

И.И. Овчинников

Муниципальная власть в структуре публичной власти в Российской Федерации

В статье исследуются понятие, природа и сущность муниципальной власти, становление и развитие властных полномочий органов местного самоуправления и их отражение в законодательстве о местном самоуправлении. Раскрываются место и роль муниципальной власти в структуре публичной власти в нашей стране. Особое внимание уделено анализу общего и особенного в характеристике государственной власти и власти муниципальной. Высказываются предложения о повышении эффективности правового регулирования компетенции органов местного самоуправления.

Ключевые слова: публичная власть; местное самоуправление; муниципальная власть; компетенция органов местного самоуправления; государственная власть; принципы осуществления муниципальной власти.

Конституция Российской Федерации (1993) закрепила принцип народовластия как важнейший принцип организации и функционирования публичной власти в нашей стране, признания и реального осуществления конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Если обратиться к понятию «народовластие», то каждая из его дефиниций — «народ» и «власть» — представляет собой сложные явления. Само понятие «народовластие» — это собирательное понятие, философско-правовая конструкция. Народ состоит из совокупности индивидов, в то же время не отождествляя себя ни с одним из них. С юридической точки зрения понятие «народ» соотносится с понятием «граждане» и определяется как принадлежность к данной, ассоциированной в рамках единого государства совокупности людей. При народовластии осуществление власти конституируется, легитимируется и контролируется народом, то есть всеми гражданами государства, так как власть выступает в формах самоопределения и самоуправления народа, участвовать в которых получают возможность все граждане [3; 36]. Народ Российской Федерации осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3 Конституции РФ).

В зависимости от формы народного волеизъявления можно говорить о непосредственной и представительной демократии при том, что они равным образом важны для реализации народовластия. Относительно содержания понятия «власть народа» в российском государствоведении сложилось определение ее как публичной власти.

Слово «публичный» означает общественный, общий, открытый, официальный, не личный, имеющий отношение к качественно и количественно не ограниченному кругу лиц, «всем обывателям сообща, всей гражданской общине принадлежащий» [29]. По мнению Ю.А. Тихомирова, публичность, как понятие от латинского слова «publicus» — общественный, гласный, открытый, несет в себе емкое содержание. Если раньше к публичному праву относили преимущественно вопросы власти, отношения граждан и администрации и т. п., то сейчас публичное право охватывает и другие сферы, в том числе местное самоуправление [28].

Еще в работе «Происхождение семьи, частной собственности и государства» Ф. Энгельс определял публичную власть как власть, не совпадающую непосредственно с населением, организующим себя как вооруженная сила. Сравнивая публичную власть с властью в родовом обществе, Ф. Энгельс отмечал, что публичная власть в лице ее органов «пытается представлять собой нечто вне его и над ним» [21].

В последние годы усилилось внимание ученых различных отраслей научных знаний к проблематике власти вообще и публичной власти в частности. Ряд авторов [5; 18; 27] считает, что власть как публичный феномен, закрепляемый в праве, существует в отношениях между людьми и находит свое явное проявление в процессе функционирования различных органов и их должностных лиц, что обеспечивает организованность и согласованность совместной деятельности подчиненных субъектов, их упорядоченное взаимодействие, направленное на достижение общих целей, подчинение поведения управляемых субъектов заданным ориентирам.

Публичная власть имеет характерные черты, отличающие ее от иных видов власти: во-первых, она организована по территориальному признаку; во-вторых, аккумулирует средства, необходимые для своей деятельности, посредством различных фискальных механизмов; в-третьих, осуществление публичной власти невозможно без специальных органов управления, отделенных от общества и стоящих над ним.

Можно охарактеризовать публичную власть такими признаками: она реализует интересы всего общества; характеризуется территориальным принципом организации; обезличена; разрешена и регламентируется законом; отличается комплексностью и универсальностью; институционализована; имеет монополию на правотворческую деятельность; исполняет роль арбитра при разрешении общественных конфликтов; отвечает преобладающим в обществе ценностям.

Таким образом, публичную власть можно определить как институционализированную легальную социальную власть, реализующую общественные интересы территориально-организованного коллектива, объединяющего данное сообщество как целостную систему в соответствии с существующими в обществе ценностями. Функционирование публичной власти обеспечивается посредством публичного управления в соответствии с возложенными на него в соответствии с законом функциями и полномочиями. Публичное управление — это целенаправленное воздействие субъекта властвования на общество.

К основным характеристикам публичной власти можно отнести то, что она:

- распространяется на все общество;
- выступает от имени всего общества;
- действует в интересах всего общества;
- носит безличный характер, то есть распространяется на всех лиц,

находящихся на определенной территории.

Анализ форм публичной власти [6; 34] показывает, что ее классифицируют «по горизонтали» обычно на законодательную, исполнительную, судебную, иногда контрольную и избирательную [7], а «по вертикали» — на власть государства в целом (центральную, федеральную государственную власть), его административно-территориальных единиц (государственную власть регионов, субъектов федерации) и местную, осуществляемую в форме местной государственной власти и местного самоуправления.

В.Е. Чиркин считает, что власть субъектов федерации является негосударственной, ограниченной, публичной квазиполитической и квазигосударственной властью, подчеркивая при этом, что двух государственных властей, исходящих от разных институтов — одной от всего многонационального народа, всего общества, другой — от народа данного субъекта федерации, в одном и том же субъекте федерации быть не может [32].

В литературе высказываются различные суждения о структуре публичной власти. По мнению одних авторов, публичная власть в Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную власть, государственную власть субъектов Российской Федерации (региональная власть) и на власть местного самоуправления (местная, муниципальная власть) [12; 23]. Другие выделяют только два уровня публичной власти: государственную власть и местную (муниципальную) власть [20]. Выделение в структуре публичной власти двух (в общем виде) форм власти представляется очевидным подходом, но не исчерпывающим содержание публичной власти, поскольку в этом перечне отсутствуют формы прямой демократии, собственно власти, осуществляемой самим народом непосредственно [26].

Закрепленный в ст. 3 Конституции Российской Федерации принцип единого источника власти в государстве позволяет говорить о том, что органы государственной власти субъектов Федерации и органы власти местного самоуправления осуществляют не только власть, определяемую предметами ведения соответствующих территориальных единиц, но и в рамках своей компетенции власть народа России в целом. Объем и пределы этой власти закреплены конституционными положениями и нормами действующего федерального законодательства. Поэтому было бы неправильным делать вывод о том, что источником власти в местном самоуправлении является население муниципального образования. Источником публичной власти в государстве, как это и вытекает из положений ст. 3 Конституции РФ, может быть только народ-суверен. На всех остальных территориальных уровнях народ субъекта Федерации или население муниципального образования осуществляют власть непосредственно и (или) через соответствующие органы власти в пределах, определяемых Конституцией Российской Федерацией и федеральными законами.

Относительно самостоятельный уровень и специфическую форму реализации народом своей власти отмечают, применительно к местному самоуправлению, многие исследователи. Главная особенность местной власти: функционирование на основе принципов самоорганизации, самоответственности и самоконтроля. В.В. Еремян называет местное самоуправление «муниципальной публичной властью» [17]. О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев отмечали, что местное самоуправление — не просто форма самоорганизации населения для решения вопросов местного значения. Это и форма осуществления публичной власти, власти народа. Муниципальная власть и власть государственная — формы публичной власти, власти народа [19].

Примечательна и позиция специалистов по административному праву. Так, Д.Н. Бахрах полагает, что для характеристики природы местного самоуправления важен вывод о механизме публичной власти как совокупности государственных и муниципальных органов, который позволяет ставить вопрос о двух основных формах публичной власти, власти народа: государственной власти и власти муниципальной (местного самоуправления), имеющих свою специфику, свои отличительные признаки [11].

Свой анализ природы муниципальной власти предложил Г.В. Атаманчук [8]. Он считает, что местное самоуправление необходимо рассматривать как явление демократии и форму народовластия и оценивать с учетом именно этих характеристик. Местное самоуправление олицетворяет собой пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой; в нем есть сочленение общественных форм (в организации) и властных полномочий (в юридической силе принимаемых решений). Местное самоуправление относится и к ряду управленческих явлений, призванных целенаправлять, организовывать и регулировать общественную жизнедеятельность на территории муниципального образования. По мнению Г.В. Атаманчука, местное самоуправление является средством реализации инициативы и практического осуществления самодеятельности, воплощения творческой энергии и ответственности населения по месту жительства. Это — форма реализации прав и свобод человека и гражданина.

Тезис о пограничном состоянии местного самоуправления между государством и обществом позволяет объяснить необходимость разностороннего анализа его правовой природы в современных условиях. Действительно, на муниципальном уровне присутствуют как общественные проявления (формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, включая территориальное общественное самоуправление), так и публично-властные, что вытекает из публичного характера деятельности органов местного самоуправления. Властное (господствующее, политико-правовое) воздействие органов местного самоуправления на общественные отношения в муниципальных образованиях, несомненно, является отражением их сущности. Причем публичный характер деятельности органов местного самоуправления предопределяется тем, какое место они занимают в механизме реализации народовластия, чьи интересы защищают в результате своей деятельности, насколько они самостоятельны в решении вопросов

местного значения, а также насколько зависимы от воли населения муниципального образования.

Между тем, на начальном этапе становления местного самоуправления в нашей стране в трудах отдельных ученых предпринималась попытка обосновать концепцию негосударственной природы местного самоуправления. Так, Б.Н. Топорнин подчеркивал, что «местное самоуправление не составляет и по своей природе не может составлять компонент государственной организации. Без преувеличения будет правильной формула, согласно которой государственность заканчивается там, где начинается местное самоуправление. Попытки ставить знак равенства между самоуправлением и государственной властью, частые в недалеком прошлом, не дали сколько-нибудь ощутимого результата, прежде всего вследствие концептуальной уязвимости» [30].

То, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, не означает, что местное самоуправление автономно от государства и здесь, как полагал Б.Н. Топорнин, заканчивается государственность. Этот принцип означает не свободу от государства, а свободу внутри него. Местное самоуправление развивается на основе и в соответствии с законами государства, при государственной поддержке и государственных гарантиях. Территория муниципального образования есть территория государства, местные жители являются гражданами государства. Местные дела решаются хоть и самостоятельно, но на основе единой государственной политики, сочетания местных и государственных интересов [4]. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями. У органов местного самоуправления есть соответствующий комплекс полномочий властного характера, без которого невозможно управление. Положения ст. 12 Конституции РФ о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти целесообразно трактовать не как потерю ими властной природы, а как установление своеобразного разделения публичной власти «по вертикали».

При обосновании негосударственного характера местного самоуправления, а значит отсутствия государственно-властного начала в муниципальной власти и представлении ее сугубо общественной властью, часто приводятся такие аргументы: в местном самоуправлении отсутствует строгая иерархия и соподчиненность; органы местного самоуправления действуют не от имени государства; вопросы местного значения они решают с учетом особенностей развития своей территории; муниципальные образования имеют собственную материально-финансовую базу, основу которой составляют муниципальная собственность и местный бюджет; органы местного самоуправления обладают более тесной связью с населением, чем государственные органы; у органов местного самоуправления практически отсутствуют политические функции [16; 22].

Г.В. Барабашев справедливо характеризовал концепцию негосударственной природы местного самоуправления как миф, который создан на основе устаревших западных теорий местного самоуправления, в частности теории свободной общины. Он считал, что местное самоуправление — это государственная власть особого рода [9].

Характеризуя публичный характер власти местного самоуправления, Н.В. Постовой выделяет следующие ее признаки:

- власть местного самоуправления выступает в роли самостоятельного института власти, закрепленного в Конституции РФ и законодательстве;
- она имеет свой механизм осуществления функций (население, органы и должностные лица муниципального образования);
- властные полномочия реализуются непрерывно;
- власть действует на территории муниципального образования и в равной мере распространяется на всех лиц, находящихся на этой территории;
- муниципальная власть основывается на муниципальной собственности и местном бюджете, которые придают ей самостоятельность и обособленность;
- эта власть выполняет в соответствии с Конституцией РФ такую важную функцию, как установление на территории муниципального образования местных налогов и сборов, являющихся составной частью единой системы налогообложения в нашей стране;
- муниципальная власть осуществляется в рамках закона [25].

Представляется, что данные рассуждения вполне можно дополнить и признаком *возможного использования органами муниципальной власти средств государственного принуждения для обеспечения реализации муниципальных правовых актов.*

Анализируя содержание муниципальной власти, некоторые исследователи акцентируют внимание на присущем ей дуализме [27]. Так, С.А. Авакьян полагает, что общественная (негосударственная) природа местного самоуправления проявляется только при решении вопросов местного значения, хотя, при этом его решения имеют обязательный характер для всего населения на данной территории. Вместе с тем, согласно Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 132), органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия. При их осуществлении акты органов местного самоуправления обеспечиваются государственно-обязательной силой. Широкий спектр передаваемых государственных полномочий на уровень муниципальной власти, совокупное осуществление двух видов задач, по мнению С.А. Авакьяна, и делает власть местного самоуправления смешанной общественно-государственной формой публичной власти народа. Отсюда с неизбежностью следует методологический вывод о том, что система публичной власти есть совокупность власти государственной и власти самоуправленческой (муниципальной).

Подчеркивая неразрывность системы публичной власти, Г.В. Атаманчук отмечает, что местное самоуправление являет собой низовой и особо демократичный подвид государственного управления, субъектом которого выступают жители поселений и административных территорий, а смыслом служат проблемы комплексного обустройства местожительства людей [8].

По мнению А.А. Уварова, поскольку публичную власть от имени всего народа может представлять только государство, а местное самоуправление представляет собой элемент государственного устройства, следовательно,

в публичном выражении своей воли органы местного самоуправления ничем не отличаются от органов государственной власти [31]. Таким образом, идея местного самоуправления — это, прежде всего, идея демократизации власти в государстве, ее децентрализации в разумных пределах, не угрожающих единству государства.

В юридической литературе [33] высказано суждение о том, что публичную власть можно рассматривать как явление, состояние и отношение. Публичная власть, несомненно, представляет собой социальное явление. Как состояние, публичная власть, призванная выражать и защищать общие интересы территориального публичного коллектива, обладает возможностью и способностью публичного (а не иного) принуждения. Возможность применения принуждения (предполагается, что в общих, общественных интересах) проистекает из воли коллектива (он избирает органы местной власти), реализуемой на основе закона. Как отношение, публичная власть характеризуется не родственными связями (семья, род, племя), не зависимостями производственного характера (бригада, артель), а общественными, социальными отношениями, возникающими на базе общественных интересов в связи с потребностями жизнеобеспечения коллектива людей.

Муниципальные образования являются территориальными публичными коллективами с общими интересами, с достаточно схожим объемом полномочий муниципальных образований одного территориального уровня, с органами муниципальной власти, имеющими право принимать решения по вопросам местного значения от лица населения. Власть, осуществляемая в муниципальных публичных территориальных коллективах, — это муниципальная публичная власть, а управление в таких коллективах — муниципальное публичное управление.

При осуществлении публичной власти на местном уровне важно иметь в виду, что волевые качества, формы принуждения, характер общественных отношений при осуществлении государственной власти и муниципальной публичной власти неодинаковы. Муниципальная власть, ее органы не имеют таких полномочий, которыми обладают государственная власть и ее органы. Только органы государственной власти решают международные вопросы, организуют оборону страны, связь, железнодорожное и авиационное сообщение и т. д., только государственная власть может применять наиболее суровые формы принуждения (лишение свободы и др.). Возможности и ресурсы государственной власти выходят далеко за пределы возможностей и ресурсов муниципальной публичной власти. Муниципальная власть, являясь разновидностью публичной власти, действует в пределах муниципального образования, реализуется населением, органами и должностными лицами местного самоуправления и основывается на нормах права.

Н.Л. Пешин полагает, что муниципальная власть — это особый публично-общественный институт, обеспечивающий самостоятельное решение населением вопросов местного значения и решение государственных задач на местном уровне [24]. А.В. Батанов определяет муниципальную власть как систему властных отношений, носящих самостоятельный, подзаконный

и универсальный характер, в рамках которой реализуются функции и полномочия местного самоуправления [10].

Муниципальная власть может быть определена и как форма общественных отношений, в которых, согласно нормам права, воздействие одних субъектов муниципально-правовых отношений изменяет или стабилизирует деятельность других субъектов в соответствии с целями, вытекающими из положений законов и уставов муниципальных образований, в рамках единой общегосударственной политики и в интересах населения.

Местное самоуправление в Российской Федерации стало формироваться как самостоятельный институт публичной власти лишь после принятия Конституции РФ (1993) и конституционного отграничения органов местного самоуправления от системы органов государственной власти (ст. 12). Как известно, первые законы о местном самоуправлении [1] не содержали четких характеристик власти местного самоуправления. И лишь Конституция Российской Федерации закрепила самостоятельную роль местного самоуправления в механизме реализации власти народа.

Можно сделать вывод, что муниципальная власть — это особый и самостоятельный публично-правовой институт, представляющий собой обособленную группу правовых норм, закрепляющих порядок и особенности организационно-правовых форм осуществления населением и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления компетенции муниципального образования [20].

Впервые понятие «публичная власть» было использовано в Постановлении Конституционного суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми», в котором было отмечено, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной.

Публичный характер муниципальной власти неоднократно отмечал Конституционный суд РФ и в других своих актах, в частности, в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» [15], в Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» и др.

В Определении Конституционного суда РФ от 4 февраля 1999 г. «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия “Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия” и Закона

Республики Хакасия “О Правительстве Республики Хакасия”» также использовано понятие публичной власти, подчеркивающее общность органов государственной и муниципальной власти.

В Определении от 2 ноября 2006 г. № 540-О Конституционный суд РФ указал на то, что из конституционного положения (ст. 12), согласно которому местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, и из положений ч. 1 ст. 130, ч. 1 и 2 ст. 132 Конституции РФ следует, что, не входя в систему органов государственной власти, органы местного самоуправления вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, т. е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне; при этом конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности правосубъектности муниципальных образований, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований Российской Федерации и субъектов РФ.

Муниципальная власть в том смысле, в каком ее определение уточнил Конституционный суд Российской Федерации, — это обобщенное понятие, которое характеризует осуществляемую на территории муниципального образования публичную власть с целью непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а также решения иных, предусмотренных законом и уставом муниципального образования, вопросов, включая осуществление отдельных государственных полномочий.

Каждый уровень власти обладает своими специфическими признаками. Государственную власть отличает такой признак, как суверенность, тогда как муниципальная власть — подзаконна. Органы государственной власти определяют общие принципы организации местного самоуправления, т. е. условия осуществления муниципальной власти. Безусловно, все это означает, что муниципальная власть зависит от власти государственной, она получает ровно такую степень самостоятельности, какую определит для нее государственная власть [12; 23].

Еще в дореволюционный период многие российские ученые подчеркивали сходство основ осуществления государственной власти и местного самоуправления. Они полагали, что, рассматривая взаимоотношения местного самоуправления и государственного управления, нельзя базироваться на их полном противопоставлении друг другу, так как самоопределение населения по вопросам местного значения (муниципальная публичная власть) не выступает альтернативой государственной власти. Наоборот, именно развитое местное самоуправление является одним из признаков сильного государства и развитого гражданского общества.

Так, А.В. Васильчиков отмечал, что «отыскать черту, отделяющую государственные интересы, нужды и повинность от земских, было бы напрасным трудом; они постоянно смешиваются, сходятся и расходятся, соглашаются и противопоставляются. Те же предметы ведения, которые в одних государствах заведываются с полным успехом обывателями, собраниями, выборными людьми, в других поручаются администрации, центральной власти, коронным чиновникам...» [13].

По мнению А.Д. Градовского, «местное самоуправление является... не только способом лучшего удовлетворения местных интересов, но и орудием практического применения начала народовластия в кругу дел, непосредственно касающихся народа и его ежедневной жизни». Он определял местное самоуправление как один из видов распределения власти: «Самоуправление — есть результат разнообразных интересов, которые не могут быть удовлетворены деятельностью центрального правительства» [15].

Б.Н. Чичерин рассматривал местное самоуправление как школу самодеятельности народа и практическое приготовление к представительному порядку [35].

Принадлежность местного самоуправления к институтам народовластия теоретически обоснована также советскими и современными российскими учеными. Еще в 20-е годы прошлого века Л.А. Велихов отмечал, что при всех индивидуальных особенностях, присущих местному самоуправлению в разных государствах, можно отметить и некоторые бесспорные существенные признаки, ему свойственные и отличающие его от центральной правительственной власти.

1. Различие в характере власти. Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления — власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью.

2. Разграничение сфер компетенции властей центральных и местных, т. е. ограниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению.

3. Самостоятельные источники средств.

4. Территориально-ограниченный выборный принцип [14].

Процесс развития и укрепления власти местного самоуправления как отдельной формы осуществления публичной власти и как одной из основ конституционного строя Российской Федерации оказывает все возрастающее влияние на обеспечение эффективного решения вопросов местного значения, комплексного развития территорий муниципальных образований. С этим процессом тесно связан современный этап реформирования системы местного самоуправления, оптимизации его организационных начал, форм и способов взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, общественными объединениями, различными структурами самоорганизации граждан по месту жительства.

Решение новых проблем, возникающих в связи с разграничением полномочий в сфере публичной власти, необходимостью расширения материально-финансовых основ функционирования муниципальных образований, обеспечения реализации конституционных принципов и полномочий местного самоуправления, требует переоценки некоторых прежних подходов и законодательных установлений для более полного раскрытия демократического потенциала и повышения эффективности реализации власти местного самоуправления.

Местное самоуправление — не только один из важнейших демократических способов организации и осуществления публичной власти. Это и право граждан самостоятельно управлять в рамках закона значительной частью общественных дел. Можно сказать, что местное самоуправление создает

условия для приближения власти к населению, помогает совершенствованию гибкой системы управления на местах, хорошо приспособленной к местным особенностям. Оно призвано способствовать развитию инициативы и самостоятельности граждан и в конечном счете развитию муниципальной демократии.

Муниципальная власть — это власть особого рода, она не является простым продолжением государственной власти на местах, но имеет ряд признаков, присущих государственной власти.

К ним относятся:

- наличие системы публичных институтов;
- наличие аппарата, осуществляющего властные функции;
- непрерывность реализации во времени и универсальный характер;
- наличие законодательной основы деятельности, правовой характер;
- территориальная юрисдикция, т. е. распространение обязательности ее решений на любых субъектов, находящихся на соответствующей территории;
- возможность обращения для обеспечения своих действий и решений к государственному аппарату принуждения;
- экономическая основа, включающая возможность принудительных финансовых изъятий (местных налогов) и наличие централизованного фонда финансовых ресурсов (местного бюджета).

Объединяет местное самоуправление и государственную власть общая основа — власть народа, т. е. и государственная власть, и муниципальная власть — это формы публичной власти, власти народа. Как и государственная власть, муниципальная власть обеспечивает подчинение себе не только субъектов муниципально-правовых отношений, но и иных субъектов, находящихся на ее территории.

Вместе с тем муниципальная власть имеет и ряд признаков, отличающих ее от государственной власти. В их числе:

- отсутствие строгой иерархии и соподчиненности органов местного самоуправления различных муниципальных образований;
- негосударственная природа органов местного самоуправления, невхождение их в систему органов государственной власти;
- наличие установленного законом круга вопросов, относящихся к их ведению, но не относящихся к ведению государства, — вопросов местного значения;
- наличие собственной ресурсной базы (которую государство не вправе присваивать).

В зависимости от вида муниципального образования можно выделить следующие территориальные уровни муниципальной власти:

- а) муниципальная власть на уровне городского округа;
- б) муниципальная власть на уровне городского округа с внутригородским делением;
- в) муниципальная власть на уровне муниципального района;
- г) муниципальная власть на уровне поселения (городского, сельского);
- д) муниципальная власть на уровне внутригородского района;
- е) муниципальная власть на уровне внутригородского муниципального образования города федерального значения.

Муниципальная власть в Российской Федерации находится лишь в стадии становления. Предстоит разработать целый комплекс правовых и организационных мер по созданию в стране подлинно демократических и жизнеспособных механизмов ее реализации. Муниципальная власть не должна отражать и защищать интересы лишь местных элит и полностью находиться под их влиянием. Она должна осуществляться исходя из интересов населения, быть тем уровнем власти, которая не только территориально, но и по своей сущности оказывается ближе всего к гражданам.

Конституционная характеристика местного самоуправления, обеспечивающего самостоятельное решение населением вопросов местного значения, дает не только правовую основу, но и определяет рамки местного уровня. В ст. 132 Конституции Российской Федерации прямо указывается, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Таким образом, решение вопросов местного значения органами местного самоуправления — это тоже есть проявление власти народа. Различные сферы местной жизни, местные дела как предметы ведения муниципальных образований выделяются, наряду с государственной властью федерального и регионального уровней, как еще один, самостоятельный уровень осуществления народом своей власти, поскольку непосредственное решение вопросов местного значения в принципе не входит в компетенцию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. А вот инструментарий прямой демократии, как формы реализации власти народа при решении местных дел, наиболее широко может быть использован преимущественно на локальной территории, в границах которой и осуществляется местное самоуправление.

Иногда высказываются суждения о том, что органы местного самоуправления — это органы сугубо местной власти. Такой вывод, в духе всего вышеизложенного, представляется не совсем точным. Если бы органы местного самоуправления решали только вопросы местного значения, то можно было бы говорить о них как об органах исключительно местной власти. Но поскольку Конституция Российской Федерации закрепляет в ст. 3 важнейшую конституционную функцию органов местного самоуправления — осуществление власти народа и наделяет их правом (ст. 132) осуществлять отдельные государственные полномочия, постольку считать их органами исключительно местной власти нельзя. Это означало бы существенное сужение конституционного статуса органов местного самоуправления, преуменьшение их значения в механизме реализации власти народа. Они одновременно и органы реализации власти народа Российской Федерации, и органы реализации муниципальной власти. В этом проявляется двойственный характер муниципальной власти, ее включенность в систему публичной власти в Российской Федерации.

Обобщая вышеизложенное, можно констатировать, что публичная муниципальная власть — это основанная на власти многонационального народа Российской Федерации власть неполитическая, самостоятельная, подзаконная, универсальная, осуществляемая населением муниципального образования непосредственно и (или) органами местного самоуправления в соответствии с установленной законом и уставом муниципального образования компетенцией по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий и с возможностью применения для обеспечения реализации своих предусмотренных законодательством мер принуждения и ответственности.

Исследование природы и сущности муниципальной власти предполагает также анализ принципов и функций ее организации и осуществления, определение критериев разграничения этих принципов и функций. К сожалению, в юридической литературе эти аспекты муниципальной власти пока не получили должного освещения. Отдельные авторы обосновывают критерии выделения тех или иных принципов, априори сразу относя их к общим принципам местного самоуправления, что затрудняет разграничение, классификацию принципов, выявление связей с приписываемой им сферой действия.

Общие принципы местного самоуправления призваны отразить объективные закономерности общественно-политического, социально-экономического развития местного самоуправления, проявляющиеся в его территориальном устройстве, механизме муниципальной власти, структуре органов местного самоуправления, используемых формах прямой демократии, материально-ресурсном и финансовом обеспечении, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и выраженные в виде определенных теоретических дефиниций и правовых положений. Общие принципы являются определяющими концептуальными положениями для всего сложного процесса становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации.

С учетом накопленных теоретико-правовых знаний об общих принципах организации местного самоуправления можно предпринять попытку выделения принципов, непосредственно относящихся к муниципальной публичной власти. При этом имеются достаточные основания для определения не только принципов, отражающих конституционно-правовую природу и сущность муниципальной власти, но и принципов осуществления муниципальной власти.

По нашему мнению, к числу принципов, отражающих *природу и сущность муниципальной власти*, можно отнести принципы:

- народовластия;
- самостоятельности муниципальной власти в пределах своих полномочий;
- универсальности и непрерывности реализации муниципальной власти;
- взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- конституционно-правовой основы муниципальной власти;
- муниципальной власти как элемента системы публичной власти в Российской Федерации;

- использования механизма муниципальной власти в интересах населения муниципального образования;
- стабильности муниципальной власти;
- доступности и открытости муниципальной власти.

В числе принципов *осуществления муниципальной власти* можно выделить принципы:

- сочетания непосредственных и представительных форм осуществления муниципальной власти;
- легитимности, т. е. соблюдения установленных процедур осуществления муниципальной власти;
- многообразия организационных форм осуществления муниципальной власти;
- сочетания выборности и назначения при формировании органов муниципальной власти;
- подотчетности, подконтрольности и ответственности органов и должностных лиц муниципального образования перед населением;
- отражения пределов осуществления муниципальной власти в компетенции местного самоуправления;
- нормативно-правового оформления властных установлений (велений);
- государственной гарантированности осуществления муниципальной власти (возможности использования средств государственного принуждения для обеспечения реализации своих решений);
- законности;
- учета общественного мнения;
- использования методов убеждения и принуждения при осуществлении власти;
- осуществления муниципальной власти с учетом исторических и иных местных традиций.

Закрепление в Конституции РФ местного самоуправления в качестве самостоятельного уровня осуществления публичной власти, невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти повысило ответственность местного самоуправления за состояние дел на подведомственной территории, позволило сформировать многообразие его властных *функций* и расширить компетенцию муниципальных образований по реализации этих функций.

Самостоятельность местного самоуправления в осуществлении своих полномочий не предполагает оторванность органов местного самоуправления от реализации задач и функций государства, что составляет сердцевину взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти. При этом на уровне местного самоуправления эти задачи и функции осуществляются формируемыми самим населением органами, юрисдикция которых распространяется исключительно на территорию муниципального образования, действующими в пределах полномочий, установленных законами, иными нормативными правовыми актами, включая уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты, обязательными для исполнения всеми предприятиями,

учреждениями и организациями, независимо от их организационных форм и форм собственности, а также должностными лицами и гражданами.

Функции местного самоуправления можно представить в качестве социального отражения и практического преломления определенного организующе-регулирующего проявления муниципальной публичной власти, выражающейся в преимущественно правовом по форме воздействии на различные сферы местной жизни. Закрепленные правом муниципально-властные воздействия создают функциональную основу местного самоуправления, в которой заключено систематизированное и юридически выраженное содержание этого вида социального управления и которая является определяющим выражением сущности местного самоуправления.

Функции муниципальной власти тесно связаны с функциями местного самоуправления. Эта связь проявляется в том, что отдельные функции являются общими как для местного самоуправления, так и для муниципальной власти, как, например, обеспечение комплексного социально-экономического развития территории муниципального образования. Некоторые функции, традиционно относящиеся к местному самоуправлению в целом, по своему содержанию в большей степени отвечают предназначению муниципальной власти, как, например, функции управления муниципальной собственностью и средствами местного бюджета; охраны общественного порядка; представительства и защиты интересов и прав местного самоуправления.

Важнейшей функцией муниципальной власти, несомненно, является *социально-организующая функция*, призванная обеспечивать объединение населения муниципального образования в единый территориальный публичный коллектив, способный успешно решать вытекающие из действующего законодательства задачи местного самоуправления.

К числу собственных функций муниципальной власти можно также отнести *функции*:

- *поддержания режима законности и правопорядка на территории муниципального образования;*
- *развития форм широкого вовлечения населения в осуществление местного самоуправления;*
- *определения стратегии развития муниципального образования и создания условий комфортного проживания населения муниципального образования.*

Представляется, что функций муниципальной власти не может быть много, во всяком случае, их классификация значительно уже, чем классификация функций местного самоуправления в целом. Вместе с тем выделение функций муниципальной власти как самостоятельного института организации местного самоуправления позволит привлечь большее внимание исследователей к уяснению и теоретическому обоснованию их социально-правовой природы, содержания, к выработке предложений по уточнению классификации функций муниципальной власти и их взаимодействию с функциями местного самоуправления.

Литература

1. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Сейчас.ру — новостной портал об актуальных событиях в России и мире. URL: <https://www.lawmix.ru/sssrf/2482>
2. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Файловый архив для студентов. StudFiles. URL: <http://www.studfiles.ru/preview/4604015/page:11/>
3. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР «О механизме народо-властия в РСФСР» от 20 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, 1990. № 4. Ст. 52.
4. Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.
5. *Авакьян С.А.* Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.
6. *Авакьян С.А.* Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 27–30.
7. *Автономов А.С.* Избирательная власть. М.: Права человека, 2002. С. 53–55.
8. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2014. 133 с.
9. *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. 1993. № 6. 146 с.
10. *Батанов А.В.* Функции муниципальной власти: проблемные вопросы теории // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 12. 34 с.
11. *Бахрах Д.Н.* Административное право: учебник. Часть общая. М.: Зерцало-М, 2003. 102 с.
12. *Безруков А.В.* Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23–28.
13. *Васильчиков А.В.* О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 3. СПб.: Тип. Э. Праца, 1871. 147 с.
14. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Обнинск: Наука, 1995. 114 с.
15. *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. Т. 3: Органы местного самоуправления. СПб.: Тип. М. Стасюлевича, 1883. С. 22–29.
16. *Дементьева Т.Ю.* Теоретико-правовой аспект публичной власти // Вектор науки ТГУ. 2011. № 1 (15). С. 152–155.
17. *Еремян В.В.* Местное управление и самоуправление в Латинской Америке. М.: Изд-во РУДН, 2001. 401 с.
18. *Еремян В.В., Чихладзе Л.* Публичная власть как механизм взаимодействия государственных органов и местного самоуправления. М.: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012.
19. *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юристъ, 2000. 94 с.
20. *Лахтина Т.А.* Местное самоуправление как элемент публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 16–20.
21. *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. 2-е изд. Т. 21. М.: Госполитиздат, 1961. С. 170–171.
22. *Минаков П.А.* Публичная власть: политологический аспект. Уфа: БашкирГУ, 2007. 198 с.

23. *Овчинников И.И.* Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и практики правового регулирования). М.: Юстицинформ, 2014. С. 178–203.
24. *Пешин Н.Л.* Муниципальное право. М.: Статут, 2002. 179 с.
25. *Постовой Н.В.* Муниципальное право России. М.: Юнити-Дана, 2000. С. 19–20.
26. *Пресняков М.В.* Основные институты народовластия в современной России: формальная или реальная демократия // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 58–63.
27. Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авторского колл. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
28. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М.: Изд-во БЕК, 1995. 27 с.
29. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / под ред. А.И. Бодуэна Куртене. СПб.-М.: «Товарищество М.О. Вольфа», 1903–1909.
30. *Топорнин Б.Н.* Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1992. 14 с.
31. *Уваров А.А.* Местное самоуправление и государственное управление в Российской Федерации: проблемы идентификации, взаимодействия и развития. Оренбург: Изд. центр ОГАУ, 2001. 9 с.
32. *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М.: Юристъ, 2005. С. 44–45.
33. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. М.: Юристъ, 2005. 379 с.
34. *Чиркин В.Е.* Современные модели публичной власти // Организация и функционирование публичной власти: конституционно-правовые аспекты: труды ИГП РАН. 2013. № 3. С. 42–63.
35. *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. М.: Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1966. 511 с.
36. *Югов А.А.* Право публичной власти как исключительное право народа на власть // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 28–33.

Literatura

1. Закон SSSR от 9 апреля 1990 г. «Об обшхих началax местного самоуправления и местного хозяйства в SSSR» // Sejchas.ru — novostnoj portal ob aktual'ny'x soby'tiyax v Rossii i mire. URL: <https://www.lawmix.ru/sss/2482>
2. Закон RSFSR от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в RSFSR» // Fajlov'yj arxiv dlya studentov. StudFiles. URL: <http://www.studfiles.ru/preview/4604015/page:11/>
3. Postanovlenie S'ezda narodny'x deputatov RSFSR «O mexanizme narodovlastiya v RSFSR» от 20 июня 1990 г. // Vedomosti S'ezda narodny'x deputatov i Verxovnogo Soveta RSFSR, 1990. № 4. St. 52.
4. Ukaz Prezidenta RF от 15 октября 1999 г. № 1370 «Ob utverzhenii Osnovny'x polozhenij gosudarstvennoj politiki v oblasti razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1999. № 42. St. 5011.
5. *Авак'ян С.А.* Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.
6. *Авак'ян С.А.* Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 27–30.
7. *Автонотов А.С.* Избирательная власть. М.: Права человека, 2002. С. 53–55.

8. *Atamanchuk G.V.* Teoriya gosudarstvennogo upravleniya. M.: Omega-L, 2014. 133 s.
9. *Barabashev G.V.* Mestnoe samoupravlenie v Rossii. Teoriya i praktika // Gosudarstvo i pravo. 1993. № 6. 146 s.
10. *Batanov A.V.* Funkcii municipal'noj vlasti: problemny'e voprosy' teorii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2006. № 12. 34 s.
11. *Baxrax D.N.* Administrativnoe pravo: uchebnik. Chast' obshhaya. M.: Zerczalo-M, 2003. 102 s.
12. *Bezrukov A.V.* Gosudarstvennaya i municipal'naya vlast' v sisteme edinoj publichnoj vlasti Rossii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2015. № 6. S. 23–28.
13. *Vasil'chikov A.V.* O samoupravlenii: sravnitel'ny'j obzor russkix i inostranny'x zemskix i obshhestvenny'x uchrezhdenij. T. 3. SPb.: Tip. E'. Pracza, 1871. 147 s.
14. *Velixov L.A.* Osnovy' gorodskogo xozyajstva. Obninsk: Nauka, 1995. 114 s.
15. *Gradovskij A.D.* Nachala russkogo gosudarstvennogo prava. T. 3: Organy' mestnogo samoupravleniya. SPb.: Tip. M. Stasyulevicha, 1883. S. 22–29.
16. *Dement'eva T.Yu.* Teoretiko-pravovoj aspekt publichnoj vlasti // Vektor nauki TGU. 2011. № 1 (15).
17. *Eremyan V.V.* Mestnoe upravlenie i samoupravlenie v Latinskoj Amerike. M.: Izd-vo RUDN, 2001. 401 s.
18. *Eremyan V.V., Chixladze L.* Publichnaya vlast' kak mexanizm vzaimodejstviya gosudarstvenny'x organov i mestnogo samoupravleniya. M.: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012.
19. *Kutafin O.E., Fadeev V.I.* Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii. M.: Yurist', 2000. 94 s.
20. *Laxtina T.A.* Mestnoe samoupravlenie kak e'lement publichnoj vlasti // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2015. № 7. S. 16–20.
21. *Marks K., E'ngel's F.* Sochineniya. 2-e izd. T. 21. M.: Gospolitizdat, 1961. S. 170–171.
22. *Minakov P.A.* Publichnaya vlast': politologicheskij aspekt. Ufa: BashkirGU, 2007. 198 s.
23. *Ovchinnikov I.I.* Kompetenciya mestnogo samoupravleniya (problemy' teorii i praktiki pravovogo regulirovaniya). M.: Yusticininform, 2014. S. 178–203.
24. *Peshin N.L.* Municipal'noe pravo. M.: Statut, 2002. 179 s.
25. *Postovoj N.V.* Municipal'noe pravo Rossii. M.: Yuniti-Dana, 2000. S. 19–20.
26. *Presnyakov M.V.* Osnovny'e instituty' narodovlastiya v sovremennoj Rossii: formal'naya ili real'naya demokratiya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2015. № 11. S. 58–63.
27. Sovremenny'e problemy' organizacii publichnoj vlasti: monografiya / ruk. avtorskogo koll. i otv. red. S.A. Avak'yan. M.: Yusticininform, 2014. 596 s.
28. *Tixomirov Yu.A.* Publichnoe pravo. M.: Izd-vo BEK, 1995. 27 s.
29. Tolkovy'j slovar' zhivogo velikorusskogo yazy'ka: v 4 t. / pod red. A.I. Bodue'na Kurtene. SPb.-M.: «Tovarishhestvo M.O. Vol'fa», 1903–1909.
30. *Topornin B.N.* Razdelenie vlastej i gosudarstvennaya organizaciya // Razdelenie vlastej i parlamentarizm. M.: Izd-vo IGI P RAN, 1992. 14 s.
31. *Uvarov A.A.* Mestnoe samoupravlenie i gosudarstvennoe upravlenie v Rossijskoj Federacii: problemy' identifikacii, vzaimodejstviya i razvitiya. Orenburg: Izd. centr OGAU, 2001. 9 s.
32. *Chirkin V.E.* Publichnaya vlast'. M.: Yurist', 2005. S. 44–45.
33. *Chirkin V.E.* Sistema gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. M.: Yurist', 2005. 379 s.

34. *Chirkin V.E.* Sovremennyy'e modeli publichnoy vlasti // Organizatsiya i funktsionirovanie publichnoy vlasti: konstitucionno-pravovy'e aspekty': trudy' IGP RAN. 2013. № 3. S. 42–63.
35. *Chicherin B.N.* O narodnom predstavitel'stve. M.: Tip. t-va I.D. Sy'tina, 1966. 511 s.
36. *Yugov A.A.* Pravo publichnoy vlasti kak isklyuchitel'noe pravo naroda na vlast' // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2012. № 9. S. 28–33.

I.I. Ovchinnikov

**Municipal Authority in the Structure of Public Authority
in the Russian Federation**

The article explores the concept, nature and essence of municipal administration, the formation and development of the powers of local self-government bodies and their reflection in the legislation on local self-government. The place and role of municipal authorities in the structure of public authority in our country are revealed. Particular attention is paid to the analysis of the general and the specific in the description of state power and municipal authority. Proposals are made to increase the effectiveness of legal regulation of the competence of local self-government bodies.

Keywords: public authority; local government; municipal authority; competence of local self-government bodies; government; principles of municipal government.