

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ:
ПРОДОЛЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВА
ИЛИ ИНСТИТУТ САМООРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА?**

Н. Л. Пешин

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Поступила в редакцию 18 февраля 2019 г.

Аннотация: рассматриваются вопросы, касающиеся природы муниципальной власти и ее связи с властью государственной. Исследуются проблемы самостоятельного его функционирования на основе принципов самоорганизации, самообеспечения и самоконтроля. Проводится детальный анализ норм Конституции РФ, 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, неподпадания 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.

Abstract: 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.

Key words: 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. Этот термин не был введен Конституцией, но использовался задолго до ее принятия. В нем заложена главная особенность местной власти: функционирование на основе принципов самоорганизации, самообеспечения и самоконтроля. Первые упоминания о построении местной власти на основе указанных принципов встречаются в источниках, относящихся к периоду Древнего Рима. Отдельные поселения, над которыми было установлено господство Рима, сохранили собственную систему институтов местной власти и стали именоваться муниципиями (от лат. *municipium*) – вольными городами, жителям которых были присвоены права римских граждан. Этот термин, очевидно, восходит к латинским понятиям *munus* – обязанность, служба, повинность и *capio* (*capere*, *septum*) – получать, принимать, выбирать¹.

Содержание данного термина с течением времени менялось: до середины IV в. до н. э. муниципия – это просто союзный Риму город, как правило, находящийся на территории современной Италии. Римляне не взимали с таких городов налоги, но запрещали им иметь собственные вооруженные силы, Рим же принимал на себя обязательство защищать их силами римских войск. С 338 г. до н. э. муниципией называется любая римская гражданская община вне пределов Рима. Наконец, с 90 г. до н. э., когда все жители италийских городов получили права римского гражданства, под муниципией понимается любой провинциальный город. Поэтому когда возник вопрос о наименовании нового для современной России вида власти, основной характерной чертой которой было ее осуществление в большинстве случаев на уровне сравнительно небольших поселений, а также территориальных единиц, было предложено использовать термин «муниципальный», равно как «муниципальной» стала называться и новая отрасль права – система норм, эту власть регулирующих. 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 всё, 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

¹ См.: Дворецкий И. Х. Латинско-русский словарь : 200 тыс. слов и словосочетаний. М., 2005.

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, 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 из приведенных примеров, 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.

Конституция РФ называет следующие отношения (виды отношений), которые связаны с принципом местного самоуправления:

- осуществление народом своей власти (ч. 2 ст. 3);
- признание и защита равным образом муниципальной с иными формами собственности (ч. 2 ст. 8);
- земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной и иных формах собственности (ч. 2 ст. 9);
- государственное признание местного самоуправления как института и наличие государственной институциональной гарантии (т. е. государственное обеспечение существования местного самоуправления как института, причем института, существующего отдельно от собственно системы институтов государства) (ст. 12);
- подчинение субъектов местной власти Конституции и законам (ч. 2 ст. 15);

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении деятельности субъектами местной власти (ст. 18);
- обеспечение каждому (за исключением случаев, прямо оговоренных в законе) возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24);
- обеспечение права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32);
- обеспечение права граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст. 33);
- поощрение жилищного строительства и создание условий для осуществления права на жилище (ч. 2 ст. 40);
- предоставление жилья бесплатно или за доступную плату из муниципальных жилищных фондов малоимущим или иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище (ч. 3 ст. 40);
- оказание бесплатной медицинской помощи гражданам в муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств местного бюджета, страховых взносов, других поступлений (ч. 1 ст. 41);
- развитие муниципальной системы здравоохранения (ч. 2 ст. 41);
- гарантирование общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях (ч. 2 ст. 43);
- гарантирование бесплатности (на конкурсной основе) высшего образования в любом муниципальном образовательном учреждении (ч. 3 ст. 43);
- обеспечение права граждан Российской Федерации обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 46);
- обеспечение возможности употребления государственного языка республики в составе Российской Федерации в органах местного самоуправления, находящихся в данной республике (ч. 2 ст. 68);
- установление Российской Федерацией совместно с субъектами РФ общих принципов организации местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72);
- установление запрета на совмещение должностей члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ с должностью депутата представительного органа местного самоуправления (ч. 2 ст. 97);
- обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130);
- обеспечение самостоятельного владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130);
- обеспечение осуществления местного самоуправления гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления (ч. 2 ст. 130);
- обеспечение осуществления местного самоуправления через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130);

– обеспечение осуществления местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131);

– обеспечение самостоятельности населения при определении структуры органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131);

– обеспечение учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (ч. 2 ст. 131);

– обеспечение права органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять охрану общественного порядка, а также решать иные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 132);

– наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132);

– государственный контроль за реализацией отдельных государственных полномочий, которыми были наделены органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 132);

– гарантирование прав местного самоуправления на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами (ст. 133).

Как видно, Конституция РФ выделяет весьма обширную группу общественных отношений, связанных с местным самоуправлением, причем, что очень важно, эти отношения отделяются прежде всего от государственно-правовых отношений. Муниципально-правовые отношения регулируются нормами муниципального права. Поскольку отношения, связанные с осуществлением муниципальной власти, возникают практически во всех областях жизнедеятельности населения, нормы муниципального права невозможно объединить по признаку однородности регулируемых отношений. В связи с этим можно говорить только о комплексном характере муниципального права, что означает «рассредоточение» определенной части его норм по различным отраслям, т. е. многие нормы муниципального права являются одновременно и нормами какой-либо другой отрасли права. Так, п. 4 ст. 2 Земельного кодекса РФ устанавливает, что органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права, например, согласно п. 3 ст. 7 Земельного кодекса РФ в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей нормативными правовыми актами органов местного самоуправления может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных категорий. Нормы, содержащиеся в таких муниципальных актах, несомненно, будут являться нормами земельного права, но одновременно они будут являться и нормами муниципального права, поскольку соответ-

ствующее регулирование осуществляется на уровне местного самоуправления органами муниципальной власти и от имени населения муниципальных образований.

Возможность объединения всех указанных отношений (и соответственно регулирующих их правовых норм) в рамках муниципального права в России возникла только тогда, когда муниципальная власть как особая форма власти стала отличаться от власти государственной. Вообще, определяя местное самоуправление, Конституция РФ говорит о нем в ст. 3 как о форме народовластия. Сама категория «народовластие» является достаточно широкой по своему содержанию, поскольку означает прежде всего возможность народа, населения страны управлять делами государства как непосредственно, так и через систему специальных органов. Общеизвестно, что власть народа – это так называемая публичная власть, и она имеет определенные разновидности.

Прежде всего, безусловно, следует выделить государственную власть как форму публичной власти. Эту власть у нас олицетворяет Российская Федерация – государство. Во взаимоотношениях как внутри страны, так и вне ее она представлена системой органов государственной власти, которые разделены «по вертикали» на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ, а «по горизонтали» – на «ветви»: законодательную, исполнительную и судебную. Помимо этой системы органов государственную власть в Российской Федерации может осуществлять и ее народ с помощью форм прямой демократии. Решения, принимаемые данной властью, являются общеобязательными, их исполнение (в случае необходимости) обеспечивается специальным аппаратом принуждения, т. е. данный тип власти можно охарактеризовать как иерархический (подчинения, субординации).

Иной формой народной власти является так называемая общественная власть. Эта власть реализуется в деятельности институтов гражданского общества. В отличие от государственной власти она не обладает аппаратом принуждения: общественные объединения, граждане самостоятельно решают вопрос о выполнении тех или иных ее установлений и добровольно им следуют. Общественная власть основана на методах общественного воздействия и потому ее можно охарактеризовать как власть координирующую.

Муниципальная же власть – это, по нашему мнению, власть особого рода, она не является простым продолжением государственной власти на местах, но имеет ряд признаков, присущих государственной власти. К ним относятся:

- наличие системы публичных институтов;
- наличие аппарата, осуществляющего властные функции;
- непрерывность реализации во времени и универсальный характер;
- наличие законодательной основы деятельности, правовой характер;
- территориальная юрисдикция, т. е. распространение на любых субъектов, находящихся на соответствующей территории;

– возможность применения (имеющегося в наличии у государства) аппарата принуждения;

– экономическая основа, включающая возможность принудительных финансовых изъятий (местных налогов) и наличие централизованного фонда финансовых ресурсов (местного бюджета).

Вместе с тем муниципальная власть имеет и ряд признаков, отличающих ее от государственной власти. В их числе:

– отсутствие строгой иерархии и соподчиненности органов местного самоуправления;

– негосударственная сущность органов местного самоуправления (поэтому и действуют они не от имени государства, а от собственного имени);

– наличие особого круга вопросов, относящихся к их ведению, но не относящихся к ведению государства – вопросов местного значения;

– наличие собственной ресурсной базы (которую государство не вправе присваивать).

Таким образом, муниципальная власть, полагаем, это 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.

Публичный характер муниципальной власти неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, в частности в постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», в постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» и др. Местное самоуправление,

прямо указал Конституционный Суд РФ, как публичная (муниципальная) власть осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Впервые понятие «публичная власть» как форма власти, объединяющая государственную власть и местное самоуправление, появилось в постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми», в котором было отмечено, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует о их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной. Следовательно, в Российской Федерации существуют две равноправные разновидности публичной власти – государственная власть и местная (муниципальная) власть. Каждый уровень власти обладает своими специфическими признаками. Органы государственной власти решают вопросы государственного значения, органы местного самоуправления – вопросы местного значения.

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.

Муниципальная власть как совокупность форм и методов управления территорией предназначена для удовлетворения жителями городских и сельских поселений, а также иных территорий своих потребностей. Муниципальная власть в том смысле, в каком ее определил Конституционный Суд РФ, это достаточно общее понятие, означающее любую местную власть.

Местное самоуправление признано уровнем публичной власти, его решения являются общеобязательными. Местное самоуправление согласно новому российскому законодательству очень жестко связано с системой органов государственной власти, прежде всего уровня субъектов РФ. По сути, оно уже является не только связующим звеном между гражданским обществом и государством, но и 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. Теория дуализма это вполне допускает, поскольку не устанавливает, каким образом должны соотноситься государственная власть и местное самоуправление. Более того, именно теория дуализма позволяет объяснить необходимость преобладания государственных черт в природе местного самоуправления над общественными.

Так, например, Г. В. Барабашев пишет о том, что эволюция местного управления, муниципальная политика государств находят отражение в теориях местного управления, получивших распространение в современном государствоведении. Выдвигаются различные теории, отражающие подчинение муниципалитетов государственной администрации, что означает отказ от идеи местного самоуправления. Для указанного направления весьма характерна концепция дуализма местного управления. Вторжение центральной администрации в местную жизнь она объясняет тем, что ряд местных дел (например, просвещение, дорожное строительство) приобрел общегосударственное значение. Согласно этой теории муниципалитет, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходит за рамки местных интересов и, следовательно, должен действовать как инструмент государственной администрации. Вместе с тем муниципалитеты сохраняют самостоятельность в чисто местных делах. Теория дуализма муниципального управления не раскрывает социальных причин, породивших наступление центральной власти на самостоятельность и права муниципалитетов. Так, причиной вмешательства центра в муниципальные дела объявляется необходимость обеспечить единообразные высокие стандарты в управлении отраслями, получившими общегосударственное значение. На деле контроль центральной власти над муниципалитетами прежде всего служит обеспечению ее интересов в области просвещения, коммунального хозяйства и других отраслях местной жизни. Лишен достаточных оснований и взгляд, согласно которому самостоятельность муниципалитетов ограничивается лишь в отраслях, имеющих общегосударственное значение, и сохраняется в чисто местных делах. В современных условиях не только контроль, но и прямое распорядительство центральных органов распространяется на всю сферу местного управления. Как отмечают некоторые авторы, все большее число существенных решений принимается центром, который оставляет на долю местных представительных органов обязанность безоговорочно выполнять их. Это означает, что местные представительные органы превраща-

ются в механизм выполнения директив центрального правительства, в придаток общегосударственной администрации².

Точка зрения Г. В. Барабашева представляется абсолютно обоснованной, она подтверждается и современной российской практикой. Вмешательство государства в дела местного самоуправления не ограничивается только сферой делегированных полномочий. Государство начинает распространять свой контроль на все сферы деятельности местных органов. А это как раз и приводит к превращению дуалистической модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления в административную.

Хотя, безусловно, 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 гг. 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, ограничивающие и контролирующие 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 1980-х гг. 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 соответствии 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

² См.: *Барабашев Г. В.* Местное управление и самоуправление в зарубежных странах // Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 1996. С. 230.

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 настоящее время можно охарактеризовать как разновекторное.

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.

В целом необходимо также отметить, что 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 уровне³.

Главная сложность в построении эффективной муниципальной власти, по-видимому, заключена в формулировке ст. 12 Конституции РФ, 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

³ См.: Бялкина Т. М. Местное самоуправление и государственное управление // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Гуманитарные науки. 2003. № 1. С. 315.

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 не только обеспечить системность изучения отдельных особенностей муниципальной власти, но и 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 взаимоотношений 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, неподпадания 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»⁴. Этот вывод представляется не вполне корректным: по нашему мнению, как было показано выше, 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 образом, нет какой-либо необходимости в полном огосударствлении местного самоуправления.

⁴ Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 75.

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Пешин Н. Л., доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права имени М. В. Ломоносова

E-mail: www.law.msu.ru; npeshin@yandex.ru

Lomonosov Moscow State University

Peshin N. L., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: www.law.msu.ru; npeshin@yandex.ru