

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ  
В КОНТЕКСТЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ**

*Леван Теймуразович Чихладзе, к. ю. н, доц., доц. кафедры  
государственно-правовых дисциплин*

*Тел. (495) 783-6848.; e-mail: levanbook@gmail.com*

*Московский университет имени С. Ю. Витте*

*<http://www.muiv.ru>*

*доц. кафедры конституционного и муниципального права*

*Российский университет дружбы народов*

*<http://www.rudn.ru>*

*В статье рассматриваются механизмы, формы и виды государственного контроля в зарубежных странах. Приводятся примеры государственного контроля в различных муниципальных системах.*

*Ключевые слова: Административная опека, административный контроль, административная децентрализация, местное самоуправление, местное управление, муниципальные системы, финансовый контроль, органы местного самоуправления.*



**Л. Т. Чихладзе**

В недавнем прошлом контроль центра за деятельностью местных органов осуществлялся преимущественно посредством так называемой «административной опеки», предполагавшей вступление в силу решений муниципальных властей после их одобрения соответствующими государственными надзорными инстанциями. Специфика административной опеки заключалась в том, что одобрения соответствующих государственных инстанций могло и не последовать. В последние двадцать лет XX столетия в большинстве демократических стран административная опека фактически уступила место «административному контролю», в рамках которого решения местных (муниципальных, коммунальных) органов по вопросам их собственной компетенции могут быть оспорены лишь в судебном порядке, однако элементы административной опеки сохраняются в обязательных и делегированных полномочиях.

Новый подход к контролю получил закрепление в «Европейской хартии о местном самоуправлении» 1985 года, где в пункте 2 статьи 8 отмечается, что «любой административный контроль над деятельностью органов местного самоуправления должен, как правило, иметь целью соблюдение законности и конституционных принципов».

Начиная с конца XVIII – первой трети XIX века в Великобритании и ряде европейских стран с англосаксонской традицией права была сформирована система децентрализованного управления местными делами с преобладанием выборных органов власти (англосаксонская муниципальная система), что отличает ее от модели местного самоуправления, сложившегося во Франции, Испании, Италии и Португалии, где были заложены основы административной опеки над институтами местного самоуправления (Французская-континентальная модель местного самоуправления).

Разные варианты взаимодействия и воздействия государства на местное самоуправление способствуют их классификации на соответствующие отношения модели. В свою очередь рассмотрение модели взаимодействия различных «субъектов политических отношений» позволяет представить в наглядной форме процесс их взаимного воздействия на публичную власть в целом и на друг друга в частности. Вместе с тем, исследование конкретной муниципальной модели способствует установлению признаков, характеризующих алгоритм взаимодействия различных уровней управления. С

учетом того, что в основе той или иной модели лежит группа соответствующих признаков, отличающая один «субъект» властно-публичных отношений от другого, можно делать вывод о формировании конкретных муниципальных систем.

Анализ муниципальных систем зарубежных государств показывает тенденцию противоборства принципов централизации и децентрализации в управлении. Так, например, в зависимости от доминирования в той или иной муниципальной системе указанных принципов можно говорить о централизованной, децентрализованной или дуалистической модели местного самоуправления. Если за основу сравнения взять региональный аспект, то получится, что элементы централизованной модели местного самоуправления можно обнаружить в государствах с континентальной (Французской) моделью местного самоуправления. Примечательно, что «несмотря на то, что традиционно Франция определяется как государство с сильной централизованной властью, здесь децентрализация властных государственно-управленческих полномочий является не только неким абстрактным, определенным научной теорией постулатом, детально исследованным и разработанным, но и находит свое практическое выражение. И система государственной власти, и система государственного управления, и весь государственный механизм основываются на началах и принципах децентрализации» [1. с.126-127]. Поэтому следует согласиться с научной позицией С. Н. Махиной о том, что в континентальной системе права сложилась модель административной децентрализации, а не централизации [2. с.126-148].

Сравнительный анализ различных правовых систем показал, что чистая централизованная модель местного самоуправления в современном мире встречается на мусульманском ближнем востоке и азиатском регионе (Китай, Северная Корея). Следовательно, нужно различать научные категории «централизация», «административная децентрализация» и «децентрализация». Именно термин «административная децентрализация» позволяет раскрыть специфику квази-централизованных правовых систем в целом и муниципальных в частности.

В своей монографии «Административная децентрализация в Российской Федерации» С. Н. Махина предлагает и обосновывает концепцию административной децентрализации, которая складывается как в Российской Федерации, так и во многих ведущих Европейских государствах. В основе данной концепции лежит ведущая роль исполнительной власти в вопросе установления оптимального распределения властных управленческих функций и полномочий. Научная позиция указанного автора, безусловно, рациональна и объективна. Поскольку как будет показано ниже на примере конкретных стран, государство преимущественно оказывает воздействие на органы местного самоуправления, именно через исполнительно-распорядительные органы центральной власти. Тем самым по отношению к Европейским государствам можно говорить только об административной децентрализации.

Действительно, в странах с *континентальной* моделью местного самоуправления и местного управления важную роль в осуществлении административного надзора за деятельностью местных властей играют представители государственной администрации на местах. Например, во Франции до реформы начала 80-х годов XX века жесткий контроль (предварительный и последующий), граничивший с административной опекой за деятельностью коммунальных и департаментских органов, осуществлялся префектом департамента. Префект, посчитавший то или иное решение местного совета незаконным, наделялся правом объявить такое решение недействительным. Однако коммуна в лице своего мэра могла обратиться в административный суд с ходатайством об отмене постановления префекта. Закон от 2 марта 1982 года №82-813 «О правах и свободах коммун, департаментов и регионов», традиционно именуемый законом о децентрализации, изменил систему контроля над местными органами. Так, начиная с 1982 года, решения, постановления и иные акты местных органов власти «исполняются по полному праву по их опубликованию или нотификации» [3. с. 15].

Все акты местных властей, входящие в категорию обязательно предоставляемых актов (решения местных советов, решения мэров и председателей генеральных советов в полицейской области, решения индивидуального характера в отношении служащих местных коллективов и др.), в течение 15 дней после их принятия должны быть направлены префекту. Последний вправе в течение двух месяцев передать в административный суд любой поступивший к нему акт, который он сочтет не соответствующим закону, предварительно (не менее чем за 20 дней) проинформировав о своем намерении мэра или председателя генерального совета.

Одновременно с обращением в суд префект имеет право требовать незамедлительного прекращения исполнения соответствующего решения до тех пор, пока суд не установит степень его законности [4. с. 121]. Смысл данного права префекта заключается в том, чтобы помешать совету, как можно скорее ввести в действие незаконное решение, с целью создания необратимой ситуации на случай, если административный суд после рассмотрения вопроса отменит такое решение.

Прогрессивность таких изменений несомненна. Система административного надзора (централизация) была причиной жесткого и прямого влияния государственных агентов на местное самоуправление, давало им возможность целенаправленно использовать рычаги проверок, что ставило местное самоуправление в прямое подчинение государству. В отличие от административной опеки, административный контроль мотивирован законом. Он ограничивает возможность государственных агентов непосредственно принимать окончательные решения по вопросам контроля, обязывает их обращаться в соответствующий судебный орган по поводу отмены или приостановки действия актов местного самоуправления. Например, во Франции дела подобной категории рассматриваются судами административной юстиции, т.н. административными трибуналами. Кроме того, своеобразие системы административного контроля заключается и в том, что центральной власти или его местным агентам дано право утверждать некоторые акты местного самоуправления и санкционировать его некоторые действия. Например, в Великобритании утверждению вышестоящими органами власти подлежит акт муниципалитета о местных налогах.

С учетом изложенного, нельзя не согласиться с мнением российского специалиста в области местного управления зарубежных государств М. А. Штатиной: «во Франции в настоящее время система управления на местах представлена двумя взаимодействующими, но относительно самостоятельными подсистемами: органами центрального государственного управления на местах и органами децентрализованного местного самоуправления...» [5. с. 31].

Такое сочетание государственного и местного интересов обеспечивается в рамках и факультативных, и обязательных, и делегированных полномочий. Кроме того, в муниципальной системе пореформенной Франции, наряду с административным контролем, по-прежнему сохраняется и административный надзор органов исполнительной власти. Тем самым можно говорить о том, что в основе государственного управления во Франции лежит принцип административной децентрализации.

В таких странах, как Италия, Ирландия, Португалия, Индия роспуск местных советов осуществляется на основании законодательства. Во Франции муниципальный совет может быть распущен Указом Президента республики, принятым Советом министров. Как показывает практика, роспуск местного представительного органа здесь чаще всего происходит вследствие его неспособности управлять работой коммуны.

В странах континентального права на местах до сих пор существует административный контроль, который осуществляют назначаемые из центра представители государственной власти.

Централизованная советская модель на сегодняшний день действует, в таких государствах как Китай, Северная Корея, Куба, а в некоторых государствах-участниках СНГ Беларусь, Казахстан действует квази-советская модель (как бы советская). Для та-

кой модели характерна жесткая централизация публичной власти и функционирование органов местного самоуправления в системе государственной власти. Здесь – по сути своей – действует государственное управление местными делами [6. с. 65].

Традиционно, читается, что децентрализованная модель в основном сформировалась в странах с англосаксонской моделью (Великобритания, США). Здесь действуют исключительно выборные органы местного самоуправления, иными словами на местном уровне нет представителей государственной власти, однако даже в этой модели можно найти элементы административной децентрализации. Так, например, неизбежный контроль над органами местного самоуправления производится со стороны министерств. Кроме «классических» органов местного самоуправления, на местном уровне действует значительное количество отраслевых органов управления, чиновников, которых назначают вышестоящие организации. Это могут быть как правительственные департаменты (министерства), так и автономные центральные органы публичного управления.

В Великобритании работа местных советов находится в сфере ведения Министерства по делам окружающей среды, возглавляемого министром высшего ранга – государственным секретарем. Наряду с местным управлением это министерство занимается вопросами жилищного строительства, водными ресурсами, контролем окружающей среды. Министерство охраны окружающей среды разрабатывает законы о местном управлении, готовит его реформы, контролирует местные финансы. С 1979 года в рамках указанного министерства был учрежден специальный пост государственного министра по делам местного управления. Государственный министр по делам местного управления осуществляет контроль за актами муниципальных советов, вступившими в законную силу. Если министр обнаружит, что местные власти при исполнении своих прав и обязанностей нарушают закон, то он может вмешаться в дела местных органов. Отдельные аспекты деятельности местных властей контролируют министерства образования и науки, внутренних дел, здравоохранения и социального обеспечения, финансов.

В Великобритании и скандинавских странах, функции государственного контроля над определенными сферами деятельности органов местного самоуправления исполняют также омбудсмены. Этот институт народного защитника, в основном, осуществляет надзор над финансово-бюджетной деятельностью органов местного самоуправления. В случае выявления нарушений, они обладают правом поставить вопрос о правовой ответственности должностных лиц местного самоуправления перед соответствующими органами.

Таким образом, в Великобритании, как и во многих других европейских странах с англосаксонской системой права, степень самостоятельности местных органов власти оценивается, несмотря на традиционно децентрализованный характер, критически, поэтому именно здесь получила распространение «государственная теория» местного управления, в значительной мере опирающаяся на судебную практику по муниципальным делам и спорам [7. с. 12-47]. По справедливому замечанию английского исследователя К. Дейвиса, «местное самоуправление – это, прежде всего, управление, иными словами осуществление публичной власти на местном уровне». [8. с. 27]. Как следствие этого, ученый признает, что, следуя такой логике, местные органы действуют лишь постольку, поскольку центральное правительство с чисто технической точки зрения неспособно самостоятельно осуществлять управление во всех административно-территориальных единицах.

Думается, что административная децентрализация в Великобритании проявляется также в принципе *intra vires* (следует действовать в пределах своих полномочий) согласно которому муниципалитеты могут совершать лишь действия, которые прямо предписаны законом. В противном случае акты местных властей считаются совершен-

ными с превышением полномочий (*ultra vires*) и могут быть признаны судом не имеющими силы.

Таким образом, как для континентально (французской), так и для англосаксонской муниципальной системы характерно то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Данный принцип местного самоуправления встречается, так же в муниципальных системах государств-участников СНГ. Однако, все-таки подзаконная деятельность местной власти во всех муниципальных системах очевидна, и является одним из важнейших показателей административной децентрализации.

Сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления можно прийти к выводу о том, что в большинстве демократических государств грань между этими некогда принципиально различными муниципальными системами стирается, что свидетельствует о факте формировании некой унифицированной, децентрализованной, смещенной (гибридной) модели.

Наличие такой системы взаимоотношений между государством и местным самоуправлением в определенной степени – объясняется послевоенными реалиями и, в частности, усиливающимся влиянием «североамериканской модели демократии». Однако необходимо отметить и некоторые специфические черты, что, в свою очередь, позволяют говорить о своеобразной специфике децентрализованной модели управления.

Так, например, местное управление в Австрийской Республике и в Королевстве Бельгия обнаруживает некоторое структурное сходство с системой местных органов власти Федеративной Республики Германии. Однако организация местного управления в Австрии отличается большей централизацией, что обеспечивается непосредственным вмешательством федерального правительства в регулирование вопросов местного управления. В отличие от выбираемого населением совета общины в Бельгии, аналогичные учреждения в Австрии и Германии формируются по пропорциональному принципу. В каждом из этих государств советы образуют правление, являющееся коллегиальным исполнительным органом территориальной общины. В Германии таким исполнительным органом является магистрат, возглавляемый бургомистром, в Австрии – правление, как и в Германии возглавляемое бургомистром, а в Бельгии совет избирает из своего состава коллегия бургомистров и эшвенов в качестве коллегиального исполнительного органа.

Являясь органами самоуправления, совет, правление и бургомистр общины одновременно осуществляют и функции государственного управления при наличии собственных полномочий. Следовательно, в австрийской модели, как в германской, французской и даже английской, на основе обязательных, делегированных и факультативных полномочий происходит сочетание местного управления и местного самоуправления.

В Германии действуют административные единицы, именуемые «правительственными округами», в которых ведущее положение в управлении занимают «правительственные президенты», назначаемые правительствами земель. Правительственные президенты и их аппарат представляют собой систему местного управления, организационно построенную на принципах административного подчинения. Ее низовое звено актуализировано главами администраций районов (ландраты или районные директора), которые *de facto* одновременно являются и государственными чиновниками (служащими), и главами исполнительных органов коммунального самоуправления.

В Японии губернатор префектуры, избираемый местным населением и считающийся главой местной администрации, выполняет целый ряд общегосударственных функций. Следует подчеркнуть, что, с одной стороны, в Японии существует развитая система органов местного самоуправления, с другой – действует весьма жесткий административный контроль. Хотя такой контроль осуществляется преимущественно в рамках делегированных полномочий, что, как уже отмечалось выше, свойственно двум ос-

новым моделям муниципальных систем.

Следует отметить, что дуализм (смешанность) в той или иной муниципальной системе проявляется не только и не столько в наличии назначаемых представителей государственной власти на местах или исключительно избираемых населением муниципальных органов власти. Государственное управление местами может осуществляться в рамках обязательных или делегированных местным органам государственных полномочий [9. с. 30]. В свою очередь по сути своей как обязательные, так и делегированные полномочия осуществляются при участии и под контролем государства, поскольку государство, обладая суверенитетом и выступая верховным гарантом осуществления публичной власти на своей территории, обязывает органы местного самоуправления корректно выполнять определенный минимум компетенции.

В таком случае самоуправляющиеся сообщества не имеют права отказываться от выполнения этих полномочий, кроме специально оговоренных законом случаев, когда ввиду очевидной неспособности органов местного самоуправления справиться с задачами отдельные компетенции могут быть переданы другому уровню самоуправления или государству. Так, например, в статье 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ дан перечень случаев временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. С одной стороны это показатель административной децентрализации, а с другой определенная конкретная ситуация необходимость. Ведь в любом случае государство обязано защитить интересы своего народа независимо от территориальной принадлежности.

Одним из первых на концепцию дуализма местного управления на примере Мексиканских соединенных штатов обратил внимание известный Российский муниципалист д. ю. н., профессор В. В. Еремян, который отмечает, что органы местного самоуправления сохраняют автономию, обладая самостоятельностью в чисто местных делах. Однако, осуществляя управленческие функции, эти органы выходят за рамки местных интересов и в этом случае должны действовать в качестве инструмента государственной администрации. Тем самым обосновывается правомерность вмешательства государственной администрации, если возникает необходимость защиты интересов граждан [10. с. 8].

Все выше сказанное свидетельствует о сближении правовых систем в рамках Европейского сообщества и позволяет сделать вывод о формировании европейской дуалистической системы местного самоуправления и местного управления. В такой системе главенствуют внутрисистемные нормативные акты, издаваемые соответствующими организациями. Так, например, в Европе интегрирующую роль играет Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г. и открытая для ратификации членами Совета Европы [11. с. 64].

Широкое развитие в Европейских государствах получил институт финансово-бюджетного контроля над местным самоуправлением. Наличие этого института в системе Европейского административного права лишний раз подтверждает факт существование административной децентрализации. Это обусловлено тем, что финансовую базу местного самоуправления составляют не только ее собственные доходы, но и выделенные из государственного бюджета средства. Как следствие этого, усиливается дополнительный контроль со стороны исполнительно-распорядительных органов власти государства. В дополнение к сказанному можно сослаться на мнение немецкого ученого Р. Граверта, исследовавшего проблемы местного самоуправления на примере Германии. Р. Граверт считает, что «в современной Германии (как и в других странах) судьба местных органов власти как составных частей государства во многом зависит от поддержки со стороны последнего. Неразрывно связанные с налоговой и финансовой государственной системой, они, скорее, являются частью единого целого, чем независимыми территориальными единицами, и возможность что-либо предпринять на местном

уровне больше зависит от общей ситуации в государстве, чем от специфических местных обстоятельств» [12.с. 48].

В Великобритании финансы органов местного управления составляют значительную часть общенациональной бюджетно-финансовой системы. Начиная с 50-х гг. XX века, финансовые средства местных органов растут, в основном, за счет правительственных субсидий. В 2000 году около 75% средств местных бюджетов было сформировано за счет правительственных трансфертов, тогда как собственные доходы составили всего 25%. Все это свидетельствует о тенденциях финансовой централизации и усиления зависимости местных органов публичной власти от правительства [13. с. 77]. В Соединенных Штатах и Великобритании местные органы, практически, находятся в прямой зависимости от субсидий со стороны федеральной и центральной власти [14. с. 8]. О том, насколько велика эта зависимость, можно судить хотя бы по следующим данным: в Соединенных Штатах и Великобритании дотации, предоставленные соответствующими органами центральной власти местным органам в 1948 году, составляли 44% по отношению к их собственным ресурсам (в 1978 году этот показатель возрос до 77%). Во Франции осуществляется значительное число трансфертов в пользу местных сообществ, что, безусловно, сближает органы местного самоуправления с государством. В Италии за счет государственного бюджета и средств специальных фондов развития покрывается около 85% текущих расходов местных органов. Исходя из сказанного выше, можно сделать вывод, что делегированные полномочия, особенно в финансовой сфере, играют преобладающую роль в системе государственного управления на местах.

Для осуществления бюджетного контроля агенты государства на местах контролируют процесс расходования органами местного самоуправления переданных из центра финансовых ресурсов. В целом, этот вид контроля имеет своей целью сохранение бюджетного равновесия и надзор над соотношением входящих в местный бюджет и исходящих из него средств. Во Франции, в случае выявления нарушений в местном бюджете, префект уполномочен обратиться в специальный государственный орган финансового контроля – в региональную счетную палату и включить ее в контрольный процесс.

Объектом особого интереса финансового контроля является практика выдачи центральными органами государственной власти субсидий местному самоуправлению. Субсидии общего назначения называются дотациями. Они предназначены для покрытия дефицита местного бюджета и других определенных органами местного самоуправления расходов. Субсидии специального назначения называются субвенциями. Субвенции имеют целевой характер и идут на покрытие определенных государством расходов местного самоуправления. Например, в местных бюджетах Великобритании, Бельгии, Голландии доминируют дотации. В местных бюджетах Германии, Италии, Японии – субвенции. Рост объема государственных субсидий и их интенсивное использование делает местное самоуправление финансово зависимой от государства.

В рамках административной децентрализации, судебный контроль над местным самоуправлением играет важную, но факультативную роль в системе государственного управления. Если центральная власть в лице исполнительно-распорядительных и представительных органов считает, что орган местного самоуправления не исполняет свои обязанности надлежащим образом, то для принятия соответствующего решения она может обратиться в суд. Суды при рассмотрении конкретных дел имеют право дать разъяснения. Судебные органы осуществляют контроль над деятельностью органов местного самоуправления не только на основании исков государственных органов, но и по заявлениям и жалобам граждан. Несмотря на это в процессе осуществления судебного контроля над местным самоуправлением решающее значение придается не столько активности граждан, сколько активности государственных учреждений.

Таким образом, для нормального функционирования единой системы публичной власти, состоящей из государственных и муниципальных органов, важна выработка не

только правового механизма их взаимодействия, но воздействия государства на местное самоуправление. Следовательно, выстраивание реально действующей модели публичной власти должно базироваться на сочетании диспозитивных (взаимодействие) и императивных (воздействие) механизмов. Тем самым главная проблема при осуществлении любых реформ местного самоуправления состоит в том, чтобы найти гармоничный баланс между централизацией и децентрализацией.

#### **Литература**

1. *Махина С.Н.* Административная децентрализация в Российской Федерации: монография. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ГУ, 2005.
2. *Махина С.Н.* Административная децентрализация в Российской Федерации: монография.
3. *Маклаков В.В.* Реформы местного управления во Французской Пятой республике // Реформы местного управления в странах Западной Европы. – М., 1993.
4. *Черкасов А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: Издательская группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998.
5. *Штатаина М.А.* Местное управление в зарубежных странах (Великобритания, США, Франция, страны Латинской Америки). М.: Изд-во РУДН, 1994.
6. *Еремян В.В., Чихладзе Л. Т.* Публичная власть как механизм взаимодействия государственных органов и местного самоуправления. / LAP LAMBERT Academic Publishing. 2012
7. *Ежевский Д.О.* Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: Дис. ... на соиск. уч. степ. канд. юр. наук. – М., 2005.
8. *Ежевский Д.О.* Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02: – М., 2005
9. *Чихладзе Л.Т.* Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления в государствах Европы (часть 2) // Право и политика. 2006. №1.
10. *Еремян В.В.* Современный мексиканский муниципализм. – М.: Изд-во РУДН, 1996 ; *Чихладзе Л.Т.* Теоретические и правовые основы местного самоуправления и местного управления в зарубежных странах // Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие для вузов. – М.: Академический Проект: Фонд «Мир», 2006.
11. *Ежевский Д.О.* Местное самоуправление в общеевропейском контекст // Политика и общество. 2006. № 5,
12. *Граверт Р.* Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. 1992. № 3,
13. *Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты
14. *Животовская И.Г.* Местные органы власти и предпринимательства в Италии. – М., 1994.

#### **ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION IN THE CONTEXT OF LOCAL GOVERNMENTS IN FOREIGN COUNTRIES**

The paper describes the mechanisms, forms and types of state control in foreign countries. It gives some examples of state control in various municipal systems.

Keywords: administrative custody, administrative supervision, administrative decentralization, local government, local government activity, municipal systems, financial control, local authorities.

*Levan Teymurazovich Chikhladze, candidate of jurisprudence, associate professor,  
associate professor state and legal disciplines*