

on ruins of «the old world». Mythological plots and scenarios act as ideological justifications of this process as they answer to the political tasks most adequately. In the formation of the revolutionary mythology two fundamental conceptual stages (eschatological and cosmogonic) could be distinguished. The first is associated with a block of subjects dealing with the destruction of the foundations of the previous social model, and the second – with the formation of a new political paradigm. In this case, the old system is positioned without any positive characteristics and therefore does not have any vital perspectives. New world, on the contrary, is full of hope and forward-looking, which is viable. Thus the problem is devoted not only to respond a number of topical issues of the recent past but to solve the problems of today as well.

Keywords: October Revolution, political elite, mythological view of the world, cosmogony, eschatology, Cosmos and Chaos.

УДК 321.01

ГАЗИЗОВА Лира Ильдусовна – к.полит.н., доцент, начальник отдела государственной и муниципальной службы научно-исследовательского центра Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан (450008, Россия, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 40; gazizova71@mail.ru)

К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОНЯТИЙ «МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ» И «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ»

Аннотация. В статье дается сравнительный анализ содержания понятий «местное самоуправление» и «муниципальная власть». Автор обосновывает разграничение понятий, позволяющее отразить разные аспекты организации публично-властных отношений на местах. Понятие муниципальной власти употребляется при анализе институционального аспекта взаимодействия муниципальных служащих с населением. Термин «местное самоуправление» уместен при анализе общественной природы власти, где на первом плане – гражданские инициативы, различные формы самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения.

Ключевые слова: муниципальная власть, местное самоуправление, местная власть, публичная власть

Уровень власти на местах в городах и сельской местности обозначается двумя понятиями: «местное самоуправление» и «муниципальная власть». Необходимо признать, что регулярная, повседневная деятельность по решению вопросов местного значения практически невозможна вне системы органов, наделенных компетенцией, необходимой для исполнения возложенных на них функций. Поэтому местное население реализует свое право на самоуправление через органы государственной и муниципальной власти. На муниципальном уровне – это определенные институты, которые независимо от занятых в них людей, от любых изменений в их составе имеют полномочия выполнять управленческие функции в целях осуществления власти.

Существует юридически закрепленное в федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определение местного самоуправления, согласно которому «местное самоуправление в Российской Федерации – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»¹.

¹ Федеральный закон N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – *КонсультантПлюс*. 1992-2015. Доступ: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_1.html#p81 (проверено 22.04.2015).

Понятие «муниципальная власть» в вышеуказанном законе не встречается. Однако, поскольку термин характеризует власть в муниципальном образовании, его использование вполне оправдано и уместно для более точной характеристики данного уровня власти. Муниципальная власть является формой публичной негосударственной власти. Данное понятие используется Конституционным судом РФ. Более того, Конституционный суд также закрепил термин «публичная власть» в качестве родового понятия по отношению ко всем видам институционализированной легальной социальной власти [Бондарь 2009: 592]¹.

В современном политологическом дискурсе важно использовать понятие «муниципальная власть», избегая его редуцирования к «местному самоуправлению». Жизнь местного сообщества представляет собой сложный и многогранный процесс, который не представляется возможным описать, используя только один термин. Согласно Конституции РФ (п. 2 ст. 130 гл. 8 «Местное самоуправление»), население имеет право на решение местных вопросов как самостоятельно – через референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления, так и опосредованно – через органы местной власти.

Таким образом, формируется дуалистическая природа управления на местах, разделяющаяся на местное самоуправление и муниципальную власть. Стоит отметить, что эти понятия не являются синонимами, поскольку общественная инициатива, создание и функционирование независимых от государственных органов власти институтов гражданского общества находятся в России на сегодняшний день в зачаточном состоянии. Реальной разработкой и реализацией муниципальной политики занимаются органы исполнительной и представительской власти муниципалитетов. Однако их глубокая аффилированность и финансовая зависимость от органов государственной власти не позволяет называть их органами местного самоуправления в их традиционном понимании. Подобные институционализированные органы местной власти правильнее называть муниципальной властью. К тому же, по мнению С.Г. Кордонского и Ю.М. Плюснина, органы местного самоуправления должны полностью избираться всенародным голосованием. На самом деле в большинстве случаев органы местной власти напрямую населением не избираются, а на местах, где выборы сохраняются, в них участвует в среднем лишь треть населения. Таким образом, муниципальная власть не является местным самоуправлением по определению [Кордонский, Плюснин 2011].

Показательным моментом является то, что большая часть населения России не рассматривает муниципальную власть как независимую от государства. В общественном сознании сформировалось стереотипное представление о муниципальной власти как низшей ступени государственного управления.

Смысловая многозначность понятия «муниципальная власть» обусловлена сложностью самого феномена власти. Муниципальная власть представляет собой вид публичной власти, который в своей деятельности руководствуется соответствующими нормативно-правовыми актами федерального, регионального и местного уровня и призван обеспечить решение вопросов местного значения, создать условия для удовлетворения повседневных потребностей населения. В то же время муниципальная власть рассматривается как «способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей (муниципального населения) с помощью местного самоуправления, осуществляемого на территории муниципальных образований» [Булатов 2006: 140]. Помимо этого, муниципальная власть понимается как «власть сообществ муниципальных образований, соединенных правом в интересах и для общей пользы людей в рамках юрисдикции муниципальной власти» [Булатов 2006: 141].

Вышесказанное демонстрирует многогранность муниципальной власти. С одной

¹ См., напр.: постановление Конституционного суда РФ от 02.04.2002 N 7-П. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления”». – *СЗ РФ*. 2002. 4. Ст. 1374; постановление Конституционного суда РФ от 29.11.2004 N 17-п. «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области”». – *СЗ РФ*. 2004. № 49. Ст. 4948.

стороны, она представлена людьми, обладающими необходимыми способностями, возможностями и правом (руководящее должностное лицо: глава администрации, глава муниципального образования, председатель Совета); с другой — представляет собой единую, но функционально разделенную структуру с институционализированными связями, выполняющую определенные законодательством функции в целях развития местного сообщества.

Многозначность понятия «муниципальная власть», его парадоксальная природа определяются сложностью и многозначностью общего понятия публичной власти. Парадоксальность публичной власти как таковой связана с тем, что она идентифицируется с противоречивыми политическими отношениями: господство — подчинение, управление — исполнение и т.д. Парадокс, который по-своему раскалывает саму власть, — это соотношение между вертикально-иерархическим измерением господства и горизонтальным, всеми поддерживаемым измерением желания жить вместе. С одной стороны, подчеркивает П. Рикер, власть порождается одним лишь желанием жить вместе, которое создает основание для существования политической связи, но не является достаточным условием для этого [Рикер 1995]. Не случайно М. Вебер отмечал, что при любых социальных взаимодействиях политическая связь формируется в результате разделения на управляющих и управляемых. Вопрос заключается в том, возможен ли такой принцип, который создаст горизонтальное измерение власти и подчинит ему вертикальное измерение господства. Задача, которая, вероятно, останется невыполненной, резюмирует П. Рикер, состоит в том, чтобы правильно соединить вертикальное и горизонтальное измерения, отношения господства и сотрудничества.

В современности, где властные отношения намного сложнее, чем в предшествующие периоды развития человеческого общества, публичная политическая власть представляет собой систему, которая определяет поле деятельности для входящих в нее индивидов или групп. Ядром этой системы по-прежнему является государство. В зависимости от административно-территориального деления структура современного государства включает в себя либо два государственных уровня власти в федеративном государстве (федеральный и региональный), либо один (национальный) — в его унитарной разновидности. Кроме государственной власти в современных политических системах отмечается влияние и других политических институтов: партий, общественных объединений, оппозиционных сил. Основанием этой многоуровневой пирамиды является уровень муниципальной власти. Муниципальная власть, оставаясь вертикально структурированной по сравнению с другими уровнями власти, предоставляет гражданам максимальную возможность проявить инициативу, объединяться для реализации потребностей, т.е. осуществлять самоуправление.

Таким образом, и муниципальная власть, и местное самоуправление являются близкими понятиями, с разных сторон описывающими организацию публично-властных отношений. В научной литературе и нормативно-правовых документах более употребляемым является термин «местное самоуправление». Возникает проблема разграничения понятий. Признавая их близость, будем отталкиваться от двух посылок.

Первая методологическая посылка исходит из близости (смежности) понятий «местное самоуправление» и «муниципальная власть». Многие отечественные исследователи даже отождествляют их, не акцентируя внимание на различиях. Вторая посылка заключается в том, что местное самоуправление и муниципальная власть раскрывают различные аспекты организации публично-властных отношений на местном уровне. В трактовке природы местного самоуправления акцент делается на его общественной природе. Природа муниципальной власти отсылает нас, прежде всего, к институциональным и правовым аспектам ее функционирования. Формализация правил функционирования для данного уровня и вида власти является необходимым основанием и условием эффективной включенности ее в общий каркас политической и в первую очередь государственной системы. Муниципальная власть обладает всеми признаками политической власти, в т.ч. ее главным признаком — обязательностью решений для населения муниципального образования и хозяйствующих субъектов.

Иными словами, если первая методологическая посылка акцентирует внимание на сходстве, на том, что объединяет, то вторая базируется на особенном, позволяя дифференцировать понятия муниципальной власти и местного самоуправления. Уважая мнение коллег-исследователей, употребляющих термины «местное самоуправление» и «муниципальная власть» как синонимы, мы, тем не менее, являемся сторонниками их разграничения. При этом существование двух понятий, определяющих публично-властные отношения местного уровня, дают возможность сочетать два вышеотмеченных измерения власти: вертикальное (господство, иерархия) и горизонтальное (субъект-субъектное). Если муниципальная власть обращена на институциональные структуры, то местное самоуправление — на общественные, основанные на гражданской активности.

Именно местный уровень власти характеризуется тесным взаимодействием и переплетением институционального компонента, дающего сходство с государственной структурой, и общественного, основанного на самоорганизации граждан.

Будучи встроенной в российскую политическую систему, муниципальная власть является полноценным политическим институтом. Она создана по образу и подобию государственной власти. Законы, регламентирующие ее деятельность, сходны с законами, регламентирующими государственное управление. Муниципальная власть обладает специфически обособленным аппаратом, осуществляющим управление, издает обязательные для исполнения нормативные акты при одновременной подконтрольности государству (государство определяет объем полномочий органов местного самоуправления, следит за исполнением полномочий, переданных на местный уровень).

В случае когда мы хотим подчеркнуть общественный и самостоятельный характер организации власти на местах, более употребим термин «местное самоуправление». Самостоятельность органов местного самоуправления, образующих муниципальную власть, заключается в том, что они наделяются законодательно закрепленными полномочиями, принадлежащими только им, и несут за это ответственность. Конституция РФ (ст. 12) не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Смысловая нагрузка термина «местное самоуправление» предполагает субъектность населения, его способность и возможность через объединение решать вопросы местного значения.

Как подчеркивалось в начале статьи, реализация населением собственной субъектности возможна непосредственно и опосредованно. В первом случае можно рассматривать местное сообщество как представительный квазиорган, имея в виду, что существуют процедуры принятия решений в формах прямого волеизъявления. Законодательством определены основные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления¹. Жители муниципального образования имеют право участвовать в местном референдуме, муниципальных выборах, сходах, собраниях, публичных слушаниях, конференциях, опросах, выступать с правотворческой инициативой, голосовать по отзыву депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, обращаться в органы местного самоуправления и т. д.

Законодательство предоставляет гражданам при их сохраняющейся до настоящего времени пассивности легальные возможности приводить содержание понятия «местное самоуправление» в соответствие с реальностью. Кроме того, с 2014 г. при местных администрациях повсеместно образуются общественные советы, предназначение которых — формировать и развивать гражданские инициативы, участвовать в формировании бюджета, осуществлять общественный контроль. Таким образом, на местном уровне появляется возможность и перспективы, опи-

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». — *СЗ РФ*. 2003. № 40. Ст. 3822.

санные в концепции власти М. Фуко. Французский философ отказывается от юридической модели власти, сводимой к двусторонним отношениям между сувереном и подчиненными, а предлагает иную, «живую» модель, в соответствии с которой власть описывается как матрица, как сеть, пронизывающая все общественные взаимоотношения [Бобрикова 2013]. Власть реализуется как на микро-, так и на макроуровне. Она не просто запрещает или ограничивает, но она сама продуцирует реальность, порождает новые отношения между субъектами и объектами власти, которые, в свою очередь, влияют на способы отправления самой власти.

Подводя итог, можно сделать вывод о необходимости сохранения и развития двух понятий — «муниципальная власть» и «местное самоуправление», описывающих местную конфигурацию власти. При этом важно разграничивать эти схожие понятия. Там, где речь больше идет о политологическом измерении, о структуре, иерархии и строго определенных государством функциях и полномочиях, — о вертикальном типе властных отношений, — мы склонны к употреблению первого. Если же акцент делается на горизонтальный тип отношений вида «субъект — субъект», на общественную природу организации власти, где мы обращаемся к местным инициативам, гражданской активности, деятельности выборных лиц, представляющих интересы граждан, — мы, безусловно, рассуждаем в категориях местного самоуправления.

Список литературы

Бобрикова К.О. 2013. Власть, творчество и дискурс в концепции Мишеля Фуко. — *Studia Culturae*. № 17. С. 179-185.

Бондарь Н.С. 2009. *Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России*. М.: НОРМА.

Булатов Р.Б. 2006. *Муниципальная власть и проблемы ее реализации в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ)*: дис. ... д.ю.н. СПб. 363 с.

Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М. 2011. Местное самоуправление или муниципальная власть. Прокрустово ложе муниципальных законов. — *Simon Kordonsky: personal blog*. 27.02. Доступ: <http://kordonsky.ru/?p=293> (проверено 22.04.2015).

Рикер П. 1995. Мораль, этика, политика. — *Герменевтика. Этика. Политика*: московские лекции и интервью (пер. с фр.). М.: Ками, ИЦ Академия. С. 38-45.

GAZIZOVA Lira Ildusovna, *Cand.Sci.(Pol.Sci.)*, Associate Professor, Head of the Public and Municipal Service Department, Research Center of Bashkir State Academy of Public Administration and Management under the President of the Republic of Bashkortostan (40, Zaki Validi St, Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia, 450008; gazizova71@mail.ru)

THE REFLECTIONS ON THE DISTINCTION BETWEEN CONCEPTS OF MUNICIPAL AUTHORITY AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Abstract. The article presents a comparative analysis of the concepts of local government and municipal authority. The author justifies the need for distinction between these concepts which allows reflecting different aspects of organization of public power relations in municipalities. The concept of municipal authority is used when describing the institutional aspect of interaction of municipal employees with the population. Thus, the concept of municipal power is used when emphasizing the vertical dimension of power.

Keywords: local government, municipal authority, public authority
