сущности власти местного самоуправления и ее взаимодействия с органами государственной власти. Это связано с тем, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что определяет их собственный правовой статус, отличный от государственного.

Практика взаимодействия государственного управления и местного самоуправления нередко вытекает в правовые споры и попытки ограничить самостоятельность муниципальных образований. Законом Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (района, города), а также районов в городах. Но на этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти. К такому же выводу пришёл Конституционный суд РФ. [7] Определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, – с тем, чтобы это способствовало (насколько возможно) приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, и, вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки, а по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, – может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации.

Район, непосредственно входящий в состав республики, может включать в себя ряд городских и сельских поселений, каждое из которых, согласно ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации, имеет право быть муниципальным образованием и наделяется всеми правами, предусмотренными ее статьями (130, 131, 132). При таких обстоятельствах обязательное наделение района правами муниципального образования означало бы, что городские и сельские поселения, входящие в состав района,

такое право (вопреки ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации) утрачивают и становятся лишь подразделениями данного муниципального образования, что не приближало бы органы местного самоуправления к населению, а, напротив, отдаляло бы их от него.

Учитывая соотношение вопросов местного значения и вопросов государственного значения, их уровень и объем в рамках того или иного города, республика вправе создать органы государственной власти и в определенных городах, наделив их статусом городов республиканского значения, приравняв их к районам, что должно быть закреплено в административно-территориальном устройстве, определяемом Конституцией Удмуртской Республики. В этом случае муниципальными образованиями могут стать части города, его районы и т. д.

Очевидно, выбранная модель местного самоуправления не соответствует реалиям правовой действительности. Стремление к развитию местного самоуправления по правилам, установленным Европейской хартией, не находит поддержки в законотворческой и правоприменительной практике.

Не следует забывать о проблемах, существующих в области законодательного регулирования местного самоуправления, так как многие аспекты остались незатронутыми или же имеют незаконченный характер. Права населения на самоуправление остаются нереализованными в полной мере.

В.Д. Зорькин справедливо отмечает, что Российская Федерация, являясь демократическим государством: а) обязана признавать местное самоуправление как развивающуюся по инициативе самого населения и под свою ответственность демократическую форму самоорганизации его публичной жизни, исходя из исторических и иных местных традиций. Конституционная формула «признание» означает, что государство не может выступать «творцом» местного самоуправления, оно не «предоставляет» заранее определенный и тем более некий исчерпывающий набор форм осуществления и самих прав населения на местное самоуправление; б) государство обязано гарантировать местное самоуправление. В данном положении отражается тот факт, что на высшем правовом уровне закрепляется само понятие гарантирования местного самоуправления, которое с учетом особенностей его конституционного оформления приобретает не просто терминологическое, а категориальное значение [8].

Конституция ориентирует государство на создание системы гарантий местного самоуправления не просто как одного из организационно-правовых институтов публичной власти, а как демократической формы самоорганизации населения, института народовластия, в котором воплощается единство властных начал с индивидуальными и коллективными возможностями граждан решать вопросы местного значения, участвовать в управлении делами государства.

Под государственными гарантиями понимаются созданные государством необходимые условия и средства, которые позволяют обеспечить реализацию и всестороннюю охрану прав населения на осуществление своих полномочий

органами муниципальных образований и должностными лицами местного самоуправления по решению вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в установленном законом порядке, а также предпосылки для поступательного развития местного самоуправления [9]. Государственные гарантии местного самоуправления представляют собой сложную систему общих и специальных гарантий.

Общие гарантии обусловлены сложившимися господствующими общественными отношениями экономического, социального, политического, организационного характера и не связаны с конкретными юридическими механизмами, направленными на охрану (защиту) прав личности. К числу общих гарантий принято относить экономические, политические, социальные и духовно-культурные.

Специальные гарантии – это юридические гарантии прав гражданина. Это значит, что они получили закрепление в правовых нормах и институтах и обеспечивают возможность эффективной реализации конкретных прав, а также их защиты в случае нарушения [10]. Иными словами, специальные гарантии представляют собой совокупность правовых норм и институтов, обеспечивающих возможность эффективной реализации прав местного самоуправления и закрепляющих судебные и иные правовые возможности защиты местного самоуправления.

Юридические гарантии местного самоуправления можно классифицировать в зависимости от источников их закрепления: конституционные гарантии; общепризнанные нормы и принципы международного права; гарантии, закреплённые в федеральном законодательстве; гарантии, фиксированные в законодательстве субъектов РФ; гарантии, закреплённые в муниципальных правовых актах. Кроме того, имеют место быть более конкретные подсистемы специальных (юридических) средств гарантирования местного самоуправления, среди которых организационное, финансово-экономическое гарантирование местного самоуправления. Все перечисленные виды гарантий должны находиться в логической взаимосвязи друг с другом.

Особое место в системе гарантий занимают конституционные гарантии местного самоуправления. Статьи 3, 12, 72, а также глава 8 Конституции РФ, по существу, согласуются с нормами Европейской хартии местного самоуправления. Однако федеральное законодательство отходит от англосаксонской модели местного самоуправления. Само определение местного самоуправления, заложенное в Европейской хартии и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», имеет разную семантику.

Хартия определяет местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения, в то время как Федеральный закон указывает на то, что местное самоуправление –

это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, – самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Специальные гарантии являются производными от общих и призваны с формально-юридической точки зрения обеспечить их реализацию. Все гарантии, в том числе и юридические, сами по себе в разрозненном виде малоэффективны. Их практический результат (реализация прав человека) может быть достигнут только в комплексе действия совокупного механизма, связывающего все его элементы в единое целое. Содержание создаваемых законов и иных нормативно-правовых актов о правах человека должно быть максимально приближено к реалиям политической, социокультурной и экономической ситуации в стране, способствовать их стабилизации и прогрессивному развитию.

Литература и источники:

1. Авакьян, С. А. Муниципальное право России / отв. ред. С. А. Авакьян. – М. : Проспект, 2009. – 544 с.

2. Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122) [рус., англ.] : Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998 г. – № 36. – Ст. 4466.

3. Ершова, Г. В. Либеральные теории о местном самоуправлении в западноевропейских учениях XVIII – XIX вв. / Г. В. Ершова // История государства и права. – 2010. – № 5. – С. 46 – 48.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 2.04.2002 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 14. – Ст. 1374.

5. Бондарь, Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М. : НОРМА, 2008. – 592 с.

6. Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М. : Проспект, 2010. – 672 с.

7. Постановление Конституционного суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 5 – Ст. 708.

8. Зорькин, В. Д Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. – М., 2010. – 810 с.

9. Овчинников, И. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / И. И. Овчинников. – М. : РАГС, 2010. – 504 с.

10. Федорин, В. П. Гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина : учебное пособие / В. П. Федорин. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2009. – 104 с.