УДК 342.3/352

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-3-95-99

З.М. Мусалова

Государственная власть и местное самоуправление как уровни публичной власти

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; zaira2378@mail.ru

В статье исследуется понятие уровней публичной власти, дается их общая характеристика, а также рассматриваются некоторые проблемы разграничения полномочий между ними, в частности проблема вмешательства государственной власти в вопросы организации и осуществления местного самоуправления.

Отмечается, что одним из ключевых факторов эффективного осуществления власти в любом государстве выступает гармоничное распределение полномочий между ее уровнями. В связи с этим представляет определенный интерес исследование взаимодействия различных уровней власти. В России публичная власть имеет два уровня – государственная власть и местное самоуправление. Причем федеративный характер государства определяет разделение единой государственной власти между федеральной властью и властью субъектов Федерации. Данное разделение представляет собой развитие принципа разделения властей, отражая его «вертикальное» воплощение.

В статье обращается внимание на необходимость последовательной реализации конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, отделения его от власти государственной, однако при этом отмечается, что общие принципы организации местного самоуправления должны определяться государством.

Вместе с тем для полноценного развития института власти в целом очень важно определение границ вмешательства государства в организацию местного самоуправления, поскольку зачастую федеральное законодательство не ограничивается лишь определением общих принципов, а переносит некоторые особенности организации государственной власти на местный уровень.

Также отмечается, что проблема излишнего вмешательства государственной власти в вопросы организации местного самоуправления имеет исторические предпосылки и связана, наряду с другими факторами, с восприятием населением власти как таковой, а также с представлением о значении централизации в укреплении правопорядка в стране.

Ключевые слова: *государственная власть, местное самоуправление, публичная власть, уровни, разграничение, вмешательство, полномочия.*

Одной из важнейших проблем развития российского государства является эффективное осуществление публичной власти. В этой связи особую актуальность приобретает проблема организации государственной власти и местного самоуправления, а также их взаимодействие между собой.

В рамках данного направления в настоящее время существует множество нерешенных вопросов и актуальных аспектов этого взаимодействия, в частности противоречия между интересами Федерации, ее субъектов и местных сообществ актуализируют необходимость поиска баланса полномочий между уровнями публичной власти, разработки эффективной региональной политики, а также полноценное развитие института местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти. Все это

предполагает совершенствование института народовластия при обязательной реализации непосредственной и представительной демократии на основе сочетания двух основных конституционных принципов: самостоятельности местного самоуправления и единства публичной власти [1, с. 113].

Вместе с тем следует отметить, что в системе публичной власти местное самоуправление занимает особое место, выступая связующим звеном между интересами личности как члена местного сообщества с сопутствующими особенностями его жизнедеятельности и интересами публичной власти, нижним уровнем которой оно выступает [2, с. 460].

В качестве источника власти в Российской Федерации, согласно Основному закону, выступает его многонациональный народ: это выражается прежде всего в закреплении принципа народовластия. Народовластие проявляется достаточно широко: оно дает возможность населению осуществлять свою власть непосредственно, а также через систему органов публичной власти. Власть народа представляет собой публичную власть, которая, по мнению ряда авторов, представляет собой «...институционализированную легальную социальную власть, реализующую общественные интересы территориально-организованного коллектива, объединяющего данное сообщество как целостную систему в соответствии с существующими в обществе ценностями» [3, с. 37].

Термин «публичная власть» впервые получил свое закрепление в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П, где к публичной власти отнесены как государственные органы, так и органы местного самоуправления. Таким образом, существует два уровня публичной власти – государственная и муниципальная, каждая из которых обладает присущими только ей признаками. Это прежде всего касается их полномочий: для первой характерно решение общегосударственных задач, а для второй – вопросов местного значения. При этом нельзя считать их равноправными [4, с. 111], поскольку сферы их деятельности различны.

Некоторые авторы считают, что термин «публичная власть» тождественен «общественной власти», поскольку представляет собой власть над обществом или его территориальной частью либо власть самого общества над его составными частями [5, с. 19]. На наш взгляд, это не совсем корректно, поскольку общественная власть, представляя собой форму народной власти, проявляется в институтах гражданского общества, при этом она не обладает аппаратом принуждения, характерным для государственной и муниципальной власти.

Конституция Российской Федерации закрепляет независимость и самостоятельность местного самоуправления, то есть определяет децентрализованный характер взаимоотношений государства и муниципалитетов. Вместе с тем традиционно отношения децентрализации являются последовательной реализацией, с одной стороны, принципа самостоятельности, а с другой – принципа взаимодействия уровней публичной власти. Последнее значительно усложняется существованием проблемы соотношения сфер деятельности государства и муниципалитетов, при разрешении которой значительную роль играет объем полномочий органов власти соответствующего уровня. Одним из наиболее объективных и очевидных критериев эффективного разграничения компетенции государственной и муниципальной власти выступает категория «вопросы местного значения», однако и в этом критерии зачастую происходит пересечение полномочий с вопросами государственного ведения, придающее им, по сути, совместный характер.

В этой связи особое значение имеет принцип разделения властей, который в силу федеративного характера Российского государства имеет горизонтальное и вертикальное преломление. В основе вертикального разделения властей лежит принцип разгра-

ничения полномочий между уровнями публичной власти – государственной, включающей власть федеральную и власть субъектов Федерации, и муниципальной, отделенной от государственной власти [6, с. 113]. В основе взаимодействия уровней лежит сочетание закрепленных в Основном законе страны принципов единства публичной власти, с одной стороны, и принципа самостоятельности местного самоуправления – с другой. Вместе с тем, как отмечает Н.Л. Пешин, в последние годы происходят переход к административной модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления и постепенное включение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти [7, с. 49].

Конституционный Суд Российской Федерации в своей правовой позиции, нашедшей отражение в Постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П, отмечает, что самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной, а должна определяться пределами, установленными текущим законодательством. Суд отметил, что федеральный законодатель вправе самостоятельно закреплять общие принципы организации местного самоуправления исходя из согласования общегосударственных и местных интересов. Вместе с тем законодатель должен соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления как наиболее приближенной к населению публичной власти.

Следует отметить, что базовый Федеральный закон, несмотря на название, достаточно подробно регламентирует организацию местного самоуправления, не ограничиваясь общими принципами. Причем в последние годы обозначилась следующая тенденция: перенесение некоторых особенностей организации государственной власти на местный уровень. Об этом свидетельствуют попытки перевести выборы представительных органов местного самоуправления на пропорциональную избирательную систему, что, по мнению некоторых авторов, направлено на «укрепление единства государственного руководства через каналы партийного влияния на деятельность местного самоуправления» [8, с. 4].

Как отмечают Г.Ш. Алиева, П.А. Паулов, по итогам анализа результатов муниципальной реформы в России можно выделить особенности формирующейся российской модели местного самоуправления: сохранение практики передачи муниципалитетам государственных полномочий, финансируемых не в полном объеме; радикальное сокращение местных налоговых источников доходов; тенденция к унификации системы местного самоуправления на всей территории страны [9, с. 573].

Нормативная регламентация федерального законодателя, по словам Н.С. Бондаря, не может быть произвольной и непредсказуемой, поскольку природа местного самоуправления конституционно обусловлена, причем непродуманные решения не только не затронут интересы местных сообществ, но и отрицательно скажутся на общегосударственных задачах и затронут правовое положение личности [10, с. 12]. Вместе с тем преобладание государственных интересов над местными отражается во многих федеральных законах, например, в Федеральном законе «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 3 декабря 2011 г.

Таким образом, реальное содержание правоотношений на уровне местных сообществ не соответствует конституционному разграничению публичной власти, а также признанию местного самоуправления одной из важнейших форм народовластия. При этом, безусловно, нельзя не принимать во внимание исторически сложившееся представление в правосознании населения о значении централизации и роли государственного авторитета в укреплении правопорядка. Однако практика реализации конституци-

онных принципов организации муниципальной власти не всегда соответствует их содержанию, поскольку зачастую в большей степени отражает государственные интересы, нежели интересы местного сообщества.

Литература

1. Реброва Н.М. Местное самоуправление и государственная власть в системе публичной власти в Российской Федерации // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (Новочеркасского политехнического института). Сер.: Социально-экономические науки. – 2014. – № 2. – С. 113.
2. Зайцева Л.А., Казакова М.Н. Государственная власть и местное самоуправление как формы публичной власти // XLVI Огарёвские чтения; материалы научной конференции: в 3 ч. (6–13 декабря 2017 г. г. Саранск). – Саранск, 2018. – С. 460.
3. Овчинников И.И. Муниципальная власть в структуре публичной власти в Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Сер.: Юридические науки. – 2017. – № 3 (27). – С. 37.
4. Румянцев П.А. Особенности местного самоуправления как разновидности публичной власти в России в современный переходный период // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Сер.: Юридические науки. – 2011. – № 1. – С. 111.
5. Селютина Е.Н. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: правовой и политический аспекты: дис. ... к. юр. н. – Орел, 2003. – С. 19.
6. Реброва Н.М. Местное самоуправление и государственная власть в системе публичной власти в Российской Федерации // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (Новочеркасского политехнического института). Сер.: Социально-экономические науки. – 2014. – № 2. – С. 113.
7. Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 49.
8. Васильев В.И., Помазанский А.Е. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 4.
9. Алиева Г.Ш., Паулов П.А. Проблемы организации местного самоуправления и его взаимодействия с центральной государственной властью // Аллея науки. – 2018. – Т. 2, № 2 (18). – С. 573.
10. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношений // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 2. – С. 12.

Поступила в редакцию 14 сентября 2018 г.

UDK 342.3/352

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-3-95-99

State power and local government as levels of public authority

Z.M. Musalova

*Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a;
zaira2378@mail.ru*

The article examines the concept of levels of public authority, gives their general characteristics, and also discusses some of the problems of the division of powers between them, in particular the problem of government intervention in the organization and implementation of local self-government.

The author notes that one of the key factors for the effective exercise of power in any state is the harmonious distribution of powers between its levels. In this regard, it is of particular interest to study the interaction of various levels of government. In Russia, public authority is represented by two levels – state power and local self-government. Moreover, the federal nature of the state determines the division of a single state power between the federal power and the power of the subjects of the Federation. This division is a development of the principle of separation of powers, reflecting its “vertical” embodiment.

The article also draws attention to the need for consistent implementation of the constitutional principle of autonomy of local self-government, its separation from state power, however, it is noted that the general principles of the organization of local self-government should be determined by the state.

However, for the full development of the institution of power in general, it is very important to define the boundaries of state intervention in the organization of local self-government, since often federal legislation is not limited to the definition of general principles, and often some features of the organization of state power are transferred to the local level.

It is also noted that the problem of excessive government interference in the organization of local self-government has historical prerequisites and is associated, along with other factors, with the public’s perception of government as such, as well as with the idea of centralization in strengthening the rule of law in the country.

Keywords: *state power, local government, public power, levels, delimitation, intervention, powers.*

Received 14 September, 2018