

УДК 352

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК УРОВЕНЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

© 2010

Воробьева О.А., кандидат педагогических наук, доцент кафедры «Правоведение»
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Ключевые слова: Юриспруденция; государство; власть; разделение власти; государственная власть; местное самоуправление.

Аннотация: Рассмотрено местное самоуправление как уровень публичной власти, приближенный к народу. Рассмотрены понятие и признаки местного самоуправления, а также признаки, которые присущи как государственной власти, так и муниципальной.

Обязательным условием функционирования и развития любого демократического государства является существование в его рамках местного самоуправления.

По-прежнему актуальным остается вопрос о соотношении местного самоуправления и государственной власти как разновидностей публичной власти в рамках единого целостного федеративного государства. Проводимая в настоящее время реформа местного самоуправления, связанная прежде всего с разграничением полномочий государственных и местных органов власти, пожалуй, не только не расставила все на свои места, а еще больше усложнила систему соотношения государственной и муниципальной власти. Существенно измененная концепция местного самоуправления вызывает не только положительные отзывы. Существует мнение, что многие положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. № 131-ФЗ ограничивают права местного самоуправления [9].

Система публичной власти, которая распространяется на все население, проживающее на определенной территории, а также система управления в современной России организованы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, что закреплено в положениях Конституции Российской Федерации 1993 г. При этом все уровни публичной власти являются равноценными и равнозначными. Несмотря на то, что народ конституционно является единственным источником всей публичной власти в России, на каждом из указанных уровней имеется своя специфика функций, полномочий и ответственности властных органов, которая определяется прежде всего различной степенью их отчуждения от человека.

Юридическое определение местного самоуправления содержится в различных нормативных правовых актах и документах. Однако следует отметить, что Конституция Российской Федерации непосредственно не предлагает исчерпывающей юридической трактовки местного самоуправления, вследствие чего создается иллюзия допустимости чрезмерно широкой интерпретации данного феномена в российских условиях [5].

При такой «эластичности» конституционных понятий и категорий особое значение для уяснения сущности местного самоуправления имеет Европейская хартия местного самоуправления. В соответствии со ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимается и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [1]. Таким образом, Европейская хартия местного самоуправления не предусматривает градацию вопросов ведения на вопросы местного значения и государственные дела. Скорее хартией определяется, что вопросы местного значения являются частью государственных дел. В этом особенность понятия местного самоуправления, даваемого в настоящем документе. Отметим также, что Европейская хартия местного самоуправления «в свое время послужила ориентиром формирования национального законодательства в этой сфере, включая и проблемы юридической защиты местного самоуправления».

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. № 131-ФЗ определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти [3], тогда как Федеральный закон 1995 г. № 154-ФЗ еще определял местное самоуправление как самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Последнее определение более соответствовало букве Конституции. Сегодня надо четко и определенно сказать: федеральное законодательство все дальше и дальше отступает от буквы Конституции в формировании российской модели местного самоуправления [11].

Как известно, в 2009 г. должен был завершиться заключительный этап муниципальной реформы. Однако изменения, внесенные в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Федеральным законом от 25 декабря 2008 г., продлили переходный период до 2012 г. Это объясняется в числе прочего и тем, что практика ре-

лизации Федерального закона №131-ФЗ выявила ряд нерешенных проблем, которые затрагивают порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [8].

Исследуя вопрос о месте местного самоуправления в системе публичной власти, обратимся к определению местного самоуправления. Заметим, что таких определений много и они отличаются друг от друга. Системный анализ норм Конституции Российской Федерации дает основание для следующего утверждения: наряду с принципом горизонтального разделения власти (ст. 10 Конституции Российской Федерации) существует и принцип вертикального разделения власти (ст. 5, 11, 12 Конституции Российской Федерации). Таким образом, власть, существующая в государстве, по вертикали может быть разделена на государственную и муниципальную.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации «по делу Республики Коми» [2] было введено понятие публичной власти. Фактически впервые термин «публичная власть» был использован в юридическом документе. В вышеназванном постановлении говорится, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной. Таким образом, в Российской Федерации существуют две равноправные разновидности публичной власти – государственная власть и местная (муниципальная) власть. Каждый уровень власти обладает своими специфическими признаками. Органы государственной власти решают вопросы государственного значения; органы местного самоуправления решают вопросы местного значения [10].

В литературе справедливо полагают, что сегодня «вряд ли кто будет отрицать, что публичный территориальный коллектив — муниципальное образование — имеет свою долю власти... Правда, такая власть ограничена рамками вопросов местного значения... но это тоже публичная власть, обладающая такими средствами принуждения, которых нет, скажем, у корпоративных коллективов даже публичного характера». «В наше время, — пишет далее В.Е. Чиркин, — публичная власть не является исключительной принадлежностью государства... На разных уровнях территориальной организации общества действует "своя" публичная власть, призванная решать вопросы жизнедеятельности данного публичного территориального коллектива в рамках полномочий, установленных общегосударственными актами, выражающими интересы общества в целом» [14].

Как отмечает С.Д. Князев, местное самоуправление – это неотъемлемая часть единой общероссийской системы народовластия. Конституция РФ (ст. 12) не только рассматривает его в качестве одной из основ конституционного строя, но и гарантирует обеспечение исполнения решений органов и должностных лиц местного самоуправления и непосредственно населения муниципальных образований, принятых в пределах их компетенции. При этом за субъектами муниципальной власти резервируется возможность в случае нарушения утвержденных законом прав использо-

вать для их восстановления и защиты механизмы государственного принуждения и судебного разбирательства [6].

По мнению М.А. Либоракиной, «природа института местного самоуправления (как она трактуется в Конституции России) — это самоорганизация населения, что позволяет отнести местное самоуправление к явлениям общественной жизни... Конституция 1993 г. была создана в рамках общественной теории местного самоуправления. Она вывела значение местного самоуправления за рамки узкопрагматического его понимания как системы местной власти, обеспечивающей эффективность управления городами и селами. Институт местного самоуправления играет в ней не менее важную роль, чем свобода слова, совести и другие основы демократической системы. Свидетельство тому — конституционные гарантии, предоставленные местному самоуправлению, и прежде всего гарантии независимости местного самоуправления от системы государственной власти. Это основа, на которой формируется гражданская инициатива и достигается общественный договор» [7].

Однако некоторые аспекты данной концепции местного самоуправления подвергаются критической оценке. Например, существует мнение, что положение о «невхождении» органов местного самоуправления в систему государственной власти не вполне корректно и не совсем отражает место и роль указанного института во всей системе власти.

В научной литературе отмечены попытки дать универсальное (компромиссное) определение местной власти (местному самоуправлению). В.А. Баранчиков полагает, что местное самоуправление – это децентрализованная форма организации территориальной публичной власти, которая обеспечивает исполнение законов и других нормативных актов органов государственной власти в пределах территории разных видов поселений самим населением и образуемыми ими самостоятельно органами местного самоуправления и избираемыми и назначаемыми должностными лицами. Эти органы и должностные лица подотчетны местному населению и подконтрольны ему в своей деятельности [4].

По мнению С.Г. Соловьева, можно говорить о наличии в территориальных пределах Российской Федерации двух относительно самостоятельных системно-властных образований, осуществляющих властные полномочия от имени народа Российской Федерации, — системы органов государственной власти Российской Федерации и системы органов муниципальной власти (местного самоуправления).

Муниципальная власть как публично-правовой феномен, обеспечивающий подчинение воли и управляемое поведение подвластных субъектов местных общественных отношений, характеризуется, как полагает С.Г. Соловьев, рядом следующих признаков:

- легитимностью, т.е. муниципальная власть базируется на законах и иных нормативных правовых актах, в которых четко определяются субъекты, объекты и пределы муниципально-властного воздействия;
- институционализированным характером;

– специализированным и законодательно обособленным аппаратом, реализующим муниципально-властные полномочия (органы и должностные лица местного самоуправления);

– демократическим характером;

– самостоятельностью в пределах своих полномочий;

– ограничением муниципальной власти определенной территорией, например, городом или поселком городского типа;

– всеобщностью, которая предполагает распространение муниципально-властных полномочий в отношении всех лиц, находящихся в территориальных пределах муниципального образования;

– непрерывностью во времени;

– универсальностью как принципиально однородным и унифицированным подходом органов местного самоуправления к решению вопросов местного значения;

– возможностью установления обязательных денежных сборов; самостоятельным формированием бюджета [12].

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. № 131-ФЗ определил по-новому вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления, с тем чтобы местная власть имела возможность активно влиять на решение вопросов, связанных с условиями жизни населения, и в то же время оказывать гражданам широкий спектр услуг. В соответствии с данным законом муниципальное образование каждого вида – поселение, муниципальный район, городской округ – решает свой круг вопросов местного значения. Если прежде предметы ведения муниципальных образований различных уровней должны были разграничиваться законами субъектов Федерации (чего на практике в соответствии с законами субъектов Федерации, как правило, не было), то теперь их исчерпывающие перечни закреплены Федеральным законом [13].

Как отмечает Т.Я. Хабриева, местное самоуправление обладает организационной, имущественной и финансовой самостоятельностью. Организационная – органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ); самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ); структура органов местного самоуправления определяется местным самоуправлением самостоятельно (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

Имущественная – осуществление прав собственника имущества: владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ); управление муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ).

Финансовая – самостоятельное формирование финансовых основ: органы местного самоуправления формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ) [13].

Будучи разновидностью публичной власти, муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих

государственной власти. Именно это позволяет рассматривать и муниципальную, и государственную власть в качестве разновидностей публичной власти. К таким признакам относится, например, четко выраженный институализированный характер. И государственная, и муниципальная власть характеризуются наличием специфического обособленного аппарата, осуществляющего эту власть – органы государственной власти и органы местного самоуправления соответственно. И государственная власть, и муниципальная обладают непрерывностью во времени, универсальностью, всеобщностью. Деятельность органов государственной власти и местного самоуправления основана на Конституции Российской Федерации, законах и иных нормативных актах. Обе ветви власти существуют в рамках определенной территории (территория государства в целом, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) по отношению ко всем находящимся на этой территории лицам.

В случае неисполнения своих решений и органы государственной власти, и органы местного самоуправления имеют возможность использовать средства законодательно закрепленного насилия – привлечь к соответствующему виду юридической ответственности, применять иные меры государственного принуждения. Иными словами, у органов местного самоуправления, как и у органов государственной власти, есть соответствующий комплекс полномочий государственно-властного характера, без которого невозможно управление. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями. Только органы государственной власти и органы местного самоуправления обладают правом введения и сбора налогов; самостоятельного формирования бюджета [10].

Однако важнейшим принципом местного самоуправления является также названный в двух статьях Конституции (ст. 130 и 132) принцип самостоятельного владения, пользования, распоряжения и управления населением муниципальной собственностью. Это и есть основная специфика муниципальной собственности, отличающая ее от собственности государственной (которая игнорируется действующим позитивным правом, прежде всего положениями переходной главы Федерального закона № 131-ФЗ, предписывающими муниципальным образованиям избавиться от «непрофильных» объектов муниципальной собственности или их репрофилировать) [11].

Для характеристики местного самоуправления значимо и то, что оно реализуется в границах муниципальных образований. Данный признак указывает на предметный территориальный характер муниципальной деятельности. При этом в соответствии со ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ к муниципальным образованиям отнесены городское и сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. Вне границ муниципальных образований местное самоуправление существовать не может, так как теряет свою предметную направленность на решение вопросов местного (именно для соответствующего муниципального образования) значения [6].

Для организации местного самоуправления немаловажно и то, что оно осуществляется населением под свою ответственность. Ответственный характер муниципальной деятельности предполагает, что все бремя последствий за принимаемые органами и должностными лицами самоуправляющихся территорий решения и совершаемые действия в полной мере ложится непосредственно на институт местного самоуправления. При этом ответственность местного самоуправления, его органов и должностных лиц в зависимости от конкретных обстоятельств могут нести перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. Вместе с тем сводить режим ответственного осуществления местного самоуправления только к негативным последствиям (санкциям), которые могут быть применены к органам и должностным лицам муниципалитета в случае нарушения ими закона, неоправданно. В меньшей степени ответственность в системе местного самоуправления может быть истолкована в позитивном ключе как осознанное, инициативное и заинтересованное участие граждан в решении вопросов местного значения в целях обеспечения наиболее благоприятных условий их жизнедеятельности на соответствующей территории [6].

Можно выделить два основных аспекта места местного самоуправления в государстве: с одной стороны, местное самоуправление представляет собой форму административной организации системы жизнеобеспечения на местном уровне и в этом сходно с государственной властью, с другой стороны, метод децентрализации системы управления в стране, призванной повысить эффективность механизма реализации интересов населения – жителей муниципальных образований, сходен с федеративным распределением полномочий между органами государственной власти, но не является таковым в силу самостоятельности местного самоуправления.

На определенный дуализм муниципальной власти указывает и А.А. Ярошенко: «С одной стороны, муниципальная власть – это власть, осуществляемая в рамках общегосударственной политики, подконтрольная государству и на территории государства, а с другой – инструмент самостоятельной от жестких государственных императивов организации людей, имеющий целью обустройство наилучшим образом собственной жизни и решение локальных вопросов жизнедеятельности» [15].

Подводя итог вышеизложенному, можно сказать, что местное самоуправление является фундаментальным уровнем публичной власти, наиболее приближенным к своему источнику – народу. Степень его самостоятельности и самодостаточности определяет характер устойчивости всей системы публичной власти в целом. При этом местное самоуправление играет важнейшую роль в системе сдержек и противовесов, не позволяя концентрировать властные полномочия на региональном (субфедеральном), государственном уровне и предопределяя, в итоге, степень устойчивости федеративного государственного устройства России.

Усиление роли государственной политики в сфере местного самоуправления связано с наличием проблем становления и развития местного самоуправления в России в качестве института публичной власти. Приоритетным для органов государственной власти должен стать вопрос создания системы эффективного взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти, что будет, в итоге, способствовать улучшению жизни в муниципальных образованиях, преодолению отчуждения населения от власти, а также привитию навыков общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

Выполнено в рамках федеральной целевой программы «Научные и педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 гг. Государственный контракт №П1031.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Европейская хартия местного самоуправления. Ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. ст. 4466.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. ст. 532.
3. СЗ РФ. 2003. № 40. ст. 3822.
4. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: монография. – М.: Велби, Проспект, 2005. – С. 57.
5. Волков В.Э. Местное самоуправление: конституционные основания правового регулирования компетенции муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2007. С. 3.
6. Князев С.Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 11.
7. Либоракина М.И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. – М., 2003. – С. 20, 24.
8. Нанба С.Б. Правовое регулирование наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Журнал российского права № 11. 2009. с. 36.
9. Новиченко О.В. Местное самоуправление в системе публичной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 12.
10. Правовое обеспечение местного самоуправления. Сфера ведения представительного органа муниципального образования: учеб. пособие для преподавателя / под общ. ред. М.А. Якутовой.– М.: АНХ, 2007. С. 20-23.
11. Сергеев А.А. Местное самоуправление в РФ: проблемы правового регулирования. – М., 2006.
12. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Феде-

рации. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 94, 97–120.

13. Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 3.

14. Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // Гражданин и право. – 2006. – № 5. – С. 10–12.

15. Ярошенко А.А. Местное самоуправление в системе власти в государстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 4. С. 37.

LOCAL GOVERNMENT AS LEVEL THE PUBLIC POWER

© 2010

Vorobyova O.A., candidate of pedagogical science, the senior lecturer of chair «Jurisprudence»
The Tolyatti state university, Tolyatti (Russia)

Keywords: Jurisprudence, the state, the power, power division, the government, local government.

Annotation: In the article the local government is considered as a level of the public power approached to the people. Concepts and signs of the local government, and also signs which are inherent both the government and municipal are considered.

LITERATURE

1. The European charter of local government. It is ratified by the Federal law from April, 11th, 1998 № 55-FZ // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1998. № 36. Item 4466.

2. The decision of the Constitutional Court of the Russian Federation from January, 15th, 1998 № 3-П «On the case of check of constitutionality of articles 80, 92, 93 and 94 Constitutions of Republic Komi from October, 31st, 1994» «About enforcement authorities in Republic Komi» // Meeting of legislation РФ. 1198. № 4. Item 532.

3. SZ РФ. 2003. № 40. Item 3822.

4. Baranchikov V.A. Legal problems of formation and local government development in the Russian Federation: monography. – M: Velbi, the Prospectus, 2005.

5. 'S wolves: the constitutional bases of legal regulation of the competence of municipal unions. The author's abstract of the candidate of jurisprudence. Sciences. Chelyabinsk, 2007.

6. Knyazev S.D. local government in the Russian Federation: the constitutional nature and value for the municipal right // Magazine Russian the rights. 2008. №6.

7. Liborakina M. I. Problems and local government prospects: a reform independent expert appraisal. – M., 2003. – p. 20, 24.

8. Nanba S.B. Legal regulation of investment of local governments by separate state powers // Magazine of the Russian right № 11. 2009.

9. Novichenko O.N. in system of the public power in the Russian Federation // the Government and local government. 2005. № 12.

10. Legal maintenance of local government. Sphere of conducting a representative body of municipal union: the Manual for the teacher / Under M.A. Jakutovoj's general edition. – M: AHX, 2007. p. 20-23.

11. Sergeys A.A. local government in the Russian Federation: problems of legal regulation. M, 2006.

12. Nightingales Of this year Munitsipalno-impeious institutes in local government of the Russian Federation. – SPb.: the legal centre the Press, 2003.

13. Habrieva T.J.A. municipal reform in legal measurement // Magazine Russian right. 2008. № 3. p. 3.

14. Chirkin V.E. Territorial public collective and the people power // the Citizen and the right. – 2006. – № 5.

15. Jarochenko A.A. local government in power system in the state // the Government and local government. 2002. № 4. p. 37.