

18. Флягин А.М. Как изменился портрет российского губернатора: анализ биографий глав регионов 1991-2019 // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. – 2020. – № 1. – С. 29-39.

19. Человеческий капитал российских политических элит. Политико-психологический анализ / под ред. Е.Б. Шестопал, А.В. Селезневой. – М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. – 342 с.

<http://edoc.bseu.by:8080>

*М.А. Юрочкин, доцент
wisteptst@rambler.ru
МИТСО (Минск, Беларусь)*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Публичная власть обладает рядом специфических свойств. А именно: Первое, по мнению В.Е. Чиркина «...публичная власть имеет тесную связь с территориальными публичными коллективами, к которым относят общество в рамках государственных границ государства, народ, который представлен на выборах, референдумах избирателями. Они выбирают представительные органы, решают вопросы, вынесенные на референдум и совершают иные действия, имеющие существенное публичное значение...» [6, с. 20]. Второе, публичная власть реализуется посредством деятельности органов публичной власти. Третье, власть осуществляется публично. Четвертое, в основе публичной власти лежит система норм права. Признаком публичной власти является наличие суверенного право и способность к применению легального принуждения.

С учетом сложившихся подходов и практики государственного управления, органы самоуправления не входят в систему органов государственной власти, местная власть относится к самостоятельному уровню власти публичной.

На протяжении длительного времени, в научной среде, вопрос о правовой природе местного самоуправления как института публичной власти остается дискуссионным.

По мнению В.А. Баранчикова, местное самоуправление в качестве института публичной власти, в отличие от государства, входит в состав гражданского общества, служит столбом его формирования и развития» [1, с. 8].

Как неоднократно отмечал А.Н. Костюков: «Местное самоуправление это не просто форма децентрализации власти, самостоятельности местных органов. Самоуправление отражает идею самоорганизации самих местных жителей, это автономная деятельность самоорганизующегося населения. Наличие местной автономии, разделения власти на государственную и местную является условием для обеспечения реального самоуправления людей. Субъект местного самоуправления – местные сообщества, сами люди, составляющие население

самоуправляющихся единиц. Данный принцип составляет сердцевину философии самоуправления» [5, с. 147].

Е.В. Клинова считает, что «...Специфика института местного самоуправления состоит в том, что на данном уровне публичной власти синтезируются государственные и общественные интересы на соответствующей территории, а степень его влияния на публичную сферу отражается в реально существующей степени централизации (деконцентрации либо децентрализации) власти, которая, в свою очередь, обуславливается существующими политическими, социальными и экономическими условиями. Институциональное закрепление указанных процессы получают в нормах действующего законодательства...» [3, с. 117].

Е.С. Шугрина, осуществив анализ различных подходов, выделяет е основные черты самоуправления:

Первое, местное самоуправление – разновидность публичной власти, которая установлена конституцией и реализуемая в правовом поле.

Второе, наличие публичной власти позволяет населению и органам местного самоуправления выполнять ряд местных дел и отдельные государственные дела на территории самоуправляющихся единиц.

Треть, местное самоуправление имеет самостоятельную материально-финансовую основу в виде муниципального бюджета и муниципального имущества [8, с. 264].

Полномочия органов публичной власти в науке традиционно рассматриваются как совокупность их прав и обязанностей.

Как считает по данному вопросу Ц.А. Ямпольская, полномочия государственных органов следует рассматривать, как единство прав и обязанностей, их правообязанность [9, с. 9].

По мнению С.А. Авакьяна, полномочия – это права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативными правовыми актами [4, с. 429].

С учетом сложившихся подходов, компетенцию органов местного самоуправления условно можно подразделить на две части: обязательную и факультативную.

Вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями подробнейшим образом изучены в науке муниципального права [7].

Как справедливо отмечает А.Н. Костюков, на уровне муниципального управления публичная власть проявляется в двух уровнях: «Первый, власть, возникающая в связи с непосредственным осуществлением полномочий, принадлежащих самому муниципальному образованию, его населению и органам местного самоуправления, второй, в системе местного самоуправления действуют и органы государственной власти, которые являются субъектами местного самоуправления» [5, с. 147].

Полномочия в области местного самоуправления имеют не только органы местного самоуправления, но органы государственной власти.

По мнению Н.С. Бондаря, конституционный акт ориентирует законодателя на создание эффективной, самостоятельной и ответственной муниципальной власти, поэтому он не лишен свободы усмотрения при установлении меры своего регулятивного вторжения в муниципальные отношения на каждом конкретном этапе [2, с. 139].

Зарубежные концепции, опирающиеся на принципы Европейской хартии о местном самоуправлении, исходят из принципа субсидиарности, предполагающего приоритет прав и интересов личности перед правами и интересами любой общности, прав и интересов любого местного сообщества перед авторитетом государства, административно-распорядительной власти. Этот подход традиционно развит в странах Западной Европы и Северной Америки [7].

Существующие представления о характере и месте современного местного самоуправления, в жизни общества отражают имеющиеся расхождения между содержанием нормативных правовых актов о сути, содержании, формах деятельности органов местного самоуправления и фактическим состоянием дел.

Список источников:

1. Баранчиков, В.А. Муниципальное право РФ: Учебник / В.А. Баранчиков. – М.: Издательство «Экзамен», 2005. – 448 с.
2. Бондарь, Н.С. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. – (Сер. «Библиотечка судебного конституционализма»). Вып. 6. – Ростов-н/Д: Профпресс, 2016. – 326 с.
3. Клинова, Е. В. Роль самоуправления в системе местной власти Республики Беларусь / Е. В. Клинова // Вестник Белорусского государственного экономического университета. – 2009. – № 6. – С. 116-120.
4. Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: НОРМА-ИНФРА, 2001. – 829 с.
5. Костюков, А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права / А. Н. Костюков. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 301 с.
6. Чиркин, В.Е. Публичная власть / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2005 (Щербин. тип.). – 174 с.
7. Шмаков, В.И. Проблемы реформирования и роста эффективности местного самоуправления в Российской Федерации / В.И. Шмаков // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). – № 2. – 2010. – С. 55–57.
8. Шугрина, Е.С. Муниципальное право. Учебник / Е.С. Шугрина. – М.: Норма. 2014. – 576 с.
9. Ямпольская, Ц.А. Субъекты советского административного права. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ц.А. Ямпольская. – М., 1958. – 38 с.