

*Хорунжий С.Н. –
руководитель аппарата
Воронежской областной
Думы, к.ю.н.*

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ВОПРОСЫ УКРЕПЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА

Местное самоуправление будучи структурным элементом публичной власти обеспечивает интегрированное выражение интересов различных групп населения в единой системе управления. Как указывает Конституционный Суд РФ, одним из принципов российского федерализма является единство системы государственной власти¹. Возникает вполне закономерный вопрос о принципиальной возможности обеспечения многообразия различных форм публичной власти в механизме государственного устройства. В рамках действующего законодательства одним из таких гарантов является местное самоуправление, которое предохраняет от скатывания к унитаризму, обеспечивает множественность форм проявления власти и одновременно позволяет сохранить ее единство.

Как известно, структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

¹ См. например: Решение Конституционного Суда РФ от 07.02.2013 г. «Об утверждении Обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2012 года» // <http://www.ksrf.ru>; Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 N 32-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 3. 2013 и др.

Местное самоуправление понимается как признанная и гарантированная Конституцией Российской Федерации территориальная *самоорганизация населения*, призванная обеспечивать самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения. Именно здесь находят выражение конституционные принципы самостоятельности местного самоуправления (статья 2; статья 17, часть 1; статья 32, часть 2; статья 130, часть 2; статья 133 Конституции РФ).

Конституционные положения о местном самоуправлении, к сожалению, являются порой основой для выводов о некоем противостоянии между местным самоуправлением и государственным управлением. В частности, недостаточно уместными, по нашему мнению, выглядят суждения некоторых авторов, которые местное самоуправление рассматривают исключительно как олицетворение «принципа территориальной децентрализации»²; обосновывая это поверхностным выводом о противоположности между интересами государства и общины, а также между частным и «общим, но не единым (не единым)»³(!).

Достаточно вспомнить некоторые вехи исторического развития российского государства, чтобы увидеть особенности, присущие российской мировоззренческой парадигме, в которой гармонично уживались ярко выраженная тяга к сильному государству («Вот приедет барин – барин нас рассудит»\\ ...И велит дать лесу, – думает старушка» Н. Некрасов) с сравнительно самодостаточной жизнью самостийной общины, где «своя рубашка к телу ближе» (В. Даль). По мнению некоторых историков, крепостничество было платой за постоянное территориальное расширение в условиях, когда нужно было выдержать соревнования народов; в конечном счете – «сильное централизованное государство с большим служивым сословием – наша культурно-историческая матрица» (М.Д. Карпачев).

² Рыжов А.А. Специфика муниципального права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 3. С. 4.

³ Там же. См. также: Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития: Автореф. дис. (научный доклад) ... докт. юрид. наук. М., 1994. С. 23.

Осознание необходимости всевластия государства не препятствовало существованию общинной жизни с ярко выраженным властно-публичным оттенком ее содержания. Указанные исторические особенности отчасти объясняют закономерности удач и поражений на протяжении реформы местного самоуправления XIX века, его огосударствления начала XX века и «вновь» введенного и реформируемого самоуправления в наши дни.

Проницательно отмечена природа местного самоуправления в одном из постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, который указал, что муниципальная власть по своей природе является *властью самого местного сообщества*, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления – *выступает население* муниципального образования⁴. При этом деятельность органов местного самоуправления должна носить законный характер (статья 15, часть 2 Конституции РФ).

Указанные обстоятельства обуславливают «возложение на органы местного самоуправления вытекающих из природы местного самоуправления *обязанностей* по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования, надлежащее исполнение которых является *императивом* демократического правового государства в сфере *организации муниципальной публичной власти*»⁵.

Учитывая конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня *публичной* власти и с учетом изложенного выше проявления принципа федерализма в виде *единства государственной власти*, следует говорить о возможности централизации в системе публичной власти в сфере деятельности представительных *органов* местного самоуправления.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 года № 7-П; определение Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2002 года № 92-О; определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 года № 214-О-П.

⁵ Постановление от 29 марта 2011 г. № 2-п // Вестник Конституционного Суда РФ. № 3. 2011; см. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2013 N 15-П // Российская газета. № 151. 2.07.2013.

Противоположная позиция, в рамках которой самостоятельность власти рассматривается вне исполнения возложенных на ее органы (в данном случае – местного самоуправления) публичных полномочий деструктивна по отношению к природе власти как таковой. Отметим, что подобные тенденции (проникновения частно-правовых начал в публичную сферу) проявляются во многих аспектах развития современного законодательства и управления. Достаточно сказать об активном распространении идеи обязательного наделения органов власти статусом юридического лица публичного права. По нашему мнению, придание самостоятельности органу власти выступающему субъектом права может иметь место исключительно в имущественных (гражданских) отношениях, не связанных с выполнением ими функций органа государственной или муниципальной власти.

Попытка распространить гражданско-правовую самостоятельность на органы публично-правового образования приводит к возникновению новых элементов в юридическом статусе этого органа власти: положение, при котором собственные правомочия начинают преобладать над его статусом, который определяется прежде всего его местом в *системе власти*.

В этом случае трудно поддающееся на практике отграничение самостоятельности субъекта права от самостоятельности в принятии решений по вопросам местного значения *в пределах предоставленной компетенции* могут привести не только к обособлению и независимости юридического статуса, но к автономии в сфере властно-предметной деятельности. Последнее представляется абсолютно недопустимым, поскольку ведет к нарушению функционирования системы власти в целом.

В целях недопущения перекоса в процессе формирования эффективной системы власти, наделения ее действенными полномочиями, с одной стороны, и предоставлением избыточной самостоятельности, присущей субъектам исключительно частного права, с другой стороны, необходимо осуществить сбалансированное правовое регулирование в части обеспечения самостоятельности *местного самоуправления* и недопустимости стихийности

и хаотичности (анархии) в деятельности *органов власти (местного самоуправления)*, выполняющих публичные функции.

Ведущую роль в этом могут и должны играть представительные органы муниципальных образований. В силу указанной ранее приближенности к населению территориального уровня *публичной* власти органы местного самоуправления вправе и обязаны в полном объеме осуществлять представление интересов местного сообщества. Передача таких функций различным институтам гражданского общества (различные общественные палаты, советы т.п.) может быть объективно востребована, на наш взгляд, лишь в качестве дополнительного (факультативного) звена для отражения и аккумуляции интересов общества на более высоких организационных ступенях его жизнедеятельности в масштабах всего государства, например, на федеральном уровне. Создание подобных институтов на уровне местного самоуправления актуально лишь в случае прямого неисполнения соответствующих обязанностей по представлению интересов со стороны органов местного самоуправления, что является недопустимым с точки зрения закона.

Поэтому следует говорить об оптимизации и повышении эффективности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе посредством привлечения к совместной работе различных общественных организации и институтов гражданского общества, не допуская подмены принадлежащим им функций.