

Сочетание централизации и децентрализации как принцип местного самоуправления



Хабибуллин А.Р.

соискатель кафедры конституционного права и прав человека
Казанского государственного университета

В статье рассматривается один из важных принципов организации местного самоуправления – сочетание централизации и децентрализации. Оно призвано реализовывать права и свободы местного населения и доводить до него упорядочивающую волю государственных органов.

В настоящее время Россия переживает период перемен в сфере управления обществом, конечной целью которых является построение суверенного, демократического, федеративного, правового государства и развитие нового, самостоятельного конституционно-политического института – местного самоуправления. Местное самоуправление – важнейший демократический институт публичной власти, одна из основ конституционного строя страны. По Конституции Российской Федерации местное самоуправление построено на других принципах и должно иметь иное содержание, отличное от ранее существовавшей модели местного управления в России.

Компетенция, структура и подчиненность органов местного самоуправления во многом изменились. Но, исследуя фактические различия, можно сделать вывод, что прежняя модель (принципы организации) местной государственной власти настолько укоренилась, что изменение правового положения органов местного самоуправления не прекратило их фактического подчинения органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Провозглашенный в Конституции Российской Федерации принцип децентрализации столкнулся с принципом усиления вертикали власти, т.е. принципом централизации. В этой связи возник вопрос, не является ли усиление централизации нарушением конституцион-

ных принципов местного самоуправления? На наш взгляд, принцип централизации в организации и деятельности органов публичной власти имеет объективные основы. Согласно Конституции Российской Федерации, “Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления” (ч. 2 ст. 3). Местное самоуправление и государственная власть в Российской Федерации имеют единый источник: власть народа. Поэтому трактовка ст. 12 Конституции Российской Федерации как закрепляющей полную самостоятельность местного самоуправления, по меньшей мере, некорректна.

Теоретический и сравнительный анализ конституционного закрепления принципов местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что оно представляет собой форму публичной власти в виде децентрализации государственного управления.

Доказательств встроенности местного самоуправления в структуру государства, а значит, и правовой зависимости от органов государственной власти более чем достаточно. Главным является то, что федеральная государственная власть осуществляется на всей территории Российской Федерации [1], а значит, население любого муниципального образования – граждане государства, обладающие одинаковыми основными правами и обязанностями на его территории. Федеративный характер нашего государства, безусловно,

оказывает влияние на степень централизации и децентрализации, но, отнюдь, не отменяет единство публичной власти. Федеративное устройство в основном разграничивает предметы ведения и полномочия между федеральным центром и субъектами РФ. Статья 72 Конституции Российской Федерации закрепляет, что установление общих принципов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации. Федеральным законом устанавливаются основы местного самоуправления, а субъекты Российской Федерации обладают полномочиями по детализации института местного самоуправления и взаимоотношений между органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Единство источника публичной власти не исключает ее рациональную организацию на принципе сочетания централизации и децентрализации в конкретный исторический период и по конкретным сферам жизнедеятельности общества. В свою очередь гибкое реагирование на возникающие проблемы в виде усиления или ослабления централизации и децентрализации зависит от совершенства правового регулирования.

Смысл ст. 12 Конституции РФ не в том, что местное самоуправление не входит в систему государственной власти и отделено от нее. Это означает лишь, что для муниципальной власти определено свое поле деятельности, свои полномочия и строго определенные функции в государстве. Власть самоуправляемых территорий есть власть подзаконная, и действует она в порядке и пределах, установленных федеральной и региональной властями. Подзаконность – вот главная черта местного самоуправления, что и отличает его от власти государственной. На это обстоятельство обратил внимание еще в 20-х годах русский ученый Л.Велихов: "Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления – власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью" [2]. В этом своеобразие и суть природы местного самоуправления.

Правовое положение и функции органов местного самоуправления в общегосударственной системе управления обусловлены целым комплексом политических и социально-экономических факторов. Роль этих органов в решении государственных и общественных задач, их правовой статус полностью отражают те коренные изменения сущности государства, его организации и структуры, которые являются результатом демократических преобразований. А организация деятельности органов местного самоуправления – важнейший фактор реализации принципа демократизации государства.

Пределы самостоятельности органов местного самоуправления относительно и должны выражаться в разграничении полномочий и сфер компетенции властей центра и мест, то есть в обособленности круга дел, предоставленных местному самоуправлению. Целевая направленность полномочий федеральных органов власти и субъектов России состоит в создании организационного, правового и даже нравственного обеспечения жизнедеятельности муниципального образования.

Исходя из конституционного разделения предметов ведения и разграничения полномочий, в Федеральном законе от 06.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ-131) определены вопросы местного значения в зависимости от вида муниципального образования. Законом к компетенции населения отнесено 32 вопроса (ст.14), к компетенции муниципального района – 28 (ст.15), городского округа – 36 (ст.16). Характеризуя компетенцию местного самоуправления, следует обратить внимание на следующее: в ФЗ-131 дан исчерпывающий перечень вопросов местного значения; определена их социальная направленность; сделан акцент на том, что вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Безусловно, в деятельности муниципальных образований могут возникать и другие вопросы, имеющие местное значение. Перечень вопросов местного значения может меняться только путем внесения изменений и дополнений в ФЗ-131. С

начала действия данного Закона на сегодняшний день внесены 30 поправок. О сложности применения ФЗ-131 свидетельствует тот факт, что только одна поправка в ФЗ-131 вносит изменения в 35 законов Российской Федерации и огромное количество законов субъектов РФ.

Без государственного начала местное самоуправление немыслимо. Но местное самоуправление не должно подменяться местным государственным управлением. Однако четкой грани между помощью и прямым управлением со стороны государства и органов местного самоуправления пока нет.

Поскольку функции органов местного самоуправления – это, главным образом, децентрализация некоторых функций государственного управления, центр придает большое значение совершенствованию системы местного управления. Однако особенность правового статуса органов местного самоуправления состоит в том, что они выступают не как уполномоченные представители государственной власти, назначенные ею, а как органы, образуемые непосредственно населением, представляющие его интересы, выражающие его волю, ответственные перед ним за всю свою деятельность.

Принципиально важным является и то, что положения Конституции Российской Федерации в части, относящейся к местному самоуправлению, и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» согласуются с Европейской хартией местного самоуправления, в частности, с выраженным в ней принципом субсидиарности, предполагающим выполнение соответствующего объема полномочий тем уровнем власти, на котором они будут выполняться наиболее эффективно.

Органы местного самоуправления являются звеньями системы как собственного, так и государственного управления, для этого законы наделяют их юридически-властными полномочиями. При выполнении государственных полномочий органы местного самоуправления имеют и государственно-властные полномочия в случаях, если они им переданы.

Автор статьи придерживается распространенной точки зрения, что власть органов местного самоуправления можно рассматривать

в двух аспектах: в юридическом и политологическом. В юридическом аспекте власть органов местного самоуправления понимается как право и возможность субъектов управления (администраций) управлять, издавать нормативные акты, обязательные для определенного круга лиц, осуществлять организаторскую деятельность. В политологическом аспекте власть органов местного самоуправления представляется как единение интересов местного населения с интересами государства и общества, осуществляемое посредством деятельности органов местного самоуправления и его должностных лиц.

На основании анализа федерального законодательства автор пришел к выводу о том, что ограниченность органов местного самоуправления рамками административной власти обусловлена их природой и правовым статусом. Правовой статус органов местного самоуправления не позволяет отнести их к системе государственных органов исполнительной власти. Органы местного самоуправления являются органами, созданными в первую очередь для осуществления собственных полномочий, а также организации деятельности муниципальных образований.

Предметы ведения местного самоуправления – это сфера деятельности органов местного самоуправления, наделенных правом и обязанностью осуществлять определенные управленческие функции применительно к объектам управления. Исходя из предметов ведения этого органа, определяется его компетенция, в то время как компетенция органа государственного управления относит этот орган к определенной сфере государственного управления.

Разграничение функций должно обеспечивать самостоятельность органов местного самоуправления при принятии ими решений в рамках закона. Принципы разграничения функций основаны на различиях интересов и стремлении обеспечить хотя бы относительное их равновесие. Именно в этом балансе есть ответ на вопрос – где начинаются и где кончаются пределы самостоятельности местного самоуправления.

Российское законодательство пошло по пути составления перечней полномочий и функ-

ций органов государственной власти и местного самоуправления. На наш взгляд, эти перечни следует делать более подробными и формировать механизмы судебной интерпретации тех действий местных властей, правомочность которых устанавливается и уточняется.

Принцип “позитивного регулирования” сформулирован в п. 2 ст. 6 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, где перечисление предметов ведения местного самоуправления заканчивается нормой, позволяющей муниципальным образованиям принимать к своему рассмотрению иные вопросы, которые относятся к вопросам местного значения. Вместе с тем, здесь же допускается относить к ведению муниципальных образований “также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти”.

Однако такая формула выражает принципиально иной способ разграничения функций. К этому варианту разграничения полномочий приближается норма Европейской хартии о местном самоуправлении, где отмечается, что компетенция, предоставляемая органам местного самоуправления, должна быть обширной и целостной. Она может ограничиваться центральным или региональным органом власти только в рамках закона (ч. 4 ст. 4). Объем и содержание полномочий органов местного самоуправления обуславливается в этом случае остаточным свободным пространством, которое по закону не предоставлено другим государственным органам.

Выбор принципа разграничения полномочий и функций органов государственной власти и местного самоуправления с учетом особенностей переходного периода становления российской государственности достаточно сложен. Выбор первого из них, то есть варианта “позитивного регулирования”, должен дополняться, во-первых, более подробным перечнем функций местного самоуправления и разработкой соответствующих частных законов и, во-вторых, расширением судебной практики на основе разработки необходимых для этого норм муниципального права.

Поскольку в ближайшее время в России такая работа вряд ли может быть проделана и, учитывая сегодняшнюю мощь государственной исполнительной власти субъектов РФ, а также актуальность и сложность задачи восстановления представительной власти на местах, предпочтительнее было бы воспользоваться правом “негативного регулирования”, которое допускается законом в последней части ст. 6 п. 2.

Подводя итоги, можно определить, что централизация не есть зло само по себе, если она сочетается с децентрализацией. Именно сочетание централизации и децентрализации образует принцип взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Отметим, что гарантии децентрализации обсуждаются достаточно широко, а о гарантиях централизации нет специальных исследований. В то же время право централизовать решение какого-то вопроса должно быть тщательно регламентировано. Позиция, что такого права на централизацию не должно быть, опровергается самой практикой. А отсутствие должной регламентации этого права выливается в субъективизм и волюнтаризм, либо в использование неправовых методов централизации.

Современное правовое регулирование принципа сочетания централизации и децентрализации в местном самоуправлении прошло сложный путь эволюции. Конституция Российской Федерации закрепила принцип децентрализации, оставив для государства возможность централизованного воздействия, исходя из положений Европейской хартии местного самоуправления. Принцип сочетания централизации и децентрализации, по нашему мнению, должен распространяться также на взаимодействие между органами местного самоуправления.

Исходя из этого, представляется спорной норма Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о неподчиненности муниципальных поселений муниципальным районам.

Если обстановка требует усиления централизации, то для этого должны быть реальные

правовые возможности. Практика свидетельствует о том, что муниципальный район достаточно часто решает вопросы поселений по их же просьбе

Принцип сочетания централизации и децентрализации объективно связан с неоднозначностью природы местного самоуправления, которое одновременно является и местным управлением и продолжением государственно-

го управления. Оно призвано реализовывать права и свободы местного населения и доводить до населения упорядочивающую волю государственных органов.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации, ч.4 ст.78.
2. Велихов, Л.А. Основы городского хозяйства. М.; Л., 1998. С.47.

