

УДК 342.25

## СООТНОШЕНИЕ ПРАВОВЫХ КОНСТРУКЦИИ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

**ЧИХЛАДЗЕ Леван Теймуразович,**

*доктор юридических наук, и.о. заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного областного университета, заведующий кафедрой муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов, профессор кафедры юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы им. Ю.М. Лужкова*

**УСКОВА Альбина Станиславовна,**

*кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного областного университета*

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности местного управления и местного самоуправления. Также анализируется теория дуализма в местном самоуправлении.

**Ключевые слова.** Местное самоуправление, местное управление, дуализм, конституционная модель, государство, органы местного самоуправления.

Анализ мировой практики моделей муниципальной публичной власти позволяет сделать вывод о существовании двух сложных правовых конструкции «местное самоуправление» и «местное управление». Между ними существует некоторая разница, что составляет специфику осуществления публичной власти в той или иной стране.

Чаще всего если речь не идет о реально централизованной модели местного управления (*Китай, Северная Корея, Вьетнам*) то местное самоуправление и местное управления сочетаются (*дуалистическая модель*). Такая модель действует в подавляющем большинстве стран. Она базируется на соединении элементов централизации и децентрализации. По сути своей это прежде всего децентрализованная модель с элементами централизации. Можно согласиться с А.И. Черкасовым который предлагает не противопоставлять местное управление и местное самоуправление, а рассматривать как соотношение целого и его части)[1, с. 676].

Думается что в дуалистической модели происходит (должно происходить) разумное соединение интересов государства и местного самоуправления. Последнее является одной из фундаментальных основ развития демократического государства, без которого практический невозможно обеспечить развитие социального государства и укрепить его единство. Современное местное самоуправление характеризуется тесным взаимодействием с органами государственной власти посредством выработки единых (для всей публичной власти) стандартов обеспечения социальных условий. Решение генеральной задачи, заключающейся в обеспечении жизнедеятельности народа, для государства видится одним из первоочередных вызовов. Потому общая для всех стратегическая линия развития общества и государства должна остаться неизменной и охраняемым государством[2, с. 9]. Не удивительно, что с одной стороны, эффективная деятельность местного самоуправления в значительной мере определяется политикой государства, с другой – взаимодействием с органами государственной власти [3, с. 12]. Иными словами, в дуалистической модели очень важен баланс во взаимодействиях между органами государственной власти и местного самоуправления. Баланс обеспечивает интегрированное сосуществование государства и местного самоуправления внутри единой системы публичной власти. Соответственно, если нет баланса, то нет дуализма.

В дуалистической модели местного самоуправления для обеспечения взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, важен принцип координации. Тем самым, местное самоуправление (как и местное управление) в современном мире может осуществляться через четкую регламентацию законом принципа координирующего взаимодействия. Так например, согласно ч. 2 ст.

2 Федерального закона о государственном Совете Российской Федерации 2020 [4] координация деятельности органов входящих в единую систему публичной власти, представляет собой систему действий и решений, которые направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляются и принимаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции Правительством Российской Федерации, Государственным Советом, другими органами публичной власти». Координация является важным внутрисистемным принципом, обеспечивающим единство системы публичной власти.

*Конституционный Суд Российской Федерации* в своих постановлениях отмечал, что конституционно-правовым статусом и предназначением местного самоуправления, ориентированного прежде всего на решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования является необходимость сбалансированного сочетания деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов. Кроме того, объективно наиболее тесными взаимосвязями органов государственной власти и органов местного самоуправления предопределяется необходимость их согласованной деятельности на основе сотрудничества, координации, взаимного учета интересов, гарантирующих стабильное и эффективное осуществление функции публичной власти по созданию на соответствующей территории достойных условий жизни и свободного развития человека [5].

Отрицательная сторона этой модели заключается в том, что отношения между органами государственной власти и местного самоуправления не являются стабильными, поскольку зависят от политических и экономических факторов. Всегда существует вероятность того, что при определенных условиях правовое регулирование местного самоуправления возьмет крен в сторону укрепления элементов централизации. Потому дуализм – это усредненное и непостоянное явление в системе публичного управления. Однако несмотря на это в дуализме есть сочетание положительных особенностей, как централизации, так и децентрализации.

**Местное самоуправление** предполагает: **во-первых**, значительную самостоятельность муниципальных органов власти, кото-

рые, как правило, формируются населением и могут даже формально не входить в систему государственной власти; **во-вторых**, осуществление в ряде случаев муниципальной власти либо непосредственно населением через формы прямой демократии, либо как минимум с участием населения; **в-третьих**, иногда – возможность обратного влияния «снизу вверх» - муниципальных институтов на более высокие (государственные) уровни публичной власти.

В соответствии с п.1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., «под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения» [6]. Это определение рассматривается рядом государств в качестве универсального принципа. Формулировки Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г. используются в законодательстве не только европейских государств, но и большинства государств-участников СНГ [3, с. 19].

Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. [7] местное самоуправление - это форма осуществления народом своей власти обеспечивающая в пределах, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиции.

**Местное управление можно рассматривать как осуществление государственной власти непосредственно органами местного управления, таки и органами местного самоуправления.** Как правило, органы и должностные лица местного управления входят в систему органов государственной власти и назначаются ее более высокими уровнями (центральная власть в унитарном государстве, региональная власть в федеративном государстве). На ряду с ними могут иметь место и представительные органы населения (*Франция, страны Латинской Америки*) что как раз-таки свидетельствует об их сочетании [8].

Как справедливо отмечает мексиканский ученый Гусман Вальдивия «организация местного управления – это координация на местах деятельности органов государственной администра-

ции и местного самоуправления с целью максимально возможного использования имеющихся материальных, финансовых и иных ресурсов, политических и административных прерогатив для решения задач, поставленных обществом и Конституцией перед структурами публичного управления» [8, с. 400].

Местное управление существует и в тех странах, где нет представителей власти на местах. Думается что это большинство европейских государств, государств участников СНГ [3] (в том числе и Россия). Особенность современных муниципальных систем заключается во влиянии государства на муниципальные органы власти преимущественно через: переданные полномочия; перераспределения полномочий; регистрации уставов муниципалитетов; отмена муниципальных актов, противоречащих законам; ответственность органов местного самоуправления перед государством; участие органов государственной власти в формировании органа местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления не обязательно должны входить в структуру органов государственной власти.

Все перечисленные признаки являются элементами централизации местного самоуправления, поскольку в этом случае ярко выражается доминирование государства. Однако их присутствие никак не исключает наличие местного самоуправления. Думается, что можно и нужно говорить об эффективности рациональной централизации. Последняя это всегда возможное доминирование государства в строго ограниченных законом пределах.

В ст. 8 Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г. устанавливает возможности осуществления государством административного контроля в отношении местного самоуправления. Однако здесь же регламентируются пределы такого контроля, который допускается лишь в случаях и в порядке предусмотренных Конституцией или законом. Административный контроль должен применяться для обеспечения законности и соответствовать требованиям соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимости защищаемых интересов. Безусловно, такая формулировка направлена на отрицание тотального контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Все это свидетельствует о том, что в современных децентрализованных демократических государствах существуют строго регламентируемые нормативными правовыми актами элементы централизации, направленные на реализацию принципа законности. Однозначно, что важную роль должны играть рациональные механизмы и формы, обеспечивающие эффективное взаимодействие органов государственной и муниципальной власти.

## **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

1. Черкасов А.И. Местное управление и самоуправление: конституционные модели // Сравнительное конституционное право. М.: Манускрипт, 1996.

2. Актуальные проблемы муниципального права: учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под науч. Ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова; под общ. ред В.В. Комаровой, Л.Т. Чихладзе. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018.

3. Чихладзе Л.Т. Актуальные проблемы муниципального права государств-участников СНГ: учебное пособие. Москва: РУДН, 2017. С. 12.

4. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. №394-ФЗ «О государственном Совете Российской Федерации» // СПС Консультант-Плюс.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о поправке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС КонсультантПлюс; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4,5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формиро-

вания органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС КонсультантПлюс.

6. Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) / Собрание законодательства Российской Федерации от 7 сентября 1998 г., N 36, ст. 4466

7. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

8. Еремян В.В. Публичное право стран Латинской Америки: в 2 т. Т. 1. Становление и развитие институтов местного самоуправления (от городов-государств до конца XX века). – М.: Международные отношения, 2016.



Юридическое издательство  
**«ЮРКОМПАНИ»**

Издание учебников,  
учебных и методических  
пособий, монографий,  
научных статей.

Профессионально.  
В максимально  
короткие сроки.

Размещаем  
в РИНЦ, E-Library.

**ЮРКОМПАНИ**  
[www.law-books.ru](http://www.law-books.ru)