

УДК 340

ПРЕДЕЛЫ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Упоров Иван Владимирович

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

uporov@list.ru

Аннотация

Рассматриваются особенности формирования объема полномочий органов местного самоуправления и теоретико-правовые взгляды по этому поводу. Анализируются нормы Конституции России, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», научные труды по заявленной теме. Отмечается, что правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления имеет ряд неоднозначно толкуемых вопросов, в частности, это касается возможности органов государственной власти субъектов Федерации некоторым образом ограничивать осуществление местного самоуправления по некоторым позициям, в то время как это должно делаться, по мнению автора, федеральным законом. Соответственно, требуется активизация усилий ученых, депутатов и практиков в сфере местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, полномочия, органы государственной власти, закон, субъекты Федерации.

LIMITS OF AUTHORITIES OF LOCAL AUTHORITIES SELF-GOVERNMENT: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT

Uporov Ivan Vladimirovich

Doctor of History, Ph.D., Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

uporov@list.ru

ABSTRACT

The article considers the features of the formation of the scope of powers of local governments and theoretical and legal views on this matter. The norms of the Constitution of Russia, the Federal Law "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation", scientific works on the stated topic are analyzed. It is noted that the legal regulation of the powers of local self-government bodies has a number of ambiguously interpreted issues, in particular, this concerns the ability of state authorities of the constituent entities of the Federation to restrict certain rights of citizens to exercise local self-government, while this should

be done, according to the author, federal law. Accordingly, it is required to intensify the efforts of scientists, deputies and practitioners in the field of local self-government.

Keywords: local self-government, powers, state authorities, law, subjects of the Federation.

В соответствии с Конституцией России [1] органы местного самоуправления являются одной из форм осуществления народом своей власти (ч. 2 ст.3). Это важнейший фактор, определяющих социально-правовую природу органов местного самоуправления как властной структуры. В этой связи Н.И. Матузов и А.В. Мальков отмечают, что власть представляет собой сложный, многоаспектный феномен, который находит отражение «в разных организационных формах, методах и способах ее осуществления, системе отношений, целях и т.д.» [2, с. 118]. Имеется точка зрения, согласно которой под властью следует понимать способность какого-либо органа или должностного лица навязывать свою волю другим лицам и управлять их действиями, в том числе с использованием методов принуждения [3, с. 48]. Такие подходы преобладает в юридических научных работах. Если же категорию «власть» рассматривать через призму конституционного и муниципального права, то следует отметить, что власть структурируется по ряду параметров, включая территориальный признак. Соответственно публичная власть в зависимости от ее уровня распространяется на территории всего государства (федеральная власть), на территории субъекта РФ (региональная власть) и на территории муниципального образования (муниципальная власть), и в известных конституционных поправках-2020 в ч. 3 ст. 132 четко определяется, что органы госвласти и органы местного самоуправления составляют единую систему публичной власти в России. Исходя из главы первой Конституции России, местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя нашей страны, оно признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации [5, с. 39].

При этом природа муниципальной власти изменяется в соответствии с характером взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления. В этой связи Н.Л. Пешин отмечает, что, институционально местное самоуправление отграничивается от государства, выделяясь в самостоятельный институт публичной власти с уникальной природой: в основе своей государственной, но с элементами общественного характера ввиду более активного участия населения в решении вопросов местного значения [5, с. 6].

В данном контексте непростым является вопрос о разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, то есть, если сказать по иному, какими должны быть пределы полномочий органов местного самоуправления, которые от имени населения муниципального образования решают вопросы местного значения на данной территории. Следует заметить, что в действующем законодательстве довольно ясно выражена взаимосвязь государственной и муниципальной власти [6, с. 52], и, в частности, это хорошо видно в соответствующих конституционных положений. Так, статья 72 Конституции России относит установление общих принципов местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации. Федеральные законы определяют основу и принципы организации местного самоуправления, а субъекты Федерации обладают полномочиями по регламентации отдельных сторон функционирования института местного самоуправления и взаимоотношений между органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

В развитие конституционных положений Государственной Думой ФС РФ как федеральным законодательным органом принят и пока еще действует ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] (далее – Федеральный муниципальный закон). Соответствующие нормы, конкретно определяющие полномочия органов государственных власти в сфере местного самоуправления в самом общем виде определены в ст. 5 («Полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления») и в ст. 6 («Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления»). В отношении органов госвласти субъектов, на наш взгляд, имеются неоднозначная позиции. Во-первых, в ст. 6 указываются полномочия общего характера, а конкретные полномочия разбросаны по тексту всего закона. Во-вторых, и это главное. Так, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции России права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом, в то время как Федеральным муниципальным законом предусматривается, что такие права могут быть ограничены также региональными законами. Так, согласно ч. 2 ст. 36 порядок избрания главы муниципального образования определяется уставом муниципального образования, но – в «соответствии с законом субъекта Российской Федерации», а последним может быть предусмотрен только единственный вариант, то есть, без выбора для муниципалитета, и такие решения в практике имеются (например, в Волгоградской области) [8, с. 71]. С таким подходом трудно согласиться. Как справедливо отмечает Г.В. Костикова, «отсутствие должной регламентации в этой сфере во многом и порождает проблемы во взаимоотношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления» [9, с. 13]. А расширение полномочий органов госвласти в сфере местного самоуправления, по мнению, «приводит к изменению базовой сути» Федерального муниципального закона [10, с. 57]. И хотя, как отмечает А.В. Мазейн, расширение компетентности субъектов Федерации приводит к более высокому стандарту управленческих процедур [11, с. 67], следует, на наш взгляд, нормы, связанные с ограничением прав граждан на осуществление местного самоуправления, устанавливать федеральным, а не региональным законом.

Полномочия самих органов местного самоуправления, опять же в общем виде, определены в ст. 17 Федерального муниципального закона («Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения»), среди таких полномочий: принятие устава муниципального образования; установление официальных символов муниципального образования; создание муниципальных предприятий и учреждений; установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и др.

В главе 6 определены основные полномочия представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации. Кроме того, полномочия органов местного самоуправления в конкретных сферах социально-экономической жизни определяются в соответствующих базовых отраслевых законах (например, в Бюджетном кодексе РФ, Земельном кодексе РФ, Градостроительном кодексе, ФЗ «О пожарной безопасности» и др.). Сразу заметим, что таких законов много, полный перечень определенных в них множества полномочий органов местного самоуправления нигде не консолидирован, и поэтому в уставах муниципальных образований единый перечень всех полномочий органов местного самоуправления отсутствует, и каждый муниципалитет в своем уставе указывает по своему усмотрению ограниченный перечень полномочий (с теоретико-правовой точки зрения это не имеет принципиального значения, так как полномочия имеют силу даже при отсутствии их в уставах муниципальных образованиях, поскольку установлены законодательно).

К этому нужно добавить, что органы местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями с правом контроля за их осуществлением. В свою очередь, решения органов местного самоуправления обязательны к исполнению всеми, кому они адресованы, в том числе органами государственной власти, находящимися на территории соответствующего муниципального образования; у муниципальных органов есть соответствующий комплекс полномочий государственно-властного характера, без которого невозможно управление [12, с. 41]. Нужно также иметь в виду, что власть самоуправляемых территорий есть власть подзаконная, и действует она в порядке и пределах, установленных федеральной и региональной властями. Как отмечается в литературе, «подзаконность - вот главная черта местного самоуправления, что и отличает его от власти государственной» [12, с. 42].

В свою очередь, Л. А. Велихова еще в 1920-х гг. отмечал, что «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» [13, с. 47].

Однако, как нам представляется, выделять подзаконность в качестве «главной черты местного самоуправления» вряд ли продуктивно, поскольку это скорее техническая, и, во всяком случае, не сущностная, характеристика местного самоуправления. И, тем более, что Л.А. Велихов, собственно, и не акцентирует на этом внимания, что вполне справедливо, поскольку подзаконным является не только местное самоуправление, но и иные структуры. Вместе с тем здесь важно подчеркнуть, что подзаконность является одной из важнейших черт прежде всего исполнительных органов местного самоуправления, поскольку представительные органы, состоящие из избираемых населением депутатов, осуществляют правотворческую деятельность, обладая высокой степенью автономности, в то время исполнительные органы свои полномочия реализуют через многочисленные управленческие решения, а принятие и выполнение таких решений по своей природе находятся на подзаконном уровне.

В этом контексте тот же Л.А. Велихов сформулировал также ряд «выгод и преимуществ местного самоуправления», в числе которых: равномерное распределение властных полномочий по всему государству, а не стягивание их к центру; приближенность местных нужд к местным жителям, заинтересованным в успешной деятельности избранных ими органов местного самоуправления; развитие в гражданах самодеятельности, энергии, предприимчивости и общественного сознания; появление у гражданина наряду с частными общественным интересом и т.д. [13, с. 48]. С таким подходом нельзя не согласиться. Из него вытекают особенности правового положения и функции органов местного самоуправления в общегосударственной системе управления, обусловленные целым комплексом политических и социально-экономических факторов, которыми определяются пределы полномочий органов местного самоуправления.

Разумеется, пределы самостоятельности органов местного самоуправления относительноны и должны выражаться в разграничении полномочий и сфер компетенции властей центра и мест, то есть в обособленности круга дел, предоставленных местному самоуправлению.

Но при этом, как справедливо указывает М.А. Шакирова, местное самоуправление не должно подменяться местным государственным управлением. Вместе с тем здесь четкой грани между помощью и «давлением» со стороны субъектов Федерации пока нет. Между тем особенность правового статуса органов местного самоуправления состоит в том, что они выступают не как уполномоченные представители государственной власти, назначенные ею, а как органы, образуемые непосредственно населением, представляющие его интересы, выражающие его волю, ответственные перед ним за всю свою деятельность,

соответственно «ограниченность органов местного самоуправления рамками административной власти обусловлена их правовой природой и правовым статусом. Правовой статус органов местного самоуправления не позволяет отнести их к системе органов исполнительной власти. Органы местного самоуправления являются органами, созданными для осуществления полномочий и организации деятельности местного самоуправления» [12, с. 42]. Здесь сама постановка вопроса, на наш взгляд, является несколько упречной, поскольку в данном случае термин «исполнительная власть» использован в слишком широком смысле, а именно в том, что местное самоуправление не является исполнителем решений вышестоящих органов власти в рамках административного соподчинения (а именно федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации). Но это, собственно, не вытекает ни из Конституции России, ни из других федеральных законов и иных актов федерального уровня и уровня субъектов Федерации.

И хотя органы местного самоуправления в соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции России обязаны выполнять предписания органов вышестоящих уровней власти, и прежде всего законы, на что прямо указывается в Конституции России (мы исходим из того, что термин «законы» в указанной конституционной норме трактуется расширительно [14, с. 39], и под «законами» следует понимать и иные обязательные для исполнения акты), но такая обязанность, конечно, не свидетельствует о статусе местного самоуправления как исполнительной структуры, посредством которой осуществляется публичная власть на территории муниципального образования.

В целом же следует констатировать, что пределы полномочий органов местного самоуправления как в законодательных актах, так и на доктринальном уровне, пока не имеют достаточной определенности. И здесь, соответственно, требуется активизация усилий ученых, депутатов и практиков в сфере местного самоуправления.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04.2023г.).
2. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юристъ, 2007. 540 с.
3. Жиделев В.А. Государственная власть как правовая категория // Право и политика. 2007. № 6. С. 47-50.
4. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. 542 с.
5. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. 410 с.
6. Байтин М.И. Механизм современного Российского государства. // Правоведение. 1996. N 3. С. 52.
7. Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (с изм. 06.02.2023) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30. 04. 2023 г.).
8. Коростелева М.В., Анисимов А.П., Працко Г.С. К вопросу о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления // Философия права. 2015. № 3 (70). С.68-72.

9. Костикова Г.В. Пределы вмешательства органов государственной власти субъектов РФ в организацию и деятельность органов местного самоуправления // Проблемы экономики и юридической практики. 2009. № 4. С. 11-14.
10. Крахмалов А.Н. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области правового регулирования местного самоуправления: опыт Саратовской области // Вестник Забайкальского государственного университета. 2017. № 24. С. 53-61.
11. Мазеин А. В. Система и структура органов местного самоуправления в условиях реализации принципа единства системы публичной власти и трансформации муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 1. С. 56-67.
12. Шакирова М.Е. Правовое положение органов местного самоуправления: Проблемы и особенности // Вестник Нижегородского государственного университета. 2007. № 3. С. 39-44.
13. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.;Л., 1928.
14. Статычнюк И. О некоторых противоречиях российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 38-43.

References:

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12/12/1993 with amendments approved during the nationwide vote on 07/01/2020) // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 04/30/2023).
2. Matuzov N.I., Malko A.V. Theory of Government and Rights. M.: Yurist, 2007. 540 p.
3. Zhidelev V.A. State power as a legal category // Law and Politics. 2007. No. 6. S. 47-50.
4. Kutafin O.E. Russian constitutionalism. M.: Norma, 2008. 542 p.
5. Peshin N.L. State power and local self-government in Russia: problems of development of the constitutional-legal model and practice of relationships: dis. ... Dr. jurid. Sciences. M., 2007. 410 p.
6. Baitin M.I. The mechanism of the modern Russian state. // Jurisprudence. 1996. N 3. S. 52.
7. Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation (as amended on February 6, 2023) // Consultant Pls SPS (Accessed on April 30, 2023).
8. Korosteleva M.V., Anisimov A.P., Pratsko G.S. On the issue of the powers of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation in the field of local self-government // Philosophy of Law. 2015. No. 3 (70). pp.68-72.
9. Kostikova G.V. Limits of intervention of public authorities of subjects of the Russian Federation in the organization and activities of local governments // Problems of Economics and Legal Practice. 2009. No. 4. S. 11-14.
10. Krakhmalov A.N. Powers of public authorities of the constituent entities of the Russian Federation in the field of legal regulation of local self-government: the experience of the Saratov region // Bulletin of the Transbaikal State University. 2017. No. 24. S. 53-61.
11. Mazein A. V. The system and structure of local governments in the context of the implementation of the principle of unity of the system of public authority and the

transformation of municipalities // Municipality: economics and management. 2023. No. 1. S. 56-67.

12. Shakirova M.E. Legal status of local governments: Problems and features // Bulletin of the Nizhny Novgorod State University. 2007. No. 3. S. 39-44.

13. Velikhov L.A. Fundamentals of urban economy. M.; L., 1928.

14. Statychnyuk I. About some contradictions of the Russian Constitution // Constitutional and municipal law. 2008. No. 1. S. 38-43.