

Ольга ШЕМЕТОВА

КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРОКУРАТУРЫ В СТРАНАХ СНГ*

В статье анализируется опыт конституционного регулирования взаимоотношений органов местного самоуправления и прокуратуры в странах СНГ. Обосновываются варианты конституционных установлений взаимодействия органов местного самоуправления и прокуратуры.

Ключевые слова: государственное управление, местное государственное управление, органы местного самоуправления, прокуратура

В становлении правовых систем государств-участников и членов СНГ заметную роль играют центробежные процессы, в совокупности со стремлением их руководства дистанцироваться от всего, что каким-либо образом напоминает модель советской системы. При этом каждое государство старается сформулировать свою концепцию публичных структур (в т.ч. органов местного самоуправления и прокуратуры), создать собственную модель их построения и функционирования. В какой-то степени на данный выбор оказывает влияние бывшая советская модель, в какой-то мере модели других стран, в меньшей степени досоветские традиции¹.

Относительно сопоставления конституционного регулирования института местного самоуправления в странах СНГ необходимо отметить следующее.

До выхода из состава СССР все государства региона имели единую систему управления на местах. В ее основу был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих Советов. Местные Советы находились в жесткой зависимости от местных партийных органов.

Впервые термин «местное самоуправление» на законодательном уровне появился в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР»², принятом на волне демократизации конца 1980-х начала 1990-х гг. После распада Советского Союза каждое государство самостоятельно определяло свой путь развития власти на местах.

Конституции стран СНГ включают специальные разделы либо отдельные нормы, посвященные местному самоуправлению. Основ-

* Работа выполнена в рамках государственного задания. Регистрационный номер 6.29.62.2011

¹ См.: Сапаралиев Г.С. Место и роль прокуратуры в механизме государства // Правозащитное предназначение органов прокуратуры на современном этапе: Материалы международной научно-практической конференции. 23–24 ноября 2004 г. Алматы: Эдельвейс, 2005. С. 67.

² URL: www.garant.ru.

ными законами провозглашается, что права граждан на местное самоуправление не могут быть ограничены (в конституциях России и Украины³ установлено, что права граждан на местное самоуправление могут быть ограничены только в условиях военного или чрезвычайного положения). На конституционном уровне закрепляются взаимоотношения между центральными и местными органами на основе:

- принципов разграничения полномочий государственной власти и местного самоуправления;
- организационной и экономической самостоятельности местного самоуправления по предметам их ведения;
- единства и целостности государственной территории;
- сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти;
- сбалансированности социально-экономического развития территорий;
- ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

В конституциях отдельных государств, например Узбекистана, устанавливается, что взаимоотношения между центральными и местными органами характеризуются подчиненностью и взаимным сотрудничеством⁴.

В большинстве из государств СНГ, за исключением Казахстана, на конституционном уровне устанавливаются отдельные наиболее значимые полномочия местного уровня власти. Их передача другим органам или должностным лицам не допускается. Конституции России и Казахстана⁵ провозглашают отказ от институционального смешения государственных структур и структур местного самоуправления.

Таким образом, практически все конституции стран СНГ содержат нормы о местном самоуправлении. Но реализованы они в разных объемах.

Так, в *первой группе* государств, к которой можно отнести Россию, Армению⁶ и Азербайджан⁷, местное самоуправление самостоятельно. Органы местного самоуправления в них не входят в систему органов государственной власти, а население самостоятельно решает вопросы местного значения.

Во *второй группе* государств — Молдове⁸ и Украине — процесс становления местного самоуправления еще не завершен.

В *третьей группе* входят страны Центральной Азии (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан). Местное са-

³ Конституция Украины от 28 июня 1996 г. (с посл. изм.) /URL: <http://www.spinform.ru/isp.htm>

⁴ Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. (с посл. изм.) /URL: <http://www.spinform.ru/isp.htm>

⁵ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. (с посл. изм.) /URL: <http://www.spinform.ru/isp.htm>

⁶ Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г. (с посл. изм.) /URL: <http://www.spinform.ru/isp.htm>

⁷ Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. (с посл. изм.) /URL: <http://www.spinform.ru/isp.htm>

⁸ Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. (с посл. изм.) /URL: <http://www.spinform.ru/isp.htm>

моуправление функционирует там только на низшем уровне, в малых населенных пунктах, таких как: *джамоаты шахрак* и *дехот* в Таджикистане, *махалла* в Узбекистане, *аыл окматы* в Кыргызстане. Вопросы местного значения в этом регионе в основном решают не органы местного самоуправления, а «местное государственное управление» (Казахстан); «местная государственная администрация» (Кыргызстан⁹); «органы государственной власти на местах» (Таджикистан¹⁰ и Узбекистан); «местная исполнительная власть» (Туркменистан¹¹).

Четвертая модель местного самоуправления развивается в Беларуси¹². В ней сочетаются формы централизованного управления, местного управления и самоуправления.

Проведенный нами анализ позволяет сделать выводы о наличии следующих вариантов отражения в конституциях государств СНГ норм, перспективных для взаимодействия органов местного самоуправления и прокуратуры.

Вначале отметим группу конституций, в которых есть прямое указание на сотрудничество посредством взаимодействия органов местного самоуправления с государственной властью.

Так, в главе 7 «Местное самоуправление» Конституции Республики Кыргызия содержится положение: ст. 93 «Законами Кыргызской Республики устанавливаются основы организации и деятельности органов местного самоуправления, а также регулируются их взаимоотношения с органами государственной власти». Таким образом, полагаем, несмотря на то что данная норма является отсылочной, ее содержание позволяет говорить о наличии и перспективах взаимодействия между различными уровнями власти.

Аналогичны приведенным положения в Конституции Туркмении. В Главе V «Местное самоуправление» указано, что «систему местного самоуправления образуют Генгеши и органы территориального общественного самоуправления» (ст. 84). Далее в ст. 85 установлено: «Генгеш в своей деятельности самостоятелен. Взаимоотношения с органами власти и управления осуществляются им в соответствии с законодательством Туркменистана».

Оригинальная формулировка относительно органов местного самоуправления в рассматриваемом ключе содержится в учредительном акте Узбекистана. В ст. 101 Главы XXI «Основы государственной власти на местах» Конституции Республики Узбекистан указано, что «местные органы власти... участвуют в обсуждении вопросов республиканского и местного значения». Таким образом, *только* в Конституции Узбекистана содержится конкретная форма взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Подчеркнем также, что в ней заявленное взаимоотношение

⁹ Конституция Киргизии от 27 июня 2010 г. (с посл. изм.) /URL: <http://www.spinform.ru/isp.htm>

¹⁰ Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (с посл. изм.) /URL: <http://www.spinform.ru/isp.htm>

¹¹ Конституция Туркменистана 2008 г. /URL: http://www.ng.ru/courier/2008-09-15/15_Turkmeniya.html

¹² Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. (с посл. изм.) /URL: <http://www.spinform.ru/isp.htm>

между центральными и местными органами характеризуются подчиненностью и взаимным сотрудничеством.

Следующим вариантом являются конституции, в которых вообще отсутствуют нормы, прямо или косвенно позволяющие судить о наличии оснований для взаимодействия исследуемых субъектов.

Так, в Конституции Армении, несмотря на наличие Главы 7 «Территориальное управление и местное самоуправление», отсутствуют нормы и о разграничении полномочий. Конституция также не содержит норм, указывающих на сотрудничество между различными уровнями власти.

В Разделе VIII Конституции Республики Казахстан «Местное государственное управление и самоуправление» нет формулировок, способствующих оформлению взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления.

В Конституции Беларуси имеется раздел V «Местное самоуправление», однако в нем установлена лишь исключительная компетенция местных Советов депутатов (ст. 121). Обращает на себя внимание формулировка ст. 118, в которой указано, что «местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции... исполняют решения вышестоящих государственных органов». Таким образом, данная юридическая конструкция позволяет судить о реализации государственного управления на местах.

Аналогичные положения содержатся в ст. 76 Главы 6 «Местная власть» Конституции Таджикистана: «Местная власть состоит из представительных и исполнительных органов, которые действуют в пределах своих полномочий. Они обеспечивают исполнение Конституции, законов, совместных постановлений Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон, постановлений Маджлиси намояндагон, актов Президента и Правительства Республики Таджикистан». Таким образом, приведенная формулировка не предполагает оснований сотрудничества и взаимодействия различных уровней власти, а говорит о реализации государственного управления на местах.

Конституции Азербайджана и Украины в обособленных разделах о местном самоуправлении достаточно подробно расписывают полномочия муниципалитетов, а также кратко возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Особо следует отметить конституционные нормы Республики Молдова, поскольку они содержат лишь положение о том, что «отношения между местными публичными властями основываются на принципах автономии, законности и сотрудничества в решении общих вопросов» (ч. 3 ст. 113).

Что касается *органов прокуратуры*, то подходы к поиску собственной модели их построения, организации и деятельности в странах СНГ сопровождаются в большей степени ориентацией на западноевропейские правовые теории и конструкции. Однако отправным моментом в построении своей модели прокуратуры в странах — участницах СНГ является то, что в конституциях данному институту в обязательном порядке отведено специальное место.

В связи с указанным обстоятельством можно выделить несколько моделей, отражающих правовое положение прокуратуры в странах СНГ в зависимости от отведенного ей места в конституции¹³.

В *первую модель* можно включить Азербайджан, Армению, Казахстан, Молдову и Российскую Федерацию. В конституциях этих стран положения о прокуратуре включены в главы, посвященные судебной власти.

Вторая модель объединяет Беларусь, Таджикистан, Узбекистан, Украину и Туркменистан. Правовой статус прокуратуры здесь нашел свое закрепление в самостоятельных главах Основных законов («Прокуратура»). При этом в конституциях Украины и Туркменистана прокуратуре отведены даже специальные разделы.

Третья модель находит свое выражение в Конституции Кыргызской Республики, где прокуратуре отведено место в главе «Иные государственные органы».

Страны СНГ при определении места и роли прокуратуры в государственно-правовом механизме делали акцент на ее независимость. Но, к сожалению, с течением времени оказалось трудным применить принцип независимости прокуратуры там, где этот орган конституционно является частью судебной системы или исполнительной власти.

В результате осуществленного анализа конституций стран-участниц и членов СНГ можно сделать вывод, что включение в учредительные акты ряда стран Содружества статей о прокуратуре в главы о судебной или исполнительной власти *не свидетельствует о принадлежности органов прокуратуры к этим ветвям власти*. В большинстве стран Содружества прокуратура сохранена как орган надзора за соблюдением законов, надзора за следствием, а также как орган, осуществляющий уголовное преследование и поддержание государственного обвинения в суде. Практически во всех государствах СНГ прокуратура сохранена как единая, централизованная, независимая система при осуществлении своих задач и функций, установленных законом.

Обращает на себя внимание и то, что *только* в конституциях Киргизии (ст. 104) и Беларуси (ст. 125) *упоминается* об императивной форме взаимодействия между органами местного самоуправления и прокуратуры — надзоре. Однако однозначно оценить степень конституционного регулирования взаимодействия органов местного самоуправления и прокуратуры в государствах СНГ затруднительно. Связано это с различным отношением государств к институту местного самоуправления; с разницей исторических традиций; с внутриполитическими, экономическими, социальными процессами; с различной миссией муниципальной власти в конкретном государстве.

¹³ Сафонова Т.Ю. К вопросу о правовом положении прокуратуры как государственного органа в странах СНГ (на примере республик Армения, Украина, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан) // Международное публичное и частное право. 2011. № 3. С. 36–39.