

**Региональная власть и местное самоуправление
(перспективы обеспечения единства федерации)
Regional authorities and local self-government
(the prospects for the unity of the federation)**

*Попов Анатолий Николаевич,
кандидат юридических наук,*

*Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации,*

г. Тамбов, Россия

Popov Anatoliy N.,

PhD in Law

*Tambov branch of the Russian presidential academy of national economy
and public administration, Tambov, Russia*

E-mail: publpravo@mail.ru

УДК: 314.3

ББК: 60.7

П27

В работе рассматривается зарубежный опыт формирования системы местного самоуправления.

Ключевые слова: *Местное самоуправление, Конституционное право, государство*

This paper considers the formation of the international experience of local government system.

Keywords: *Local government, federal subject, the right.*

Российская Федерация за последние 20 лет пережила и переживает сложный период, обусловленный наличием проблем, особенно в сфере обеспечения внутреннего единства государства. Политическое противостояние, нестабильность, напряженность в отношениях между федеральным центром и регионами вынуждают вести поиск новой модели укрепления единства страны, в которой представляется целесообразным отвести особое место органам местного самоуправления.

В качестве предполагаемых направлений создания такой модели, по нашему мнению, следует обозначить следующие: в сфере местного самоуправления приведение законодательства субъектов Федерации в соответствие с федеральным; создание системы «сдержек и противовесов» федеральной, региональной и местной властей.

Конституционное право современных федеративных государств среди вариантов закрепления статуса местного самоуправления предусматривает выделение его как самостоятельного уровня управления, правовое регулирование которого находится в ведении федерации и ее субъектов.

Существуют и различные варианты определения места местного самоуправления в государстве. Так, в Индии оно входит в качестве составного элемента в государственный механизм, что подчеркивается, в частности, в ст.12 Конституции 1950 г., согласно которой понятие «государство» означает «правительство и парламент Индии, а также правительство и легислатуру каждого из штатов, и все местные или другие органы власти на территории Индии» [1].

В конституционном праве России, напротив, получила закрепление концепция негосударственной природы местного самоуправления. Так ст.12 Конституции Российской Федерации 1993 г. устанавливает, что «органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти» (данная формулировка была затем воспроизведена в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003г.).

На включение подобного положения в российское законодательство, возможно, повлияла и позиция многих представителей местных органов, стремившихся к

максимальному отделению местного самоуправления от государства, чтобы избежать возможного давления со стороны властных структур вышестоящих уровней управления.

Степень регламентации вопросов местного самоуправления в законодательстве также варьируется в различных государствах. Так, в странах с федеративным государственно-территориальным устройством национальные конституции в одних случаях регламентируют местное управление достаточно подробно (Австрия, Бразилия, Мексика); в других – упоминают о нем в весьма лаконичных формулировках (Германия) либо вообще не касаются данного вопроса, оставляя этот вопрос на усмотрение субъектов федерации (Австралия, Канада, США, Швейцария).

Представляется, что полностью исключить вмешательство в правовое регулирование местного самоуправления могут себе позволить лишь центральные власти достаточно благополучных федераций с высоким уровнем развития экономики и политической культуры. Но и отнесение местного уровня управления к ведению региональных властей может быть использовано ими для интеграции местных органов в свой властный механизм.

В данном отношении показателен опыт Индийской Федерации, в субъектах которой местные выборы проводились крайне нерегулярно. В середине 80-х г. здесь не функционировало большинство муниципальных советов, управление которыми было передано государственным чиновникам. В крупнейшем же индийском штате Уттар-Прадеш муниципальные выборы вообще не проводились с середины 70-х г. до начала 1989 г. [2, с. 160]

В России местное самоуправление отнесено к совместному ведению Федерации и субъектов, свидетельством чему является достаточно обширное федеральное законодательство по этим вопросам. Так, ст.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» рассматривает его как одну из основ конституционного строя Российской Федерации, а также в нём закрепляется право всех граждан страны на осуществление местного самоуправления.

Установление общих принципов организации и деятельности системы органов государственной власти и местного самоуправления Конституцией (п. «н» ч.1 ст.72) отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Приоритет здесь принадлежит федеральному законодательству, ему должны соответствовать законы и иные акты субъектов федерации, принимаемые по вопросам совместного ведения (ч.2 ст.76). На практике, однако, такое соответствие наблюдается не всегда, поскольку далеко не все субъекты Федерации восприняли общую модель местного самоуправления, закрепленную на федеральном уровне. Поиск же этими субъектами своих подходов к местному самоуправлению осуществляется в условиях «такого уровня дезинтеграции российской конституционно-правовой системы, когда параллельное и зачастую взаимоисключающее правотворчество Федерации и ее субъектов фактически перестало поддаваться действенному контролю и систематизации со стороны центральных властей» [3, с. 279].

Таким образом, возникает проблема реализации единой политики в сфере местного самоуправления, особенно в части использования контрольно-надзорных механизмов.

«С точки зрения единства властной конструкции, - отмечает германский исследователь Ф.-Л. Кнемайер, - надзор следует рассматривать как естественный противовес правам, которые гарантированы общинам», и данный контроль выступает, прежде всего «как корректива их права на самоуправление», направленная на обеспечение законности действий коммун и «гарантирование интересов государственного целого в связи с особыми интересами коммун» [4, с. 118].

Общий административный контроль над местным управлением, как правило, осуществляется правительством соответствующего субъекта Федерации (в лице одного

или нескольких министерств), хотя возможно и существование общедофедерального министерства, обеспечивающего реализацию государственной политики в этой области. В России таким министерством являлось Министерство по делам национальностей и региональной политике, переименованное впоследствии в Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям, затем – в Министерство региональной и национальной политики. В сентябре 1998 г. оно было разделено на два самостоятельных министерства (соответственно – региональной и национальной политики) [5, с. 215]. В июле 2000 г. оно было переименовано в Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики.

Будучи значимым элементом внутрифедеральных отношений, местное управление сотрудничает с вышестоящими властями, участвует в различных совместных программах. В этой связи интересно высказывание американского политолога Дж. Уилсона о том, что такое управление представляет собой составную часть федерализма, ибо «федерализм является такой политической системой, при которой существуют местные (территориальные, региональные, провинциальные, муниципальные) правительственные структуры, администрации штатов, а также национальное правительство» [6, с. 44].

В американской литературе подчеркивается, что, хотя местное управление не имеет общенационального конституционного статуса и регулируется исключительно штатами, оно всегда играло важную роль в функционировании «кооперативного федерализма», являясь де-факто самостоятельным субъектом межправительственного сотрудничества внутри федерации [7].

В США оно оказывает влияние на федеративные отношения «в основном через партийный механизм и через группы давления, представляющие интересы местных властей на федеральном уровне власти и в легислатурах штатов» [8, с. 27]. Достаточно большим политическим весом обладают ассоциации графств, муниципалитетов, мэров и другие, имеющие свои представительства в Вашингтоне.

Местные органы России также играют важную роль в реализации на местах политики правительства соответствующего субъекта Федерации. Подобные отношения, по-видимому, должны строиться на принципе не только подчинения, но и сотрудничества, в рамках которого эти органы обладают собственным политическим потенциалом. Представляется, что со своей стороны власти субъектов не могут не учитывать политические настроения в местных сообществах, поскольку от их поддержки во многом зависят результаты выборов в различные властные органы на местах.

Кроме того, будучи хорошо знакомыми с положением дел в соответствующих территориальных единицах, органы местного самоуправления зачастую способны более эффективно, чем правительства субъектов Федерации, решать отдельные локальные проблемы, реагировать на непредвиденные ситуации; в качестве многоцелевых способны обеспечивать горизонтальную интеграцию и координацию различных служб субъектов, функционирующих на низовом уровне, трансформируя их деятельность в единый курс тем самым обеспечивая комплексный подход к решению проблем.

Как отмечает применительно к своей стране американский исследователь Р.С. Хенсон, достаточно высокий политический потенциал местных властей «частично компенсирует их второстепенный конституционный, административный и финансовый статус» [9].

Особо следует заметить, что на практике местное самоуправление (сотрудничая с федеральными властями) в определенной мере служит преградой центробежным тенденциям в политической системе современного федеративного государства. Так, в России «самоуправляющиеся общины представляют собой естественный противовес центробежным тенденциям регионов, наделенных центростремительной динамикой»,

поскольку само существование общин здесь во многом «зависит от соблюдения регионами федеральных законов» [10, с. 50].

Аналогичным образом в США, по свидетельству Д.К. Найса, местные сообщества порой успешно используют общенациональное право для защиты своих инициатив от посягательства со стороны штатов.

В этой связи представляется целесообразным вести дальнейшую научно-исследовательскую работу в направлении использования потенциала местного самоуправления для укрепления федеративных отношений в России и сдерживания центростремительной активности ее субъектов.

Список литературы:

1. Constitution of India. New Delhi: Gov. of India publ., 1980.
2. Лешова М.А. Представительная демократия в Индии: эволюция местного самоуправления // Экономическое, социальное и политическое развитие Индии. М., 1989.
3. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1998.
4. Кнемайер Ф.-Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) // Гос-во и право. 1995. №4.
5. Черкасов А.И. Федерализм и местное самоуправление: правовое регулирование и взаимоотношения местных и вышестоящих органов власти (обзор) // Современный федерализм: состояние и тенденции развития. – М., 1999.
6. Уилсон Дж. Американское правительство. М., 1995.
7. Martin R.S. The cities and the federal system. N.Y. – 1996. – VIII.
8. Современный буржуазный федерализм. М., 1978.
9. Gouverning parters. State local relationship in the United Stet. / Ed. Hanson R.L. – Boulder Westview press, 1998. XII. P.5.
10. Митрохин С. Местное самоуправление: аргументы, проблемы, мифы // Местное самоуправление: теория и практика. М., 1997.