

Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

УДК 342. 5
DOI: 10.35750/2071-8284-2020-1-61-65

Ю.Г. Скрипкина

кандидат юридических наук

Санкт-Петербургский университет МВД России

Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1

ORCID: 0000-0002-2719-3039. E-mail: yuliya.skripkina@bk.ru

Н.А. Корсикова

кандидат юридических наук, доцент

Санкт-Петербургский университет МВД России

Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1

ORCID: 0000-0002-1565-3464. E-mail: korsikova-nataly@mail.ru

Взаимодействие понятий «государственная власть» и «местное самоуправление»

Аннотация: Статья посвящена конституционному аспекту государственной власти во взаимодействии с таким явлением, как местное самоуправление. Дается правовая оценка местному самоуправлению с учётом особенностей современной России.

В статье проведён анализ отличия местного самоуправления от местного управления, акцентируя внимание на признаках самоуправления. Дана краткая характеристика местного самоуправления как формы народовластия и основы конституционного строя. Обобщён научный опыт изучения местного самоуправления, а также его сложной политико-правовой природы и социальной сущности.

Рассмотрены все признаки местного самоуправления, которые существуют в неразрывной взаимосвязи между собой. Раскрыта реализация публичной власти в форме власти местного самоуправления (муниципальной власти) и определён ряд общих признаков, сближающих её с государственной властью.

Проведён мониторинг основных нормативных документов, которые определяют правовой «фундамент» в данной области. Проанализировано отличие местного самоуправления от государственной (центральной) власти.

Подчёркивается значимость конституционной самостоятельности местного самоуправления по отношению к государственной власти.

Ключевые слова: государственная власть, публичная власть, местное самоуправление.

Для цитирования: Скрипкина Ю. Г., Корсикова Н. А. Взаимодействие понятий «государственная власть» и «местное самоуправление» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2020. – № 1 (85). – С. 61–65. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-1-61-65.

Yuliya G. Skripkina

Cand. Sci. (Jurid.)

*Saint-Petersburg University of the MIA of Russia
1, Letchika Pilyutova str., Saint-Petersburg, 198206, Russian Federation
ORCID: 0000-0002-2719-3039. E-mail: yuliya.skripkina@bk.ru*

Natal'ya A. Korsikova

Cand. Sci. (Jurid.), Docent

*Saint-Petersburg University of the MIA of Russia
1, Letchika Pilyutova str., Saint-Petersburg, 198206, Russian Federation
ORCID: 0000-0002-1565-3464. E-mail: korsikova-nataly@mail.ru*

Interaction of notions «state power» and «local self-government»

Annotation: The article is devoted to the constitutional aspect of state power in cooperation with the same phenomenon as local government. The legal assessment of local government is given, taking into account the peculiarities of modern Russia. The article analyzes the differences between local government and local government, focusing on the signs of self-government. A brief description of local government as a form of democracy and the basis of the constitutional system is given. The scientific experience of studying local government, as well as its complex political and legal nature and social. Signs of local self-government that exist in an inextricable relationship between themselves are considered. The implementation of public authority in the form of local government is disclosed and a number of common features are identified that bring it closer to state power. Monitoring of the main regulatory documents that determine the legal basis in this area. The difference between local government and state power is analyzed. The importance of the constitutional independence of local government in relation to state power is emphasized.

Keywords: state power, public authority, local government.

For citation: Skripkina Y. G., Korsikova N. A. Interaction of notions state power and local self-government // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2020. – № 1 (85). – P. 61–65. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-1-61-65.

Введение

Наличие публичной власти прямо обуславливает существование публичного управления, предполагающего целенаправленное воздействие на поведение людей, подчинённость воли одних людей воле других для получения определённых результатов.

Говоря об организации деятельности граждан, которая обеспечивает самостоятельное решение обществом, вопросов местного значения и управления муниципальной собственностью (местное самоуправление), необходимо подчеркнуть наличие всех признаков управления, т.е. по своей сущности местное самоуправление и является управлением. В этой связи, существуют трудности разграничения местного самоуправления и местного управления, поскольку данные виды управления обладают общими целями и задачами¹.

Основное отличие данных организаций деятельности заключается в участии граждан в решении определённого круга задач. Приоритетным признаком самоуправления является – инициатива населения. Отсутствие данного признака приведёт к изменению самоуправления в управление.

¹ Наумкина В.В. Организационно-правовые основы развития местного самоуправления в Хакасии (историко-теоретическое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Наумкина Валентина Владимировна. – Москва, 2002. – С. 12.

Термин «самоуправление» многозначен². В толковом словаре семантическое значение этого слова определяется как:

– прерогатива на внутреннее управление местными силами;

– преимущество на решение дел внутреннего управления в соответствии с законодательством, распространяющимся на данную национально-территориальную единицу, автономию³.

Понятие «местное самоуправление» интерпретируется в научной литературе по-разному, с учётом авторского видения и индивидуализации интерпретаций трактовок, с целью научных исследований. Многие специалисты рассматривают «местное самоуправление», как одну из форм народовластия, одну из разновидностей конституционного строя и публичного управления/компонент гражданского общества и т.п. [11, с. 573–575].

Следует отметить, что в Федеральном законе РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ⁴ содержится определение местного самоуправления.

² Комплексный подход к местному самоуправлению как явлению социальной действительности демонстрирует муниципальная наука, основоположником которой является Л.А.Велихов (См.: Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. – Москва- Ленинград: Гос. изд-во, 1928. – 468 с.).

³ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. – Москва: Русский язык, 1985. – 800 с.

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ : Федеральный закон от 6 октября 2003 г.

Таким образом, местное самоуправление является многозначным понятием, что отражает его сложную политико-правовую природу и социальную сущность. Можно сформулировать более полно все признаки местного самоуправления, существующие в неразрывной взаимосвязи:

– как одну из основ конституционного строя;

– как форму организации публичной власти, муниципальную власть, дополняющую принцип разделения властей по вертикали и определяющую систему управления демократического правового государства;

– как субъективное право граждан, населения данной территории на самостоятельное управление местными делами;

– как практическую деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения;

– как форму народовластия.

Поиск оптимальных форм взаимодействия, координации усилий органов государственной и местной власти, а также форм и способов контроля органов государственной власти за деятельностью муниципальных органов особенно актуален при решении вопроса о создании муниципальной полиции, организационно не входящей в систему органов государственной полиции, и, соответственно, в систему МВД. По мнению авторов, утверждение о полной автономности местного самоуправления, даже с учетом конституционного положения о том, что последнее в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12 Конституции РФ)⁵, не следует понимать упрощенно. Большинство полномочий органов местного самоуправления, тем более, касающихся сферы охраны общественного порядка, непосредственно взаимосвязаны с полномочиями органов государственной власти. Многие выполняемые органами местного самоуправления функции имеют общегосударственное значение⁶. Авторы подчёркивают, что не оправдана противопоставленность местного и государственного самоуправления, которые представлены органами власти во взаимосвязи с населением. Связывает местное самоуправление и государственную власть и то, что обязанностью органов государственной власти является надзор и контроль соблюдения органами местного самоуправления в процессе реализации своих полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, прав и свобод человека и гражданина.

А.С. Прудников отмечает, что независимость небольших муниципальных образований в рамках общих для всего государства законов, не означает полной независимости их от госу-

дарства, это свобода внутри него. Местное самоуправление выступает не как особенный, а как объединяющий принцип демократии⁷.

Очевидно, что конституционное положение, согласно которому признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства (ст. 2 Конституции РФ)⁸, следует понимать расширительно – в том смысле, что обеспечение, соблюдение и защита прав и свобод личности являются обязанностью не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления.

Особенностью становления местного самоуправления в Российской Федерации является то, что оно реформируется и создаётся при активном участии центральной власти государства. В подобных условиях публично-правовой традиции организации власти российские муниципальные органы выглядят как продолжение «вертикали исполнительной власти» [12, с. 5]. С этой точки зрения принятие Федерального закона РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» рассматривается многими учёными как победа государственной теории в конструировании современного российского местного самоуправления. Отмечается, что, в отличие от предыдущего Федерального закона РФ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Законе 2003 г. публично-правовая природа местного самоуправления выражена весьма отчётливо.

Е.И. Колюшин отмечает определённые различия между конституционной моделью местного самоуправления и её воплощением в теории, законодательство и практику⁹.

Российскую конституционную модель местного самоуправления по её основным параметрам, таким как самостоятельность, отсутствие подчинения государственным органам, жёсткое организационное отделение от государственной власти, следует отнести к англосаксонской системе. В межмуниципальных отношениях запрещены какие-либо субординационные связи. Однако теория, законодательство и практика в значительной мере и весьма непоследовательно, с учётом иного конституционного регулирования, воспринимают положения немецкой концепции местного самоуправления. В итоге российская муниципальная система страдает внутренними противоречиями и до настоящего времени находится в поисках своего магистрального пути развития¹⁰.

№ 131-ФЗ. [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 05.12.2019).

⁵ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.11.2019).

⁶ Муниципальное право России : учебное наглядное пособие / А.Р. Лаврентьев и др. – Нижний Новгород: НИУ РАНХиГС, 2017. – 154 с.

⁷ Прудников А.С. Безопасность личности и её обеспечение органами внутренних дел (теоретико-правовое исследование) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01/ Прудников Анатолий Семёнович. – Москва, 1999. – С. 31.

⁸ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.11.2019).

⁹ Колюшин Е.И. Конституционное право России : курс лекций. – Москва: Норма, НИЦ Инфра-М, 2015. – 416 с.

¹⁰ Колюшин Е.И. Конституционное право России : курс лекций. – Москва: Норма, НИЦ Инфра-М, 2015. – 416 с.

Реализация публичной власти в форме власти местного самоуправления (муниципальной власти) действительно имеет ряд общих признаков, сближающих её с властью государственной. К их числу следует отнести:

1) институционализированный характер – местное самоуправление в современной России вводится не по инициативе самого населения, в результате его добровольного волеизъявления, а в силу Конституции РФ и федерального законодательства, и является обязательным, о чём прямо сказано в соответствующем решении Конституционного Суда РФ;

2) право самостоятельного формирования собственного бюджета, наличием муниципальной собственности и другими гарантиями самостоятельности местного самоуправления¹¹, подтверждает самостоятельность и структурную обособленность местного самоуправления как общеобязательного социального института¹²;

3) наличие собственного специфического обособленного аппарата, осуществляющего власть местного самоуправления путём принятия управленческих решений должностными лицами;

4) властные полномочия реализуются непрерывно как жителями, так и органами местного самоуправления;

5) правовой характер её деятельности, означающий, что муниципальная власть осуществляется в рамках законов и иных нормативно-правовых актов;

6) общеобязательность и принудительный характер¹³;

7) установление местных налогов и сборов и их мобилизация в доходную часть бюджета.

По мнению Л. А. Велихова, своеобразие местного самоуправления, обусловлено особенностями управления на местах. Местное самоуправление, по его мнению, отличается от государственной (центральной) власти следующими универсальными признаками (чертами):

1) отличие характера власти. Государственная власть центрального характера – это суверенная власть верховного характера, которая формируется самостоятельно. Орган местного самоуправления – это власть, которая действует в пределах верховной власти с учётом подзаконности. У муниципального органа отсутствует компетенция установления собственной компетенции, другими словами, он не может самостоятельно определить свои полномочия;

2) разграничение сфер компетенции центральных и местных властей, т.е. отграниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению;

3) более или менее самостоятельные источники финансовых средств, достаточные для осуществления своих полномочий;

4) наличие выборных органов местного самоуправления¹⁴.

По мнению автора, в условиях конституционного отделения местного самоуправления от государственной власти следует говорить именно о взаимодействии этих двух систем управления, но не о координации деятельности между ними. Под координацией понимается «соотношение, согласованность», «приведение в соответствие», а координировать – значит «устанавливать правильные соотношения между участниками деятельности по достижению общей цели». Понятие «взаимодействие», в отличие от «координации» несколько иное по значению. При взаимодействии, в отличие от координации, у её участников, как правило, отсутствует иерархическое соподчинение, обязанности по выработке и применению единых мер, по распределению сил и средств, по установлению спроса за исполнением рекомендуемых мероприятий, а главное – не выделяется специальный участник, имеющий полномочия по организации взаимных действий. Именно в таком значении следует понимать взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти в сфере охраны общественного порядка.

Конституционная самостоятельность местного самоуправления по отношению к государственной власти обуславливает отсутствие организационных взаимосвязей между ними. В то же время анализ действующего законодательства свидетельствует, что и органы государственной власти, и органы местного самоуправления вынуждены в своей деятельности учитывать издаваемые другой стороной нормативные акты. Так, согласно положениям ст. 7 Закона о местном самоуправлении 2003 г., муниципальные акты, принятые по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления, и должностными лицами местного самоуправления, не противоречащие Конституции РФ, федеральному законодательству, а также конституциям (уставам), законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Заключение

Таким образом, такой орган, как местное самоуправление, является разновидностью власти публичной, которая реализуется в контексте самостоятельного управления различными органами власти и обществом муниципальных образований, и предназначенной для более эффективного решения задач, стоящих перед ним на территории муниципального образования, согласно Конституции Российской Федерации и иным нормативным правовым документам.

¹¹ Шугрина Е. С. Муниципальное право : учебник / 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: Инфра-М, 2014. – 576 с.

¹² Коваленко А.И. Конституционное право Российской Федерации. Москва: Закон и правопорядок, 2014. – 208 с.

¹³ Там же.

¹⁴ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства : В 2-х ч. – Ч. 2. – Москва, Ленинград: Гос. изд-во, 1928. – С. 244.

Список литературы

1. Анненкова В. Г. Конституционно-правовые вопросы реализации политики государственного единства в Российской Федерации / Конституционное развитие России : межвузовский сборник научных статей: к 75-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Владимира Терентьевича Кабышева. – Вып. 13. – Саратов: СГЮА, 2013. – С. 162–169.
2. Агибалов Ю. В. Участие населения в местном самоуправлении: правовое регулирование, практика и проблемы // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2018. – № 2. – С. 32–40.
3. Благоев Ю. В. Местное самоуправление в Российской Федерации в условиях муниципально-правовой реформы : монография. – Москва: Проспект, 2017. – 171 с.
4. Исаева Е. А. Антидискриминационное законодательство: этапы становления и современные тенденции развития (сравнительный аспект) // Вестник ЯрГУ. – Серия: Гуманитарные науки. – 2012. – № 1 (19). – С. 82–85.
5. Васильев В. И., Постников А. Е., Помазанский А. Е. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы : монография. – Москва: Норма; Инфра-М, 2017. – 288 с.
6. Крусс В. И. Дискриминация и дифференцированный подход к обладателям конституционных прав и свобод // Государство и право. – 2005. – № 12. – С. 30–42.
7. Бабун Р. В. Местное самоуправление в современной России: зигзаги и государственная политика // Местное право. – 2018. – № 2. – С. 3–14.
8. Василевич С. Г. Государственное управление: проблемы и пути повышения эффективности : монография. – Москва: Юнити, 2019. – 351 с.
9. Карташкин В. А. Права человека и международная безопасность // Труды института государства и права Российской академии наук. – 2013. – № 1. – С. 33–59.
10. Мифтина Т. В. Предупреждение преступлений органами местного самоуправления : монография. – Рязань: Академия ФСИН России, 2010. – 144 с.
11. 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. 573–575.
12. Арановский К. В., Князев С. Д. Муниципальная реформа в России: развитие местного самоуправления или децентрализация государственной администрации? // Правоведение. – 2007. – № 3. – С. 3–20.

References

1. Annenkova V. G. Konstitutsionno-pravovyye voprosy realizatsii politiki gosudarstvennogo yedinstva v Rossiyskoy Federatsii / Konstitutsionnoye razvitiye Rossii: mezhvuzovskiy sbornik nauchnykh statey: k 75-letiyu doktora yuridicheskikh nauk, professora, zaslužennogo deyatelya nauki RF Vladimira Terent'yevicha Kabysheva. – Saratov: SGYuA, 2013. – Vyp. 13. – S.162–169.
2. Agibalov Yu. V. Uchastiye naseleniya v mestnom samoupravlenii: pravovoye regulirovaniye, praktika i problemy // Vestnik VGU. Seriya: Pravo. – 2018. – № 2. – S. 32–40.
3. Blagov Yu. V. Mestnoye samoupravleniye v Rossiyskoy Federatsii v usloviyakh munitsipal'no-pravovoy reformy : monografiya. – Moskva: Prospekt, 2017. – 171 s.
4. Isayeva Ye. A. Antidiskriminatsionnoye zakonodatel'stvo: etapy stanovleniya i sovremennyye tendentsii razvitiya (sravnitel'nyy aspekt) // Vestnik YarGU. – Seriya: Gumanitarnyye nauki. – 2012. – № 1 (19). – S. 82–85.
5. Vasil'yev V. I., Postnikov A. Ye., Pomazanskiy A. Ye. Razvitiye demokraticeskikh printsipov i institutov na munitsipal'nom urovne: pravovyye osnovy : monografiya. – Moskva: Norma: INFRA-M, 2017. – 288 s.
6. Kruss V. I. Diskriminatsiya i differentsirovanny podkhod k obladatelyam konstitutsionnykh prav i svobod // Gosudarstvo i pravo. – 2005. – № 12. – S. 30–42.
7. Babun R. V. Mestnoye samoupravleniye v sovremennoy Rossii: zigzagi i gosudarstvennaya politika // Mestnoye pravo. – 2018. – № 2. – S. 3–14.
8. Vasilevich S. G. Gosudarstvennoye upravleniye: problemy i puti povysheniya effektivnosti : monografiya. – Moskva: Yuniti, 2019. – 351 s.
9. Kartashkin V. A. Prava cheloveka i mezhdunarodnaya bezopasnost' // Trudy instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk. – 2013. – № 1. – S. 33–59.
10. Miftina T. V. Preduprezhdeniye prestupleniy organami mestnogo samoupravleniya : monografiya. – Ryazan': Akademiya FSIN Rossii, 2010. – 144 s.
11. Aliyeva G. Sh., Paulov P. A. Problemy organizatsii mestnogo samoupravleniya i yego vzaimodeystviya s tsentral'nym pravitel'stvom strany. – 2018 - T. 2. - № 2 (18). - S. 573-575.
12. Aranovskiy K. V., Kazazev S. D. Munitsipal'naya reforma v Rossii: razvitiye mestnogo samoupravleniya ili detsentraliziniy // Prehaven. – 2007. – № 3. – S. 3-20.