

УДК 342.2(470):352

МЕСТНОЕ ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.В. Терентьев

ГОУ ВПО «Тверской государственный университет»,
Юридический факультет

Подробно раскрывается понятие термина «публичная власть». Рассмотрены проблемы, связанные с организацией местного городского самоуправления в системе публичной власти в Российской Федерации.

Ключевые слова: *публичная власть, городское самоуправление, город.*

Современная теория государства исходит из того, что одним из основных признаков государства является наличие публичной власти¹. Структурирование публичной власти в каждом конкретном государстве мира имеет свои особенности, часть из которых предопределена наличием и развитием исторически сложившихся внутригосударственных институтов, традиционным соотношением различных ветвей власти, тяготением к тем или иным формам государства.

Исследование системы публичной власти в России представляется одной из наиболее актуальных и востребованных с практической точки зрения проблем. Это связано с тем, что сейчас можно говорить об условной стабилизации законодательства в этой сфере, создании большинства базовых (в том числе предусмотренных Конституцией РФ) правовых актов в сочетании с недостаточной эффективностью действий элементов построенной системы². Довольно часто причиной такого положения является то, что остаются незадействованными (полностью или частично) некоторые ресурсы публичной власти, в частности органы городского самоуправления. Учитывая усиливающийся процесс урбанизации, когда значительная часть населения сосредоточена именно в городах, подобное не допустимо.

Главными отличительными особенностями государственно-организованной власти является ее обособление от общества и осуществление чиновничьим аппаратом, который чаще всего представляет собой особую группу людей, занимающуюся

¹ См., например: Общая теория права и государства: учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 68; Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник. М., 1999. С. 160 - 161.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006. 11 мая.

исключительно управлением и выражающую интересы лишь части общества. Несмотря на это публичная власть провозглашается от имени всего общества: «Олицетворенная в государственных органах и учреждениях, публичная власть становится государственной властью, т. е. той реальной силой, которая обеспечивает государственное принуждение, насилие»¹.

Проблема, освещаемая нами в данной статье, вызвана прежде всего тем, что «несоблюдение приоритета федерального законодательства над законодательством субъектов Федерации размывает единое правовое пространство России. Это влечет за собой вторжение органов различных уровней в компетенцию друг друга и присвоение чужих функций, вследствие чего происходит рассогласование и снижается эффективность работы»². В то же время непременным условием взаимодействия структурных элементов Федерации является наличие четкого разделения компетенции между Федерацией и ее субъектами, по общему правилу фиксируемой в Конституции³. Это превращает федерализм в «систему частично совпадающих юрисдикций и дробления властных полномочий», которая «в гораздо большей степени отвечает критерию демократического управления, нежели нависающая над обществом система бюрократической администрации»⁴. Разграничение полномочий между центром, регионами и местным самоуправлением затрагивает интересы всего населения страны. От того, насколько будут сбалансированы ресурсы и ответственность, зависят не только должностные обязанности различных чиновников, но и уменьшение административных барьеров на пути развития малого бизнеса, а еще шире - возможность обустроить жизнь в каждом конкретном российском городе и поселке по воле и разуму их жителей, а не по предписаниям сверху⁵. И наконец, отсутствие четкой координации при существующей многоэлементной власти мешает согласованной работе всего государственного механизма, продуцирует противоречия, конфликты как объективного, так и субъективного характера. Все это прямо или косвенно влияет на степень устойчивости позитивных (закрепляемых в Конституции РФ и

¹ Архипов С.С., Корельский С.И., В.М. и др. Теория государства и права: учебник / Отв. ред. В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. М., 1998. С. 104.

² Симонова Н.В. Взаимодействие органов публичной власти в Российской Федерации // Междунар.-прав. чтения. Вып. 1 / отв. ред. П.Н. Бирюков. Воронеж. 2007.

³ Конституционное право: словарь / отв. ред. В.В. Маклаков. М., 2001. С. 513 - 514.

⁴ Rheinstein M. Max Weber on Law in Economy and Society. N.Y., 2005. P. 330 - 334.

⁵ Либоракина М. Искушение однообразием // Эксперт. 2006. N 40 (393).

других нормативных актах) свойств системы публичной власти. Однако именно системность (взаимосвязанность, взаимообусловленность) элементов механизма публичной власти составляет необходимое и важнейшее качество любого властного многоэтажного механизма, позволяет упорядочить его элементы, расположить их в определенной последовательности, выражающей приоритетность элементов в системе публичной власти. Системные качества публичной власти формируются фактом достижения общих целей и решения определенных задач с использованием различных методов. Причем различия в положении отдельных элементов системы публичной власти не должны вести к нарушению общего порядка, закрепляемого в конституции государства. Системность публичной власти формируется согласно объективным законам и закономерностям и корректируется субъективными факторами. В числе субъективных факторов следует назвать политические групповые интересы, фактор вождизма, внешнеполитические условия, профессиональную, политическую и правовую культуру управляющего корпуса и населения страны, некоторые другие обстоятельства. Все эти моменты необходимо анализировать и учитывать при построении и развитии системы публичной власти. Помимо вышеуказанных недостатков российской системы публичной власти, которые носят общий характер, на каждом конкретном уровне власти проявляются свои особенности и проблемы.

Причем если на уровне Федерации и ее субъектов в целом обстановка стабилизировалась, то на уровне местного самоуправления проявляются другие тенденции: в силу относительной новизны данного института для современной российской государственности в науке до настоящего времени не разработано общепризнанной теоретической концепции местного самоуправления, существуют различные мнения по вопросам о его сущности, роли и месте в системе российского государства и общества, соотношении местного самоуправления с институтами государственной власти¹. При этом чрезвычайно актуальной проблемой для России представляется организация эффективного местного самоуправления в городах² и роль местного городского самоуправления в системе публичной власти. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» законодатель лишь определяет следующие понятия: «городское поселение», «городской округ», «внутригородская

¹ Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. Саратов, 2007. С. 4.

² Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран // Аналит. вестн. СФ ФС РФ. 2009. № 19 (212). С. 18.

территория города федерального значения», но этого недостаточно для полного и объективного определения территориальной основы местного самоуправления. На наш взгляд, для каждой категории территорий муниципальных образований в законе должны быть закреплены их конкретные полномочия. Особенно остро эти проблемы проявляются в крупных городах (имеющих, как правило, районное деление), где существует конфликт между ограниченными полномочиями местных органов власти и высокой социально-экономической значимостью местной политики. Отсутствие нормативно-закрепленных полномочий для каждой категории и продуманного механизма управления городами, исключающее возможность проведения взаимосогласованной политики в масштабах городской агломерации, неравномерное распределение нужд и ресурсов в пределах этого ареала, законодательное ограничение видов и размеров налогов, устанавливаемых местными органами, мешает городским властям использовать ресурсы для решения первоочередных проблем местного значения¹.

Особое внимание именно к крупным городам и их управлению связано также с тем, что специфика крупного города, приводящая к его уникальности как объекта управления, состоит не только в его населенности и размерах территории, но и в принадлежности значительного числа элементов города к объектам общегосударственной значимости². В этой связи законодательством страны должны быть урегулированы вопросы качественного взаимодействия местного городского самоуправления с федеральными органами государственной власти, тогда как долгое время такое взаимодействие происходило только путем принятия общих нормативных положений деятельности органов местного самоуправления и носило односторонний характер (т. е. ответных действий от органов местного самоуправления фактически не требовалось, были значительно ослаблены контроль над ними и их ответственность). С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ концепция развития местного самоуправления несколько изменилась: одним из важнейших

¹ Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Местное самоуправление как разновидность публичной власти // Проблема эффективности публичной власти в Российской Федерации: Сб. материалов. Ростов / НД, 2003. С.91-92.

² Михайлов И.П., Ошурков А.Т., Сергиенко А.М. Организация публичной власти в городах федерального значения // Институт права и публичной политики. URL: <http://www.ilpp.ru/5876050041>.

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

аспектов реформирования публичной власти в России, наряду с разграничением полномочий между ее уровнями, стало обеспечение единства власти и эффективности управления¹. Концептуальным положением провозглашена организация местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации на основе двух типов муниципальных образований: городских и сельских поселений, муниципальных районов. Предусматривается, что территориально муниципальный район состоит из городских и сельских муниципальных образований (городских и сельских поселений). Сфера полномочий по решению вопросов местного значения между муниципальным районом и входящими в его состав городскими и сельскими поселениями разграничивается на федеральном уровне². В теории муниципального права существует мнение, что подобные изменения могут привести к необоснованному усложнению и обособлению структурных элементов местного самоуправления³. Но мы не можем согласиться с ним т. к. оно не достаточно аргументировано.

На наш взгляд, для определения территориальной основы местного самоуправления в городах требуется дополнение в ФЗ № 131 о разграничении городов в зависимости от численности населения и занимаемой ими территории.

Поэтому мы предлагаем зафиксированную в законе двухзвенную структуру муниципальных образований сохранить, а для городов закрепить следующее:

- ввести нормы, фиксирующие сложившуюся систему территориальных единиц с закреплением для них конкретных полномочий;

- разницу в статусе муниципальных образований двух уровней местной власти можно выявить путем включения для первого уровня местного самоуправления понятия «город районного значения», для второго - «город республиканского, краевого, областного значения» либо «город» без каких-либо уточняющих дополнений;

- для обозначения статуса внутригородского муниципального образования использовать понятие «внутригородской район» или «городской район».

¹ Ковтуненко Е. О публичной власти за круглым столом // Время регионов. URL: http://www.regtime.ru/owa/rt/rt_lenta.html?a_id=9188&c_id=55&r_id=1078.

² Актуальные вопросы проведения реформы территориальной организации местного самоуправления // Аналит. вестн СФ ФС РФ. 2008. N 32 (252). С. 6.

³ Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. Саратов, 2007. С. 8.

Список литературы

1. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М., 1996.
2. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник. М., 1999.
3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006. 11 мая.
4. Архипов С.С., Корельский С.И., и др. Теория государства и права: Учебник / отв. ред. В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. М., 1998.
5. Симонова Н.В. Взаимодействие органов публичной власти в Российской Федерации // Международно-правовые чтения. Вып. 1 / Отв. ред. П.Н. Бирюков. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2007.
6. Конституционное право: словарь / отв. ред. В.В. Маклаков. М.: Юристъ, 2001.
7. Rheinstein M. Max Weber on Law in Economy and Society. N.Y., 2005.
8. Либоракина М. Искушение однообразием // Эксперт. 2006. № 40 (393).
9. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. Саратов, 2007.
10. Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран // Аналит. вестн. СФ ФС РФ. 2009. № 19 (212).
11. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Местное самоуправление как разновидность публичной власти // Проблемы эффективности публичной власти в Российской Федерации: Сб. материалов учеб. научно-практ. конф. Ростов н/Д: Проф-Пресс, 2003.
12. Михайлов И.П., Ошурков А.Т., Сергиенко А.М. Организация публичной власти в городах федерального значения // Институт права и публичной политики. URL: <http://www.ilpp.ru/5876050041>.
13. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
14. Ковтуненко Е. О публичной власти за круглым столом // время регионов. URL: http://www.regtime.ru/owa/rt/rt_lenta.html?a_id=9188&c_id=55&r_id=1078.

15. Актуальные вопросы проведения реформы территориальной организации местного самоуправления // Аналитический вестник СФ ФС РФ. 2008. N 32 (252).

**LOCAL MUNICIPAL GOVERNMENT
IN THE PUBLIC AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION**

E.V. Terentiev

Tver State University,
Law Department

In this paper, the author further considers the concept of the term "public authority", and the specific problems associated with the organization of the local municipality in the system of public authorities in the Russian Federation.

Keywords: *public authority, municipality, city.*

Об авторе:

ТЕРЕНТЬЕВ Егор Васильевич – студент 2 курса юридического факультета Тверского государственного университета, e-mail: terentevegorka@ya.ru