

щительный, щедрый, добрый. Как видно, интересующее нас качество надежность «запрятано» в ряду других (табл. 1–2).

*Таблица 1. Результаты выбора произвольного набора качеств, %*

| Анализируемая категория людей | Женщины | Мужчины |
|-------------------------------|---------|---------|
| Друг                          | 2       | 15      |
| Работник                      | 0       | 0       |
| Партнер                       | 11      | 10      |

*Таблица 2. Результаты выбора из предложенных качеств, %*

| Анализируемая категория людей | Женщины | Мужчины |
|-------------------------------|---------|---------|
| Друг                          | 49      | 85      |
| Работник                      | 32      | 65      |
| Партнер                       | 54      | 35      |

Из табл.1 видно, что обращение к слову «надежность» непервоочередное. То, что это качество вообще не указывается как значимое по отношению к категории «работник», наталкивает на мысль, что оно исключено из экономической литературы. Зачастую в качестве синонимов и заместителей используются другие понятия. Результаты второго этапа исследования позволяют укрепиться в мысли, что понятие надежности ценно и значимо в нашем обществе, причем в разных его сферах, но не актуализировано, находится, как иногда говорят, «не на языке».

Анализ эволюции понятия «надежность» на разных этапах проектирования и собранная информация о значении и ожидании проявления свойства «надежность» у разных категорий людей позволяет зафиксировать расширение его смысловой наполненности. Представляется, что эволюция рассматриваемого понятия и его интегративная сложность на современном этапе не только не обесценивает его, а, напротив, позволяет считать надежность одним из важнейших параметров проектируемых систем, удачно отражающим их многоплановость, вариативность развития и социотехническую размерность.

#### Литература

1. Гуд, Г.Ф. Системотехника. Введение в проектирование больших систем / Г.Ф. Гуд, Р.Э. Макол. — М., 1962.
2. Hollnagel, E. Reliability Analysis: Context and Control. Academic / E. Hollnagel. — London, 1993.
3. Reason, J.A Systems approach to organizational error / J.A. Reason // Ergonomics. — 1995. — Vol.38. — □ 8.
4. Щепланов, В.Ю. Надежность деятельности человека в автоматизированных системах и ее количественная оценка / В.Ю. Щепланов, А.Ф. Бобров // Психолог. журн. — 1990. — □ 3.

**Е.В. КЛИНОВА**

### *МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ*

Местное самоуправление является необходимым и обязательным элементом системы публичной власти в современных странах. На данный уровень власти возлагаются важные обязанности по обеспечению функционирования

---

*Екатерина Викторовна КЛИНОВА, аспирантка кафедры политологии Белорусского государственного экономического университета.*

местного хозяйства, содействию экономическому развитию подконтрольных территорий, обеспечению надлежащего уровня социальной защиты населения, мониторинга экологической ситуации, а также регулированию других серьезных аспектов общественной жизни на соответствующей территории.

Исторически так сложилось, что существуют разные подходы к генезису и функционированию власти на местном уровне. Сторонники общественных концепций (первый подход), рассматривают местное самоуправление как явление, исторически предшествующее возникновению государства, так как оно является результатом естественного развития человеческих взаимоотношений. В связи с этим местное самоуправление имеет первостепенное право регулировать жизнь местного сообщества.

Сторонники другой позиции (государственной теории) утверждают, что в пределах территории страны высшая суверенная власть принадлежит государству, и только оно как носитель высшей власти может наделить полномочиями органы территориальной единицы, входящей в его состав. Обе теории не лишены рациональности. Однако в современных условиях государство играет значительную (если не ведущую) роль в развитии института местного самоуправления, а вопросы соотношения и взаимного влияния центральных и местных властей не теряли своей важности никогда и становятся особенно актуальными в переходный период. Взаимодействие государства и местного самоуправления рассматривается посредством понятий «централизация», «деконцентрация» и «децентрализация». Нами предпринята попытка рассмотреть институт местного самоуправления как результат процесса децентрализации власти при помощи указанных выше понятий, которые подразумевают перемещение властных полномочий по уровням публичной власти.

Значительный вклад в разработку указанных понятий внесли французские ученые, в частности, известный специалист по вопросам управления Ж. Веделъ. Принцип централизма реализуется в государствах, где управление осуществляется вертикально из единого и единственного центра власти [1, 14]. Ослаблению централизации могут содействовать два процесса: децентрализация и деконцентрация. Оба являются способом перемещения властных полномочий с центрального уровня на места. Под деконцентрацией, являющейся более простым процессом, следует понимать передачу центральными властями значительного объема своих полномочий на региональный (и ниже) уровень власти, а, точнее, в компетенцию местных административных органов, находящихся в непосредственном подчинении у центральных властей. В данном случае полномочия остаются в рамках исполнительной вертикали власти, однако спускаются на нижние ее уровни. В отличие от деконцентрации «децентрализация заключается в передаче властных полномочий не государственным служащим и органам, представляющим центральную власть, а иным органам, не находящимся в иерархическом подчинении последней, большей частью — избираемым населением» [2, 392]. Главным отличием процесса децентрализации от деконцентрации является то, что полномочия передаются от центрального правительства *выборным органам*, которые не находятся в его подчинении, а не находящимся государственным служащим. Термин «децентрализация» во французском законодательстве используется для обозначения местного самоуправления. М.В. Ряскова указывает, что далеко не всегда деконцентрацию следует считать ущемлением местной автономии, напротив, в Европе ее зачастую рассматривают в качестве равноправного варианта расширения политических и экономических возможностей на местах [3, 176].

В научном мире нет полного согласия относительно содержания и применения указанных понятий. К примеру, А.С. Яценко под правом разрешать местные дела «не представителями центрального правительства, а лицами, избранными от населения», понимал «местное самоуправление», в то время как увеличение «компетенции местных административных органов, действующих в пределах этой компетенции самостоятельно и независимо от центральной власти, хотя бы эти

органы и назначались центральным правительством», он называл «децентрализацией бюрократической, административной» [4, 378]. Поскольку независимый от вышестоящих властей административный орган невозможно представить (так как это противоречит главным принципам бюрократической организации), то данное А.С. Яценко определение бюрократической децентрализации весьма схоже с понятием «деконцентрация», предложенным Ж. Веделем. Помимо этого, под деконцентрацией можно понимать горизонтальное перемещение властных полномочий между органами власти одного уровня. Современные авторы понимают термин «децентрализация» шире, чем это делал Ж. Веделем, а именно как процесс и результат этого процесса, следствием которого являются несколько центров власти различного уровня, наделенные собственной компетенцией [1, 14; 5, 592]. Итак, децентрализация в широком смысле — это синтез понятий «деконцентрация» и «децентрализация» в трактовке Ж. Веделя. Однако представляется, что наиболее точными являются определения, разработанные французской наукой административного права, в частности Ж. Веделем.

Практическая реализация принципов централизма или децентрализма — это вопрос идеологической ориентированности правящих элит, поскольку для каждого принципа характерны собственные положительные качества (ценности), негативные проявления, а также методы управления. Р.Ф. Туровский считает, что в противоборстве централизации и децентрализации ключевую роль играет именно идеология, и на этом основании «правильнее говорить о центробежных и центростремительных идеологиях» [6, 66—67].

Построение государственной власти на основе принципа централизма имеет следствием сильную государственность, гарантии территориальной целостности, защиту общего интереса, однородность в построении государственных органов различного уровня, единство управления и реализации общегосударственной политики, своевременное реагирование системы власти на чрезвычайные ситуации. Недостатком этого является значительная концентрация власти в одном центре, вследствие чего происходит абсолютизация центрального уровня управления, у населения вырабатывается стереотип, что разрешение проблем возможно только на центральном уровне власти.

Централизация власти неизбежно влечет ущемление прав местных сообществ на самоуправление. Если избираемые населением органы на местах и существуют, то принимаемые ими решения не имеют такой силы, как решения назначаемых центром чиновников, развит институт «обязательных предписаний, контроля и ответственности, перерастающих в систему вмешательства в сферу местной жизни» [1, 16]. В зависимости от конкретных исторических условий эффективность централизма может иметь как негативные, так и положительные последствия, что необходимо учитывать при ее оценке.

В транзитивных государствах центростремительные тенденции являются следствием необходимости преодоления кризиса в экономической и социально-политической сферах общественной жизни, возникшего в связи с переходом от социалистических принципов и форм организации производства к рыночным. В данной группе стран тенденции к централизации идут параллельно с укреплением значения и авторитета исполнительной власти и со снижением роли парламента.

Принцип децентрализма служит укреплению демократизации государственного управления посредством создания множества центров власти и предоставления реальных полномочий органам местного самоуправления. Ж. Веделем был сторонником децентрализации, полагая, что децентрализованное управление при надлежащей организации является менее тяжеловесным и более эффективным, чем централизованное. Веделем также считал, что на местном уровне демократия реальнее, чем в общенациональных масштабах, и в этом заключается ценность децентрализации. Помимо указанных достоинств децентрализованная система передает решение местных дел заинтересованным лицам, что положительным образом должно сказаться на результатах. Однако в масштабах государства созданные посредством децентрализации плюрализм

мнений и автономия местных сообществ также могут иметь негативную сторону. Чрезмерная независимость местной власти от центральной как следствие может вызвать слишком разнородные интересы на местах, сложность в их согласовании на общенациональном уровне, снижение эффективности общегосударственной политики.

Следовательно, характеризовать противоположные друг другу принципы построения государственной власти как положительные и негативные неверно, так как конкретные социальные, экономические либо политические условия могут требовать смещения точки максимально эффективного соотношения указанных принципов в любую из сторон. Как правило, в устойчивой территориально-политической системе баланс центробежных и центростремительных тенденций всегда является смещенным в сторону последних.

Противоборство тенденций централизации и децентрализации присуще любому этапу развития государства вне зависимости от периода истории и формы государственного устройства. Пребывая в постоянном соревновании, данные процессы образуют единство, которое находит отражение в конституционных нормах, регулирующих взаимоотношения различных уровней публичной власти, а также в конкретной практике государственного управления. Диалектика противоборства указанных процессов предполагает определенную цикличность: периоды централизации сменяются децентрализацией и наоборот. В данном контексте возникает вопрос об оптимальном соотношении центробежных и центростремительных сил, унификации политических институтов и их дифференциации. Ответ на этот вопрос и прост, и крайне сложен, поскольку единственное необходимое условие в данной задаче — существование государства и публичной власти в нем, крайняя децентрализация является угрозой его существования и эффективного решения общегосударственных задач. Залогом существования государства и эффективной реализации общенациональных задач является установление пределов децентрализации, которые усматриваются в виде названных достоинств централизации. Именно гармоничное соотношение принципов централизма и децентрализма позволит результативно взаимодействовать и взаимно дополнять друг друга различным уровням публичной власти. Однако необходимо учитывать, что равновесие предполагает постоянный процесс адаптации к меняющимся внутренним и внешним факторам.

Поскольку государство и его территориальные части представляют собой систему, т.е. целое и его части, то интересы общегосударственного уровня и отдельных местностей, как правило, не являются взаимоисключающими. Скорее, общегосударственный интерес представляет собой результат синтеза интересов каждой из составных частей, особенно если речь идет о демократическом государстве. В связи с этим можно согласиться с мнением Р.Ф. Туровского, который указывает, что «правильнее, видя государство как целое, говорить о взаимодополнении этих интересов» [6, 69].

С учетом изложенного особое значение в последние годы приобретает институт местного самоуправления, поскольку представляет собой «особую форму децентрализации государственной власти, которая, с одной стороны, самостоятельна от государственной власти, с другой — имеет от нее же определенную зависимость» [7, 299]. Местное самоуправление — это сложный и специфический субъект публичной власти, поскольку сочетает в себе и государственные, и общественные начала. Органы местного самоуправления избираются населением, как правило, не входят в систему государственных и призваны решать отнесенные к их компетенции вопросы. Их решения общеобязательны на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

Несмотря на явную связь понятий «децентрализация» и «местное самоуправление», их нельзя признать взаимозаменяемыми. Та или иная форма местного самоуправления всегда является определенной степенью децентрализации, но в зависимости от форм и моделей местной власти степень децентрализации может существенно различаться.

Федеративные государства, как правило, отличаются большей степенью децентрализации, однако исследователями отмечена тенденция все большей централизации федераций [1, 16]. В качестве примера можно привести Россию, где центростремительные тенденции нашли отражение в значительном расширении полномочий президента Российской Федерации.

В Соединенных Штатах Америки ощущаются колебания в сотрудничестве между федеральными властями и властями штатов в зависимости от партийной принадлежности президента страны. Американские исследователи в конце XX в. отмечали, что местные власти перестали играть отведенную им изначально роль, как и привлекать интерес населения штатов. Джеффри Р. Хениг в середине 80-х гг. XX в. задавался вопросом оттеснения власти штатов и местных властей в сторону федеральными властями [8, 10]. В соответствии с его выводами федеральное правительство, безусловно, расширило границы своего влияния в основном за счет финансирования местных властей, посредством которого можно воздействовать на решения, принимаемые на нижних уровнях. Однако Дж. Р. Хениг не считал такое положение дел драматичным, поскольку национальное правительство таким образом попадало в некоторую зависимость от местных чиновников, которые занимались реализацией правительственных программ. К тому же это позволяло адаптировать программы к местным условиям и потребностям. Последняя тенденция в США, направленная на предотвращение усиления федерального центра и повышение роли штатов (доктрина «конкурирующего федерализма»), призвана изменить ситуацию.

Децентрализация в Западной Европе, а именно в государствах Европейского союза, связана с процессом регионализации. Регион как особая территориальная единица все больше приобретает первостепенное значение, поскольку представляет собой уровень наиболее результативного экономического и политического взаимодействия. Целью последовательного процесса регионализации в Европе является определение и применение наилучшей системы функционирования местных органов власти. Результатом повышения роли местного самоуправления в Европе стало принятие Советом Европы 15.10. 1985 г. Европейской хартии местного самоуправления. Хартия подчеркивает значение местных органов в функционировании современных демократических государств, а также определяет набор требований, выполнение которых необходимо для реализации конституционного права граждан на самоуправление. Под ним понимаются право и реальная способность органов самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Исторически сложилось несколько базовых моделей организации власти на местах, отличающихся друг от друга различной степенью и механизмами централизации/децентрализации.

Англосаксонская модель получила распространение в странах с англосаксонской системой права (Великобритания, США, Новая Зеландия и другие бывшие британские колонии). Принцип децентрализма в указанной модели проявляется в том, что в качестве субнациональных органов власти действуют избираемые населением представительные органы, которые, как правило, не находятся в иерархической соподчиненности друг с другом. В то же время в странах с англосаксонской моделью при организации власти на местах используется так называемый принцип позитивного регулирования, сущность которого заключается в том, что местные власти имеют право совершать лишь те действия и регулировать те вопросы, которые прямо отнесены к их компетенции законом.

Наиболее распространенной в мире является другая базовая модель — континентальная (французская, романо-германская, или горизонтальная система), существующая в странах, относящихся к соответствующей семье права (Франция, Италия, Финляндия и другие европейские государства, а также страны франкоязычной Африки и Ближнего Востока). Существенным отличием данной модели местной власти от англосаксонской является сочетание на местах двух систем: прямого государственного управления в лице представите-

лей центральной власти и самоуправления в лице избираемых населением органов. Назначаемые центральной властью представители, а также иерархическая организация обеих систем органов делают данную модель организации местной власти более централизованной, однако применение принципа негативного регулирования полномочий органов местного самоуправления предоставляет последним больше простора для действий. Указанный принцип характеризует расширенная компетенция местного самоуправления, т.е. право осуществлять все действия, относительно которых нет прямого запрета в законе.

Помимо названных англосаксонской и континентальной моделей, выделяют ряд смешанных, а также иберийскую и советскую, однако большинство авторов сходятся во мнении, что англосаксонская и континентальная модели являются базовыми вариантами, в чистом виде практически не встречающимися, все остальные модели представляются лишь вариациями.

В западных странах, которые принято называть развитыми демократиями, различия между двумя описанными выше моделями, не носят принципиального характера. Некоторые авторы отмечают определенное сближение между ними. Даже в странах, традиционно относимых к англосаксонской модели (США, Великобритания), в некоторых административно-территориальных единицах помимо органов самоуправления могут действовать представители центральной власти.

Итак, вне зависимости от модели организации на местном уровне могут действовать две различные системы органов, объединенные общим понятием «местная власть». Самое очевидное различие двух систем состоит в формировании органов управления посредством назначения «сверху», а органов самоуправления — избранием «снизу». Однако, учитывая тот факт, что так или иначе органы местной власти включены в общегосударственный механизм управления, решают помимо исключительно местных и некоторые общегосударственные вопросы, нельзя сказать, что там, где отсутствуют представители центральной власти, полностью отсутствует местное управление. В данном контексте большое значение в выявлении различий между управлением и самоуправлением может иметь разница в закрепляемых за ними полномочиях. На местный уровень власти, как правило, возлагаются обязательные и факультативные (собственные) полномочия. Кроме того, полномочия могут быть делегированы местным органам другими органами власти. Необходимо отметить, что самоуправленческие начала в большей степени проявляются именно в осуществлении факультативных полномочий, т.е. тех, которые могут исполняться по усмотрению органов самоуправления в зависимости от ситуации и потребностей населения. В противоположность факультативным обязательные, как и делегированные полномочия, возлагаются на местные органы (управления или самоуправления) государством и не предполагают выполнение их по своему усмотрению. В рамках обязательных или делегированных полномочий осуществляется местное управление. Государство возлагает на местные органы определенный минимум компетенций, обязательных к исполнению.

Сравнительный анализ постсоветских государств позволяет выделить как минимум три основные модели развития систем местной власти с соответствующими различиями в степени децентрализации в них [9, 32].

Для первой модели характерно выраженное стремление к административной децентрализации на основе автономии территориальных общин, которые имеют законное право решать различные местные и региональные вопросы. По мнению В. Попа и И. Мунтяну, ни одно государство бывшего СССР не соответствует критериям децентрализации, хотя некоторые из стран больше чем другие напоминают эту модель, в связи с этим их называют формально децентрализованными.

Вторая модель выглядит как комбинация тенденций централизации и децентрализации, при которой представительные органы власти и местные исполнительные органы обладают сравнительно высокой степенью административной автономии от государственных и областных органов, но остаются под патронажем государства. Указанный патронаж осуществляется либо посред-

ством делегирования полномочий от государства местным органам, либо посредством делегирования официальных лиц на места.

Государствам третьей модели присущи черты несомненной централизации. Их отличает то, что местные органы власти *de jure* и *de facto* уполномочены выполнять государственные функции на местном уровне. В данной системе существует иерархия компетенции снизу вверх с подчинением центральным органам власти.

На момент составления данной классификации ее авторы в качестве примеров условно относили к первой модели систем местной власти Россию, ко второй — Украину, а к третьей — Беларусь. Однако процессы централизации и децентрализации весьма динамичны, не стоят на месте и постоянно вносят коррективы в существующее распределение государственной власти по вертикали. Подобные колебания не удивительны особенно в условиях неокрепшей государственности стран бывшего СССР. В настоящий момент положение дел изменилось. К примеру, многие авторы отмечают тенденции к усилению централизации в Российской Федерации, что не позволяет относить систему организации местной власти в ней к первой модели. В связи с этим процессы централизации, деконцентрации и децентрализации, а также роль местного самоуправления в системе публичной власти являются предметом для дальнейших исследований.

Таким образом, представляется, что сохранение стабильной государственности подразумевает наличие центростремительных тенденций. В то же время эффективно управлять государством невозможно без вертикального перемещения определенного объема государственной власти на субнациональный уровень. Процессы деконцентрации и децентрализации, посредством которых осуществляется указанное перемещение, имеют не только сходство, но и свою специфику. Местное самоуправление является результатом той или иной степени децентрализации государственной власти и реализуется представительными органами местного населения, не находящимися в иерархическом подчинении у других государственных органов, и осуществляется, как правило, в рамках обязательных и факультативных полномочий. Последние и представляют собственно самоуправление. Процесс деконцентрации предполагает наличие на местном уровне представителей центральной власти и наделение их обязательными полномочиями. Процессы централизации, деконцентрации и децентрализации, характеризующиеся цикличностью, должны рассматриваться в динамике особенно в переходных обществах, где в период становления и укрепления собственной государственности центростремительные и центробежные тенденции часто сменяют друг друга.

### Литература

1. Богданова, Н.А. Централизация и децентрализация: соотношение ценностей / Н.А. Богданова // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы междунар. науч. конф., Москва, 7–9 апр. 2005 г. / под ред. С.А. Авакяна. — М.: Велби, 2006.
2. Ведель, Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. — М.: Прогресс, 1973.
3. Ряскова, М.В. Местное самоуправление и федерализм в политико-административных системах / М.В. Ряскова // Проблемы упр. — 2007. — □ 4.
4. Еремян, В.В. Местное управление и самоуправление в Латинской Америке / В.В. Еремян. — М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2001.
5. Глазунова, Н.И. Система государственного и муниципального управления: учеб. / Н.И. Глазунова. — М.: Велби: Проспект, 2006.
6. Туровский, Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений / Р.Ф. Туровский. — 2-е изд. М.: ГУ ВШЭ, 2007.
7. Усманова, Р.М. Местное самоуправление — особая форма децентрализации государственной власти / Р.М. Усманова // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы междунар. науч. конф., Москва, 7–9 апр. 2005 г. / под ред. С.А. Авакяна. — М.: Велби, 2006.
8. Henig, Jeffrey R. Public policy and federalism / Jeffrey R. Henig. — New York: St. Martin's Press, 1985.
9. Попа, В. Реформы местного самоуправления в странах бывшего Советского Союза: между надеждой и переменами / В. Попа, И. Мунтяну. — Будапешт, 2001.