

Муниципальная власть: продолжение государства или институт самоорганизации общества?*

Пешин Николай Леонидович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова
[npeshin@yandex.ru]
119991, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13

В статье рассматриваются вопросы, касающиеся природы муниципальной власти и ее связи с властью государственной. Исследуются проблемы самостоятельного его функционирование на основе принципов самоорганизации, самообеспечения и самоконтроля. Проводится детальный анализ норм Конституции Российской Федерации, отделяющих местное самоуправление от государственной власти, и на основе данного анализа делаются выводы о возможности существования муниципальной власти как особого публично-правового феномена. Основные выводы, сделанные по итогам проведенного анализа, сводятся к тому, что сам по себе выбор тех или иных теоретических принципов построения муниципальной власти еще не гарантирует того, что созданная модель на практике окажется эффективной. До сих пор, и это признается на всех уровнях осуществления публичной власти, посредством применения действующего механизма правового регулирования не удалось построить оптимальную модель взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти. «Отделенное» существование муниципальной власти еще не означает отсутствия связи местного самоуправления с государственным управлением, «неподпадение» муниципальных образований под воздействие государственно-властных структур, т.е. какую-либо форму независимости местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная власть, государственная власть, публичная власть, конституционные основы местного самоуправления, конституционная модель местного самоуправления.

Municipal Government: the Continuation of the State or an Institute of Self-Organization of the Society?

Peshin Nikolay L., Doctor of Law, Professor of Constitutional and Municipal Law Department of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU)

The article deals with the nature of municipal authority and its relationship with state power. The problems of independent functioning of the system based on the principles of self-organization, self-maintenance and self-control are researched. A detailed analysis of the norms of the Constitution of the Russian Federation separating the local self-government from the state is provided and based on the analysis conclusions are made about the possibility of existence of municipal power as a special public and legal phenomenon. The main conclusions drawn from the analysis are that the selection of certain theoretical principles for the construction of municipal power does not guarantee that the model created in practice will be effective. Until now, and this is recognized at all levels of the public authorities, it has not been possible to build an optimal model of the relationship between local government and state power through the application of the existing mechanism of legal regulation. The «separated» existence of the municipal power (authorities) does not mean that there is no connection between local self-government and state administration, municipal formations must and shall be influenced by state-power structures, so any form of independence of local self-government is impossible.

Keywords: local self-government, municipal power, state power, public authority, constitutional foundations of local self-government, the constitutional model of local self-government.

После принятия в 1993 г. Конституции в Российской Федерации возникла новая, не свойственная ни одному из предшествовавших исторических этапов развития нашего государства система местной власти, получившая название местного самоуправления, хотя этот термин не был введен Конституцией — он использовался задолго до ее принятия. В нем заложена главная особенность местной власти: функционирование на основе принципов самоорганизации, самообеспечения и самоконтроля. Термин «муниципальный» достаточно часто встречается в Конституции РФ: например, согласно ч. 2 ст. 8 в Российской Федерации равным образом признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Связь данного термина с местным самоуправлением видна из формулировок ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, в которой сказано, что владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью обеспечивает именно местное самоуправление.

В Конституции РФ постоянно подчеркивается, что все, что называется муниципальным, с одной стороны, не является государственным, а с другой — не является и частным. Так, малоимущим жильё предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов (ч. 3 ст. 40), бесплатная медицинская помощь оказывается в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения (ч. 1 ст. 41) и т.д. Эти и многие другие конституционные требования определяют отделение общественных отношений, складывающихся в сфере местного самоуправления, от прочих видов общественных отношений и формирование в качестве обособленного образования совокупности правовых норм, регулирующих эти виды отношений. В тех случаях, когда обособленная совокупность правовых норм регулирует отдельные отношения (их виды) в более общем роду отношений, говорят о том, что данная совокупность норм является отраслью законодательства. В тех же случаях,

* Статья является продолжением и развитием идей автора, сформулированных в диссертационном исследовании, результаты которого были опубликованы в работах: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. 461 с.; Пешин Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 14–17; и др. Статья подготовлена с использованием СПС «КонсультантПлюс».

когда она регулирует все отношения данного рода, говорят о самостоятельной отрасли права. Например, вопросы избрания депутатов, выборных должностных лиц регулируются нормами избирательного права. Отношения, связанные с избранием указанных субъектов, относятся к виду отношений, связанных с порядком формирования, принципами организации и механизмом деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, т.е. являются отношениями, составляющими предмет конституционного права. Поэтому избирательное право рассматривается как отрасль законодательства (реже — как подотрасль конституционного права), но не как самостоятельная отрасль права. А вот, к примеру, отношения, возникающие в связи с осуществлением государством финансовой деятельности, обусловленной наличием в стране товарно-денежных отношений, необходимостью распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и части национального дохода, достаточно однородная группа отношений, регулируемая отдельной упорядоченной совокупностью правовых норм, именуемая финансовым правом. Финансовое право повсеместно рассматривается именно как самостоятельная отрасль права. Как видно, деление системы правовых норм на отрасли, подотрасли, отрасли законодательства является в определенной степени условным: на это деление достаточно сильно воздействуют сложившиеся традиции, хотя иногда возникают и новые тенденции в развитии системы права. Возникновение муниципального права — следствие проявления одной из них.

Муниципальная власть в течение всего времени своего существования в Российской Федерации превратилась в особый публично-правовой феномен. Объединяет ее с государственной властью то, что, как и государственная власть, она обеспечивает подчинение себе субъектов муниципально-правовых отношений, но при этом муниципальная власть обладает качественно отличающимися ее от государственной власти признаками. Главный общий признак, который объединяет местное самоуправление и государственную власть, — публичность, т.е. и государственная власть, и муниципальная власть — это формы публичной власти. Смысл возникновения муниципальной власти заключается в особом способе децентрализации управления в государстве. Местная власть отличается от государственной власти тем, что осуществляется органами, не входящими в систему органов государственной власти. Но это публичная власть, решениям которой подчиняются как население муниципальных образований, так и любые иные субъекты, находящиеся на ее территории. Из сказанного следует, что муниципальная власть является разновидностью и социальной, и публичной власти, действующей в пределах муниципального образования, основанной на нормах права и осуществляемой, как правило, от имени населения органами местного самоуправления.

Государственную власть отличает такой признак, как суверенность, тогда как муниципальная власть — подзаконна. Кроме того, сферы действия этих властей различны: государственная власть распространяется на всю территорию России, а муниципальная в каждом конкретном случае ограничена территорией отдельного муниципального образования. Государство определяет общие принципы организации местного самоуправления, т.е. условия осуществления муниципальной власти. Безусловно, все это означает, что муниципальная власть зависит от власти государственной, она получает ровно

такую степень самостоятельности, какую определит для нее государственная власть.

Итак, местное самоуправление признано уровнем публичной власти, его решения являются общеобязательными. Местное самоуправление согласно российскому законодательству очень жестко связано с системой органов государственной власти, прежде всего уровня субъектов Российской Федерации. По сути, оно уже является не только связующим звеном между гражданским обществом и государством, оно становится представителем государства на местном уровне, реализующим от имени этого государства властные полномочия. Но в то же время этот «представитель», хотя и до известной степени формально, зависит от населения муниципального образования и претендует на то, чтобы представлять его интересы. Это придает природе местного самоуправления общественные черты. Поэтому можно говорить о государственной природе местного самоуправления с отдельными общественными чертами. Такая природа позволяет населению муниципальных образований транслировать свои интересы на уровень государственной власти, хотя баланс общественных и государственных интересов на уровне местного самоуправления явно смещен в пользу государства. Тем не менее даже в таком виде местное самоуправление в Российской Федерации по-прежнему остается единственным «связующим звеном» между государственной властью и гражданским обществом. Вмешательство государства в дела местного самоуправления уже давно не ограничивается только сферой делегированных полномочий. Государство распространило свой контроль на все сферы деятельности местных органов. Но, полагаем, возможно и обратное движение. При известных условиях (развитие демократических стандартов, появление стремления государства привлечь как можно более широкий круг населения к непосредственному решению вопросов местного значения, активизация общественного самосознания, реализация принципа децентрализации власти и т.д.) происходит противоположный процесс — превращение дуалистической модели взаимоотношений в децентрализованную. Это отчетливо можно проследить на примере ФРГ — государства, наиболее полно реализовавшего дуалистическую теорию. Фактически в течение всей второй половины XX в. можно заметить усиление интеграции местной экономики в общегосударственную хозяйственную систему, усиление степени вмешательства государства в дела местного самоуправления. К концу 80-х годов XX в. общины были полностью подконтрольны государству, которое регулировало все более или менее значимые формы их деятельности. В ряде случаев на местах были учреждены специальные органы управления, ограничивавшие и контролировавшие деятельность органов самоуправления общин. В период с 1965 по 1977 г. была проведена территориальная реформа, вследствие которой общины были укрупнены, объединены, за счет чего была расширена их ресурсная база. Хотя нельзя не признать, что многие общины при этом, прежде всего расположенные в южной части ФРГ, отстаивали свое право на сохранение местных особенностей. Эта тенденция централизации во второй половине 80-х годов сменилась тенденцией к децентрализации. Во многом этому способствовала и Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. В сфере определения модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления возобладала концепция партнерства всех уровней власти, в соответ-

ствии с которой каждому уровню власти принадлежит особая, важная роль в системе социального управления. Органы местного самоуправления общин получили законодательные гарантии невмешательства государства в их внутреннюю деятельность без особых на то причин. Важная роль стала принадлежать разного рода ассоциациям и союзам местных властей. Именно через них во многом сейчас осуществляется диалог разных уровней власти с местным самоуправлением. Это и есть эволюция дуалистической модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления в направлении развития децентрализованной модели. Как видно, в Российской Федерации и странах Западной Европы это движение в настоящий момент можно охарактеризовать как разновекторное.

В целом необходимо также отметить, что сам по себе выбор тех или иных теоретических принципов построения муниципальной власти еще не гарантирует того, что созданная модель на практике окажется эффективной. До сих пор, и это признается на всех уровнях осуществления публичной власти, посредством применения действующего механизма правового регулирования не удалось построить оптимальную модель взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти. По справедливому замечанию Т.М. Бялкиной, эта проблема не может быть успешно решена без серьезных научных исследований, поскольку вопрос о сущности местного самоуправления, его роли в государственном устройстве, во взаимоотношениях с государственной властью в целом продолжает оставаться дискуссионным. До сих пор в государственноведческой науке местное самоуправление представляется либо как совершенно обособленный от государственной власти институт, либо как ее прямое продолжение на местном уровне¹.

Главная сложность в построении эффективной муниципальной власти, по-видимому, заключена в формулировке ст. 12 Конституции Российской Федерации, которая задает вектор обособленного рассмотрения местного самоуправления от системы государственной власти. Отдельные исследователи сравнивают, сопоставляют те или иные стороны местного самоуправления с теми или иными сторонами системы государственного управления, но в целом системный, комплексный подход к организации государственного управления и местного самоуправления как единой системы управления, осуществляемой в рамках функционирования единой публичной власти в России, до сих пор не сформирован. Именно поэтому следует признать крайне необходимым с учетом безусловной важности различных научных концепций и подходов к изучению местного самоуправления рассматривать муниципальную власть как особую форму народовластия — составную часть единой системы публичной власти, организационно и функционально находящуюся в системной взаимосвязи с другими уровнями публичной власти, а именно с уровнями власти государственной. Такой подход позволяет обеспечить не только системность изучения отдельных особенностей муниципальной власти, но и позволит четко выявить положение местного самоуправления в соотношении с системой государственных институтов, проанализировать его в динамике, в процессе усложнения взаимосвязей государственных и муниципальных институтов, в развитии системы взаи-

моотношений государственной власти и местного самоуправления в направлении построения наиболее эффективной модели.

Особо следует подчеркнуть, что «отделенное» существование муниципальной власти еще не означает отсутствия связи местного самоуправления с государственным управлением, «неподпадение» муниципальных образований под воздействие государственно-властных структур, т.е. какую-либо форму независимости местного самоуправления. Принципиальная разница здесь заключается в том, что система органов государственной власти (равно как и система органов местного самоуправления) — это статическая система, это ряд институтов, обладающих определенным правовым статусом и выполняющих определенную роль в системе государственного и общественного устройства. Что же касается государственного управления (или местного самоуправления) — это динамическая система, это процесс, властная деятельность соответствующих органов. И осуществляться она должна прежде всего с использованием всех необходимых форм взаимодействия и координации, и степень такого взаимодействия, для того чтобы функционирование публичной власти было эффективным, настолько сближает эти процессы, что становится возможным рассмотрение их как единого целого. Таким образом, модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления формируют две группы элементов: статические (субъекты взаимоотношений, их статус) и динамические (формы взаимодействия).

Игнорирование указанных отличий приводит к тому, что местное самоуправление рассматривается как простая совокупность организационных форм, с помощью которых оно осуществляется. Противоположный подход состоит в том, что авторы связывают отделение органов государственной власти от органов местного самоуправления с невозможностью построения единого управленческого механизма в государстве и приходят к выводам о необходимости отказаться от самостоятельного местного самоуправления. Так, например, И.И. Овчинников пишет: «Еще в работе Л.А. Велихова, посвященной проблемам городского хозяйства и вышедшей в 1928 г., представлена полемика тех лет по данному вопросу и делается вывод о неправомерности отрыва местного самоуправления от государственного управления. Если данное утверждение, т.е. оторванность местного самоуправления от государственного управления, рассматривать с позиций современных подходов теории управления, то можно заметить, что такой отрыв нарушает всю систему государственного управления. Получается, что государство не управляет подведомственными ему территориями. Учитывая вышесказанное, видимо, следует рассмотреть целесообразность изменения данной конституционной нормы в пользу возвращения местного управления в структуру органов системы государственного управления»². Этот вывод представляется не вполне корректным: по нашему мнению, существует общая модель, позволяющая объединить статические основы государственной и муниципальной власти в единую систему публичной власти, в то время как динамические начала этой системы соединяются и взаимодействуют в рамках механизма общего правового регулирования, и, таким

¹ Бялкина Т.М. Местное самоуправление и государственное управление // Вестник ВГУ. Серия: Гуманитарные науки. 2003. № 1. С. 315.

² Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 75.

образом, нет какой-либо необходимости в полном огосударствлении местного самоуправления.

Все сказанное дает основание утверждать, что муниципальная власть в Российской Федерации может быть охарактеризована по своей природе как форма государственной, но с отдельными чертами общественной власти. Данный вывод следует также дополнить указанием на тот факт, что степень сочетания государственного и общественного в муниципальной власти, преобладание

тех или иных начал целиком и полностью определяет государство. И в такой ситуации важно, чтобы государство было способно ввести механизмы самоограничения, гарантирующие самостоятельность местного самоуправления, препятствующие тотальному вмешательству государства во все его дела, полному огосударствлению природы местного самоуправления. Следует признать, что такие механизмы в полной мере в Российской Федерации еще не функционируют.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.
2. Барабашев Г.В. Местное управление и самоуправление в зарубежных странах / Г.В. Барабашев // Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Белые альвы, 1996. 396 с.
3. Бялкина Т.М. Местное самоуправление и государственное управление / Т.М. Бялкина // Вестник ВГУ. Серия: Гуманитарные науки. 2003. № 1. С. 314–327.
4. Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь: 200 тыс. слов и словосочетаний / И.Х. Дворецкий. М. : Русский язык-Медиа, 2005. 843 с.
5. Иванченков Ю.В. Понятие местного самоуправления в конце XIX века / Ю.В. Иванченков // История государства и права. 2014. № 16. С. 33–38.
6. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия / И.И. Овчинников. М. : Ин-т государства и права РАН, 1999. 328 с.
7. Пешин Н.А. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений : дис. ... докт. юрид. наук / Н.А. Пешин. М., 2008. 410 с.