УДК 342.25:34.028.5

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Январёва Любовь Викторовна,
Южно-Уральский государственный университет,
аспирант кафедры конституционного и административного права,
г. Челябинск, Россия.
E-mail: yanvareva2006@mail.ru

Аннотация
Статья посвящена исследованию института местного самоуправления в Российской Федерации, определению его места и роли в системе институтов публичной власти, выявлению общих характеристик государственной и муниципальной власти, а также их отличительных черт. В статье представлен анализ проблем, связанных, во-первых, с правовым регулированием разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, во-вторых, с реализацией государственных полномочий на местном уровне, обозначены предложения по совершенствованию законодательства в сфере правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации.

Ключевые понятия:
государственная власть, государственные полномочия, местное самоуправление, муниципалитеты, публичная власть.

На современном этапе политического развития Российской Федерации важно, как каждая ветвь публичной власти проявляет себя. Возможность реального осуществления публичной власти показывает уровень демократизации как общества, так и государства, а также их конкурентоспособность на мировой арене.

Но что есть публичная власть?

В законодательстве Российской Федерации термин «публичная власть» напрямую не закреплен. Можно лишь обозначить ее отдельные характеристики, которые получают свое последовательное развитие в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации. Следует согласиться с мнением В.В. Рачинского, который определяет публичную власть как институционализированную легальную социальную власть, которая реализует артикулированные общественные интересы определенного территориального сообщества и служит цели сохранения и развития данного сообщества в качестве целостной системы в соответствии с господствующим в обществе мировоззрением [10].

Та или иная модель публичной власти отражает своеобразие ее главных качеств в рамках ее сущности как публичной власти. Такие модели соответствуют основным публично-правовым образованиям с собственной публичной властью, которые существуют в современном мире. Это суверенная государственная власть, государствоподобная власть субъекта федерации как государственного образования, автономная публичная власть, местное самоуправление в муниципальном образовании и общинно-родовая власть в публично-правовых образованиях коренных малочисленных народов. При использовании любой модели создаются органы публичной власти, которые в территориальных масштабах своей деятельности осуществляют управление (управление здесь понимается не только как администрирование, а в более широком смысле этого слова).

Публичная власть провозглашается от имени всего общества. Публичная власть становится государственной властью (той реальной силой, которая обеспечивает государственное принуждение, насилие), когда она воплощается в специально созданных государственных учреждениях и органа [4]. Публичная власть – это слож-

ная система, которую нельзя ограничивать только государственными органами власти, к ней следует относить, в частности, органы местного самоуправления [3].

Достаточно интересное мнение по вопросу места местного самоуправления в системе публичной власти озвучено кандидатом юридических наук А.Ф. Палагнюком. По его мнению, публичное управление в Российской Федерации осуществляется на макроуровне, выражаясь в общегосударственном управлении, и микроуровне – региональное управление как местных государственных органов, так и муниципальных образований. Местное самоуправление в этой системе представляет собой децентрализованную форму политического управления, предполагающую при этом самостоятельность и автономность органов местного самоуправления от государственного руководства [9].

Доктор юридических наук, профессор В.В. Пылин отмечает, что публичная власть в Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную власть, на государственную власть субъектов Российской Федерации (региональная власть) и на власть местного самоуправления (муниципальная власть) [8]. Доля истины в этом суждении есть (особенно, если иметь в виду уровни действия публичной власти).

Возвращаясь к проблеме, вынесенной в заголовок настоящей статьи, хочется особо выделить мнение одного из ведущих российских специалистов по конституционному праву, доктора юридических наук, профессора В.Е. Чиркина. Он подчеркивает, что как государственная, так и муниципальная власть являются разновидностями публичной власти. При том что им свойственны общие характеристики, они имеют и свои особенности. Среди отличий следует выделить то, что государственная власть действует от имени населения всего государства и на всей территории государства, а также в международных отношениях, в то время как муниципальная власть действует от имени небольшого территориального коллектива и имеет локальную сферу деятельности. Кроме того, государственная власть суверенна, она устанавливает общие правила для деятельности, в том числе и муниципальной власти [12].

Безусловно, полномочия государственной власти неизмеримо шире, да и качественно иные, нежели чем у муниципальной власти. Большой круг полномочий, принадлежащих органам государственной власти (в сфере гражданства, международных отношений, установления уголовной и административной ответственности, судопроизводства и др.), никогда не могут по своей природе осуществляться органами местного самоуправления.

Муниципальный аппарат управления ориентирован на другие, местные задачи и каким бы крупным ни был муниципалитет, его аппарат является иным по своему существу, чем государственный аппарат [12].

Через полноценное и действенное местное самоуправление реализуется наиболее важная идея существования и функционирования основных принципов демократии, а именно непосредственное осуществление власти народом. Доктором юридических наук, профессором М.А. Баймуратовым озвучена по этому поводу весьма интересная мысль: «В ординарном режиме функционирования института локальной демократии власть осуществляется населением соответствующей территории – жителями соответствующих административно-территориальных единиц государства – в контексте решения вопросов местного значения. А в экстраординарном режиме указанное местное сообщество выступает в качестве совокупности граждан государства, которые, принимая участие в выборах национального масштаба, формируют его законодательную власть или институт главы государства» [5]. «Полагаю, – продолжает свою мысль автор, – что это осуществляется путем решения важных организационных и организационно-правовых отношений в системе координат «государство (органы государственной публичной власти) – местное самоуправление (органы и субъекты локальной демократии) – территориальное сообщество (совокупность жителей соответствующей территории государства) – житель (как член территориального сообщества и субъект, который функционирует в соответствующей административно-территориальной единице государства)» [5]. Стабильность отношений в указанной системе координат предопределяет ее существование.

В настоящее время перед научным сообществом стоит задача оценить возможности и перспективы развития института местного самоуправления. Об эффектив-

ности существования и деятельности того или иного института судят по тому, какие последствия, реальную пользу эти взаимодействия имеют для общества. На сегодняшний день институт местного самоуправления активно функционирует: во-первых, на федеральном и региональном уровне создана полноценная нормативно-правовая база в части организации муниципальной власти, во-вторых, в муниципальных образованиях сформированы и (или) избраны органы местного самоуправления, которые в полной мере реализуют достаточно большой объем полномочий. Однако муниципалитеты столкнулись с такими трудностями, как слабое муниципальное хозяйство, низкий уровень местных бюджетов, значительное количество расходных обязательств, пассивность населения, «пересечение» вопросов местного значения и вопросов государственного ведения и др. Выделяют также проблему отсутствия четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления [11].

Сегодня за муниципалитетами законом закреплены «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» – жилищно-коммунальное хозяйство, дороги, благоустройство территории и т.д. Наряду с ними в перечне местных дел расписаны предметы ведения совсем иного рода: организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне; мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и организаций; участие в профилактике терроризма. Очевидно, что такие дела составляют сферу общегосударственных проблем и должны выполняться единой системой органов государственной власти. То, что ими ведают органы местного самоуправления, в принципе, возможно. В Европейской хартии местного самоуправления [2] говорится, например, что органам местного самоуправления может поручаться решение государственных задач (статья 4). Однако не в ущерб местным делам. Российское местное самоуправление тем и отличается от европейского, что оно чрезмерно перегружено именно государственными делами. В результате органы местного самоуправления все больше теряют свое функциональное назначение.

Как заявил президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, мэр Новосибирска В.Ф. Городецкий, выступая на расширенном заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (17 октября 2013 года), «сейчас мы в той или иной степени вынуждены решать вопросы общегосударственного значения, хотя законодательно они за нами не закреплены» [7]. Вынуждены, потому что муниципальные органы – единственные органы управления на местах, обладающие общетерриториальной компетенцией и получившие свои полномочия от населения. В силу своего положения в системе институтов публичной власти они не могут уклоняться от решения проблем, объективно неизбежных в условиях переходной экономики с ее полугосударственным характером, неустоявшимися рыночными отношениями, сохраняющимися традициями советского периода. Это особенно очевидно, когда социально-экономическая ситуация приводит к ухудшению жизни многих людей (закрытие предприятий, увольнения, безработица, задержка зарплаты и др.).

Легальным и широко применяемым, особенно региональными органами власти, способом увеличения нагрузки на местное самоуправление является предусмотренная Конституцией Российской Федерации (часть 2 статьи 132) [1] возможность наделения их государственными полномочиями. Доктор юридических наук, профессор В.И. Васильев со ссылкой на доклад Минрегиона России (2012 год) приводит следующие данные: «В Ленинградской области муниципалитеты должны были выполнять 63 полномочия субъектов Российской Федерации, в Красноярском крае – 44, в Тамбовской, Воронежской и Липецкой областях – от 6 до 15. Здесь органам местного самоуправления наряду с полномочиями по социальной поддержке населения передавались права и обязанности по содействию сельскохозяйственному производству, соблюдению государственной дисциплины цен, лицензированию розничной продажи алкогольной продукции, лицензированию деятельности по сбору, переработке и реализации лома цветных и черных металлов, госнадзору за техническим состоянием самоходных машин и др.» [6].

Однако несмотря на замечания, озвученные экспертами Минрегиона России, положение дел пока мало изменилось, региональные законодатели все больше

наделяют органы местного самоуправления государственными обязанностями, причем, как правило, это происходит в одностороннем порядке, без учета мнения органов местного самоуправления. На сегодняшний день законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не предусматривает обязательное проведение процедуры согласования вопроса о возможности наделения органов местного самоуправления федеральными или региональными государственными полномочиями. С формально-юридической точки зрения речь идет о двух самостоятельных, не подчиненных друг другу системах управления. Соответственно передать часть полномочий одна система управления в пользу другой системы управления может лишь на диспозитивных, а не императивных началах. Однако такие случаи редки. Единичные факты несогласия муниципальных образований с принятием на себя «наделяемых» полномочий выбиваются из общего ряда и не могут переломить сложившееся общее правило.

Ситуацию усугубляют и положения Конституции Российской Федерации, указывающие, что органы местного самоуправления могут наделяться «отдельными» государственными полномочиями. Понятие «отдельные» в законе не конкретизировано и растяжимо по смыслу, чем и пользуются федеральные и особенно региональные органы власти. Каждое такое полномочие представляет собой, как правило, целый блок прав и обязанностей, выполнить которые не так-то просто. И это проблема не только организационной ограниченности власти на местах, но и дефицита финансовых ресурсов.

В связи с этим следует рассмотреть возможность законодательной конкретизации нормы части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации и возможность определения критериев ее осуществления. Важно закрепить в федеральном законодательстве правило, согласно которому органы местного самоуправления могут быть наделены государственными полномочиями только с согласия этих органов. Причем законодательно должно быть четко ограничено количество передаваемых полномочий.

В целом же, принимая к вниманию целый блок проблем и нерешенных вопросов, необходимо все же признать, что местное самоуправление как политико-правовой институт современной России обладает потенциалом и соответствующими механизмами для реализации своего предназначения в обществе и системе публичного властвования. Потому оно должно развиваться при поддержке федерального центра, регионов и обязательно своего населения.

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных 30.12.2008) // Российская газета. 2009. N 7.

2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 36. Ст. 4466.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 N 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 5. Ст. 708.

4. Алексеев, С.С., Архипов, С.И., Корельский, В.М. и др. Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. М.: Норма Инфра М, 1998. С. 104.

5. Баймуратов, М.А. Местное самоуправление на Украине как фактор интернационализации национального и конституционализации международного правопорядков // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. N 12. С. 50.

6. Васильев, В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2014. N 6. С. 9.

7. Выступление мэра города Новосибирска В.Ф. Городецкого на расширенном заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Без формата. 17.10.2013. [Электронный ресурс]. URL: http://novosibirsk.bezformata.ru/listnews/novosibirska-v-f-gorodetckogo-na-rasshirennom/14808874/ (дата обращения: 12.10.2014).

8. Муниципальное право: учебник / под общ. ред. Ю.А. Дмитриева. М.: ЭКСМО, 2005. С. 41.

9. Палагнюк, А.Ф. Принципы централизации и децентрализации публичной власти в современной России // История государства и права. 2007. N 1. С. 4.

10. Рачинский, В.В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003. С. 52.

11. Рыскильдина, С.М. Местное самоуправление в условиях Российской государственности: дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2001. С. 171.

12. Чиркин, В.Е. Государственное и муниципальное управление. М.: Юристъ, 2003. С. 17.

References

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (2009) (prinyata vsenarodnym golosovaniyem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh 30.12.2008) [The Constitution of the Russian Federation] // Rossiyskaya gazeta, N 7.

2. Yevropeyskaya khartiya mestnogo samoupravleniya (soversheno v Strasburge 15.10.1985) (1998) [The European Charter of Local Self-Government] // Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii, N 36. St. 4466.

3. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 24.01.1997 N 1-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti Zakona Udmurtskoy Respubliki ot 17 aprelya 1996 goda «O sisteme organov gosudarstvennoy vlasti v Udmurtskoy Respublike» (1997) [The decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 24.01.1997 N 1-P On the case of constitutionality of the Law of the Udmurt Republic on April 17, 1996 On the system of state power in the Udmurt Republic] // Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii, N 5, St. 708.

4. Alekseyev, S.S., Arkhipov, S.I., Korel'skiy, V.M. i dr. (1998) Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik / otv. red. V.M. Korel'skiy, V.D. Perevalov. M.: Norma Infra M, 104.

5. Baymuratov, M.A. (2013) Mestnoye samoupravleniye na Ukraine kak faktor internatsionalizatsii natsional'nogo i konstitutsionalizatsii mezhdunarodnogo pravoporyadkov // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye, N 12, 50.

6. Vasil'yev, V.I. (2014) Munitsipal'naya reforma: sostoyaniye i perspektivy // Zhurnal rossiyskogo prava, N 6, 9.

7. Vystupleniye mera goroda Novosibirska V.F. Gorodetskogo na rasshirennom zasedanii Soveta po mestnomu samoupravleniyu pri Predsedatele Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii // Bez formata. 17.10.2013. Available at: http://novosibirsk.bezformata.ru/listnews/novosibirska-v-f-gorodetckogo-na-rasshirennom/14808874/ (accessed: 12.10.2014).

8. Munitsipal'noye pravo: uchebnik (2005) [Municipal law: the textbook] / pod obshch. red. YU.A. Dmitriyeva. M.: EKSMO, 41.

9. Palagnyuk, A.F. (2007) Printsipy tsentralizatsii i detsentralizatsii publichnoy vlasti v sovremennoy Rossii [The principles of centralization and decentralization of public power in modern Russia] // Istoriya gosudarstva i prava, N 1, 4.

10. Rachinskiy, V.V. (2003) Publichnaya vlast' kak obshchepravovaya kategoriya: teoretiko-prikladnoy aspekt: dis. ... kand. yurid. nauk [Public power as a general legal category: theoretical and applied aspects]. Moskva, 52.

11. Ryskil'dina, S.M. (2001) Mestnoye samoupravleniye v usloviyakh Rossiyskoy gosudarstvennosti: dis. ... kand. yurid. nauk [Local government in the conditions of the Russian statehood]. Ufa, 171.

12. Chirkin, V.Ye. (2003) Gosudarstvennoye i munitsipal'noye upravleniye [State and municipal management]. M.: Yurist, 17.

UDC 342.25:34.028.5

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SYSTEM OF INSTITUTES OF THE PUBLIC POWER OF MODERN RUSSIA

Yanvareva Lyubov Viktorovna,
South Ural State University,
Postgraduate Student
of the Department Chair
of the Constitutional and Administrative Law,
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: yanvareva2006@mail.ru

Annotation
The article is devoted to research of institute of local self-government in the Russian Federation, to definition of its place and a role in system of institutes of the public authority, to identification of general characteristics of the state and municipal authority, and also their distinctive features. The article presents the analysis of the problems connected, firstly, with legal regulation of differentiation of authorities between public authorities and local self-governments, secondly, with realization by state powers at local level legislation suggestions for improvement in legal regulation of local self-government in the Russian Federation.

Key concepts:
state power,
local self-government,
municipalities,
public power.