

II ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

*А.И.Шакуров, В.В. Лукьянова**

ВЕРТИКАЛЬ ВЛАСТИ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ

В статье рассматривается противоречие между стремлением федерального центра вовлечь местное самоуправление в вертикаль власти и декларированием конституционных основ местного самоуправления.

Ключевые слова: вертикаль власти, власть, органы местного самоуправления, централизация, децентрализация, децентрализация, реформа.

Становление института местного самоуправления – объективно обусловленный процесс. В Конституции РФ и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены основные принципы российской модели местной власти. Российская Федерация ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления, многие идеи и положения которой заложены законодателем в основу концепции построения системы местного самоуправления в нашей стране.

Основное назначение местного самоуправления – приближение власти к населению, привлечение его к решению жизненно важных для территориального развития вопросов, улучшение качества социальных услуг. За прошедшие без малого два десятилетия с момента закрепления в Конституции основ местного самоуправления в рамках целенаправленной работы по развитию федеративных отношений проведено четкое разграничение полномочий федерации, регионов и местного самоуправления.

На местный уровень власти передана значительная часть функций в сфере социально-экономического развития с определением их финансовой и материальной базы. Согласно ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Его органы не входят в систему органов государственной власти. Но, несмотря на конституционное закрепление местного самоуправления, признать его реально существующим социально-политическим институтом в общественно-политической жизни страны пока нельзя.

*© Шакуров А.И. , 2016

Шакуров Алмаз Ильгизярович – магистрант кафедры государственного и муниципального управления, региональной экономики и права Самарской академии государственного и муниципального управления.

* © Лукьянова В.В., 2016

Лукьянова Валентина Васильевна – доцент кафедра государственного и муниципального управления Самарского университета

Как отмечается в научной литературе, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» значительным образом выходит по своему содержанию за границы своего названия. Таким образом, он фактически определяет и общие принципы организации местного самоуправления, а также доскональным образом разнообразные стороны организации местного самоуправления, среди которых, например, определение территории муниципального образования, определение структуры и порядка формирования местных органов, а также их наименования. В последнее время при этом в сфере законодательного регулирования местного самоуправления проявляется явная тенденция копирования и переноса на муниципальный уровень некоторых элементов в вопросах формирования и организации деятельности государственных органов власти.

Причины обозначенного явления происходить могут из тенденции укрепления вертикали власти за счет использования разного рода механизмов, включая и партийное влияние. Известно, что ст. 12 Конституции РФ закреплено положение, которое изменено быть не может, а именно: органы местного самоуправления в систему органов государственной власти не входят. Однако если произвести положение органов местного самоуправления под партийный контроль, то представляется возможным добиться их фактического включения в вертикаль государственной власти.

Местное самоуправление является необходимым и обязательным элементом системы публичной власти в современных странах. В современных условиях государство играет значительную, если не ведущую роль в развитии данного института, а вопросы соотношения и взаимного влияния центральных и местных властей не теряли своей важности никогда, но становятся особенно актуальными для группы государств переходного периода. Взаимодействие между государством и местным самоуправлением рассматривается посредством понятий «централизация», «деконцентрация» и «децентрализация», которые подразумевают под собой перемещение властных полномочий по уровням публичной власти [1].

Принцип централизма реализуется в государствах, где управление осуществляется вертикально из единого и единственного центра власти. Ослаблению централизации могут содействовать два процесса: децентрализация и деконцентрация. Под деконцентрацией следует понимать передачу центральными властями значительного объема своих полномочий на региональный (и ниже) уровень власти, а точнее в компетенцию местных административных органов, находящихся в непосредственном подчинении у центральных властей. В отличие от деконцентрации, «децентрализация заключается в передаче властных полномочий не государственным служащим и органам, представляющим центральную власть, а иным органам, не находящимся в иерархическом подчинении последней, большей частью – избираемым населением». Термин «децентрализация» во французском законодательстве используется для обозначения местного самоуправления.

В научном мире не наблюдается полного согласия относительно содержания и применения каждого из указанных понятий. Современные авторы понимают термин «децентрализация» более широко, а именно как процесс и результат этого процесса, следствием которого имеют место быть несколько центров власти различного уровня, наделенные собственной компетенцией. Однако представляется, что наиболее точными и позволяющими избежать неточностей в понимании являются определения, разработанные французской наукой административного права [4].

Практическая реализация принципов централизма или децентрализма – это вопрос идеологической ориентированности правящих элит, поскольку для каждого принципа характерны собственные положительные стороны (ценности), негативные проявления, а также методы управления.

Построение государственной власти на основе принципа централизма имеет своим следствием сильную государственность, гарантии территориальной целостности, защиту общего интереса, однородность в построении государственных органов различного уровня, единство управления и реализации общегосударственной политики, обеспечивает своевременное реагирование системы власти на чрезвычайные ситуации. Обратной стороной медали является значительная концентрация власти в одном центре, вследствие чего происходит абсолютизация центрального уровня управления, у населения вырабатывается стереотип, что разрешение проблем возможно только на центральном уровне власти. Централизация неизбежно влечет ущемление права местных сообществ на самоуправление [5].

Принцип децентрализма служит демократизации государственного управления посредством создания множества центров власти и предоставления реальных полномочий органам местного самоуправления. Сторонники децентрализации полагают, что при надлежащей организации децентрализованное управление является менее тяжеловесным и более эффективным, чем централизованное. Также считается, что на уровне мест демократия гораздо более реальна, чем в общенациональных масштабах, и в этом заключается ценность децентрализации. Помимо указанных достоинств децентрализованная система передает решение местных дел в руки самих заинтересованных лиц, что положительным образом должно сказаться на результатах. Однако в масштабах государства чрезмерная независимость местной власти от центральной может иметь своим следствием слишком разнородные интересы на местах, сложность в их согласовании на общенациональном уровне, снижение эффективности государственной политики[2].

Таким образом, неверно характеризовать противоположные друг другу принципы построения государственной власти в категориях положительного и негативного, т.к. конкретные социальные, экономические либо политические условия могут требовать смещения точки максимально эффективного соотношения указанных принципов в любую из сторон. В

устойчивой территориально-политической системе баланс центробежных и центростремительных тенденций всегда является смещенным в сторону последних.

В данном контексте возникает вопрос об оптимальном соотношении центробежных и центростремительных сил. Представляется, что ответ на данный вопрос и прост, и крайне сложен. Поскольку единственным необходимым условием в данной задаче является существование государства и публичной власти в нем, крайняя децентрализация выступает угрозой его существования и эффективного решения общегосударственных задач.

Таким образом, залогом существования государства и эффективной реализации общенациональных задач является установление пределов децентрализации, которые усматриваются в виде названных достоинств централизации. Именно гармоничное соотношение принципов централизма и децентрализма позволит максимально результативно взаимодействовать и взаимно дополнять друг друга различным уровням публичной власти. Однако также необходимо учитывать, что равновесие предполагает постоянный процесс адаптации к меняющимся внутренним и внешним факторам [3].

Поскольку государство и его территориальные части представляют собой систему, т.е. целое и его части, как правило, интересы общегосударственного уровня и интересы отдельных местностей не являются взаимоисключающими. Скорее, общегосударственный интерес представляет собой результат синтеза интересов каждой из составных частей, особенно если речь идет о демократическом государстве.

В связи с этим особое значение в последние годы приобретает институт местного самоуправления, поскольку представляет собой особую форму децентрализации государственной власти, которая с одной стороны, самостоятельна от государственной власти, с другой – имеет от нее же определенную зависимость. Местное самоуправление – это сложный и специфический субъект публичной власти, поскольку сочетает в себе и государственные, и общественные начала. Органы местного самоуправления избираются населением, как правило, не входят в систему государственных и призваны решать отнесенные к их компетенции вопросы. Их решения общеобязательны на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

Несмотря на явную связь понятий «децентрализация» и «местное самоуправление», их нельзя признать взаимозаменяемыми. Та или иная форма местного самоуправления всегда является определенной степенью децентрализации, но в зависимости от различий в формах и моделях местной власти степень децентрализации может существенно различаться.

В современном российском обществе сформировалась вертикаль власти как модель политического управления, представляющая собой жесткую систему государственного управления при обусловленном подчинении нижних уровней власти верхним.

Становление вертикали власти в России связывают с именем ее второго президента В.В. Путина, который через несколько дней после вступления в должность в 2000 году провозгласил свой политический курс укрепления вертикали власти: обвинив губернаторов в сепаратизме, превзошедшем все допустимые пределы, он предложил формировать Совет Федерации не из избранных народом глав регионов и руководителей региональных законодательных органов, а из «профессиональных сенаторов», выдвигаемых региональными властями. Затем В. Путин добивается для себя права отстранять от должности губернаторов и делит Россию на 7 федеральных округов во главе с назначенными им полномочными представителями.

После террористического акта в Беслане (2004 г.) В. Путин объявил о намерении отменить выборы глав регионов, мотивировав этот шаг целью усиления борьбы с терроризмом. В 2005 году Государственная Дума, где конституционное большинство получила «Единая Россия», приняла закон о выборах в Госдуму исключительно по партийным спискам, а затем приняла поправки к федеральному законодательству, позволяющие партии, победившей на выборах в региональный парламент, предлагать президенту России своего кандидата на пост главы региона. Главы регионов стали массово вступать в «Единую Россию», провозглашенную партией власти.

Таким образом, проведя анализ решений, принятых на федеральном уровне, можно сделать выводы о том, что в настоящее время в нашей стране сформировалась вертикаль власти, которой присущи следующие признаки:

- отстранение гражданского общества от участия в политическом управлении (а одним из основных принципов функционирования политической власти в демократическом обществе является принцип отделения гражданского общества от публичной власти; реализация этого принципа приводит к соревновательности и конкуренции в ходе выборов, позволяет гражданскому обществу контролировать деятельность государственных властных органов, осуществлять рекрутирование своих представителей в государственную систему политического управления);

- вовлечение в прямое политическое управление политической партии в лице «Единой России» (в современной действительности партия присваивает себе все больше и больше полномочий);

- государственная вертикаль власти подчиняет себе местное самоуправление (норма, провозглашенная Конституцией РФ, практически не реализована потому, что другие правовые нормы не развивают это положение);

- вертикаль власти сохраняет сырьевую модель российской экономики, как основы государства (осуществляя всеобъемлющее руководство всеми сферами общественной жизни, вертикаль власти активно влияет на экономику России).

После террористического акта в Беслане (2004 г.) В. Путин объявил о намерении отменить выборы глав регионов, мотивировав этот шаг целью усиления борьбы с терроризмом. В 2005 году Государственная Дума, где

конституционное большинство получила «Единая Россия», приняла закон о выборах в Госдуму исключительно по партийным спискам, а затем приняла поправки к федеральному законодательству, позволяющие партии, победившей на выборах в региональный парламент, предлагать президенту России своего кандидата на пост главы региона. Главы регионов стали массово вступать в «Единую Россию», провозглашенную партией власти.

Структура и функции местного самоуправления в России были реформированы неоднократно. Например, в соответствии с новой редакцией ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регионам массу прав, право самим определять способы избрания глав муниципальных образований – напрямую населением или из состава представительного органа власти.

Стремление федерального центра усилить политико-административный контроль над крупными городами, которые представляют основную опасность в случае социально-политического кризиса, даже можно назвать естественным. По этой причине представляется вполне логичным ликвидировать самоуправление в крупных городах, включив его в систему «вертикали власти». В этом и состоит основная идея ожидаемой муниципальной реформы. С одной стороны это может привести к повышению уровня социальной защищенности населения [6], а с другой – к ущемлению его конституционных прав, что особенно заметно в исторической ретроспективе [7].

Библиографический список

1. Алексеева А.В. Гражданское общество и публичная политика: идейные истоки и современность // Общество: политика, экономика, право. – 2010. – № 2. – С. 14-17.
2. Бацвин Н.С. Понятие и сущность государственного администрирования // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. – 2012. – Т. 14. - № 1. – С. 31-36.
3. Кусова Е.А. Информационно-правовое обеспечение государственного управления // Вестник Тамбовского университета. Серия: гуманитарные науки. – 2011. - № 4 (96). – С. 292-295.
4. Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики. // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 49-57.
5. Пшенко О.Ю., Пшенко А.Г. Системный подход к понятию «местное самоуправление» // Бизнес. Образование. Право. Вестник волгоградского института бизнеса. – 2012. – № 2. – С. 281-287.
6. Тасеев В.Б. Региональные аспекты управления системой социальной защиты семьи и детей Самарской области // Основы экономики, управления и права. – 2014. - № 2 (14) – С. 3 – 7

7. Мартышкин С.А. Правители- узурпаторы в традиционных государствах (Китая и Японии) // Основы экономики, управления и права. 2014. № 1 (13). С. 7 – 9.

*D.Shakurov, V. Lukyanova**

**THE VERTICAL OF POWER AND LOCAL GOVERNMENT
ANTONOMY IN THE CONTEXT OF THE REFORM**

The article deals with the contradiction between the desire of the federal government to engage local government in the vertical of power and declaration of the constitutional foundations of local self-government.

Key words: vertical of power, authority, local authorities, centralization, deconcentration, decentralization, reform.

*© Shakurov A. I., 2016

Shakurov Diamond Ilgizarovich– graduate student of the department of state and municipal government, the regional economy and the rights of the Samara Academy of State and Municipal Management.

*© Lukyanova V.V., 2016

Lukyanova Valentina – associate Professor of chair of state and municipal management, Samara University