

УДК 342.5 (470 + 571)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2014 г. Н. М. Реброва

*Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ)
им. М. И. Платова*

Рассматриваются вопросы взаимодействия государства и органов местного самоуправления. Проанализировано фактическое состояние правового регулирования взаимоотношений государства и местного самоуправления.

Ключевые слова: органы государственной власти; органы местного самоуправления; государство; публичная власть; местное самоуправление; правовое регулирование.

The article considers the actual problems of interaction between the governmental authorities and agencies of the local government. Author also analyses the conditions legal regulation of the interrelations between the governmental authorities and local government.

Key words: governmental authorities; agencies of local government; state; public authorities; local government; legal regulation.

Формирование в России демократического государства и гражданского общества в качестве фундаментальной задачи предполагает развитие местного самоуправления как неотъемлемого элемента публичной организации общества. Конституция РФ установила новый статус местного самоуправления, закрепив его в качестве основы конституционного строя и формы народовластия. Конституция РФ установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Органы местного самоуправления представляют собой особый институт власти, наделенный собственной компетенцией и решающий вопросы местного значения исходя из интересов населения муниципального образования, с учетом исторических и иных местных традиций.

Новая модель местного самоуправления предполагает развитие его не только как самостоятельного уровня публичной власти, но и как элемента гражданского общества.

Однако, местное самоуправление, представляя собой сложное явление современного российского общества, пока еще недоста-

точно эффективно и не всегда востребовано обществом как самостоятельная форма народовластия.

Принцип разделения властей в Российской Федерации в «вертикальном» направлении реализуется через разделение публичной власти на власть Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальную власть, которая организационно не входит в систему органов государственной власти. Местное самоуправление является формой территориальной самоорганизации населения, однако государство распространяет свою власть на всю территорию государства. Происходит взаимодействие двух видов публичной власти: государственной и муниципальной. Такое взаимодействие объективируется во взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления и должно происходить на основе сочетания двух основных конституционных принципов: самостоятельности местного самоуправления и единства публичной власти.

Последнее десятилетие знаменует новый этап в развитии публичной власти в России.

В результате реформы органов государственной власти и местного самоуправления формируются новые принципы взаимодействия федеральных, региональных и местных институтов власти. Возникает вопрос: насколько эти принципы соответствуют конституционным принципам самостоятельности местного самоуправления и единства публичной власти?

На основе анализа изменений законодательства о местном самоуправлении следует согласиться с мнением Н.Л. Пешина, что имеет место переход от дуалистической модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления к административной и встраивание органов местного самоуправления в систему органов государственной власти [4; 5].

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 года № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» отмечается, что закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве его основного свойства и принципа взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция РФ вместе с тем исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, а должна определяться пределами, устанавливаемыми действующим законодательством. Органы государственной власти призваны оказывать регулирующее воздействие на местное самоуправление, устанавливать общие принципы организации местного самоуправления, учитывая при этом цели государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации. Признавая, исходя из конституционной характеристики местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, призванного в единой системе народовластия совместно с органами государственной власти обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создавать условия для достойной жизни и свободного развития человека, Конституционный Суд РФ указал, что федеральный законодатель самостоятель-

но устанавливает организационно-правовой механизм достижения указанных конституционных целей, и, закрепляя общие принципы организации местного самоуправления, определяет на основе согласования общегосударственных и местных интересов оптимальные в конкретных исторических условиях способы формирования органов местного самоуправления. Однако, по мнению Конституционного Суда РФ, законодатель не вправе действовать произвольно, а должен — с учетом требований защиты общенациональных интересов и баланса конституционно значимых ценностей — соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления как наиболее приближенной к населению публичной власти.

Следует отметить, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту — ФЗ № 131) по своему содержанию выходит далеко за границы своего названия и фактически определяет не только общие принципы организации местного самоуправления, но и досконально регламентирует многие стороны организации местного самоуправления, в том числе: определение территории муниципального образования, структуру и порядок формирования органов местного самоуправления, наименование нормативных актов, издаваемых органами и должностными лицами местного самоуправления и др.

Причем в последнее время в области законодательного регулирования местного самоуправления наметилась четкая тенденция к копированию некоторых элементов в формировании и организации деятельности органов государственной власти и перенесении их на местный уровень власти. Причины данного явления, на наш взгляд, следует искать в контексте укрепления вертикали власти путем использования различных механизмов, в том числе и через партийное влияние. Ст. 12 Конституции РФ закрепляет положение, которое не может быть изменено — органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако, если поставить органы местного самоуправления под партийный контроль, то можно добиться их фактического включения в вертикаль го-

сударственной власти. Вспомним советскую систему организации государственной власти и место в этой системе КПСС.

Как отмечали некоторые авторы, намерения перевести выборы представительных органов местного самоуправления на избирательные системы, по которым формируются федеральные и региональные законодательные органы, направлены на укрепление единства государственного руководства через каналы партийного влияния на деятельность местного самоуправления [3].

Одним из ярких примеров копирования является введение в 2009 году в ст. 36 ФЗ № 131 части 5.1, в соответствии с которой глава муниципального образования обязан представлять представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования. Напрашивается сравнение данной нормы с положением, закрепленным Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» в пункте «а» части 1 ст. 114 Конституции РФ в 2008 году, о ежегодном отчете Правительства РФ перед Государственной Думой.

Если подобная параллель вряд ли может быть подвергнута критике, то попытка повсеместно внедрить пропорциональную или смешанную избирательные системы при формировании представительного органа явно противоречит сущности местного самоуправления.

Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» отменил смешанную избирательную систему, ранее применявшуюся при проведении выборов депутатов Государственной Думы. Закон предусмотрел, что депутаты Государственной Думы избираются исключительно по партийным спискам, т.е. по пропорциональной системе.

В ноябре 2010 года в Послании Федеральному Собранию Президент РФ высказал предложение об избрании по пропорциональной системе не менее половины депутатов представительного органа муниципального района, городского округа, имеющих численность не менее 20 депутатов. Это предложение было реализовано в Федеральном законе от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов». Ст. 23 ФЗ № 131 была дополнена п. 3.1 следующего содержания: «Не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями... пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов».

Однако в 2011 г. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 7 июля 2011 года № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана» отметил, что «федеральный законодатель в целях установления гарантий избирательных прав граждан обязан определять критерии (предделы) использования пропорциональной избирательной системы и метод распределения депутатских мандатов, обеспечивающие достоверность волеизъявления избирателей и справедливость выборов в органы публичной власти»; «правовое регулирование, со-

здающее при проведении выборов на основе пропорциональной избирательной системы в поселениях с малочисленным населением и малым числом депутатов возможность отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 130, 131 (часть 1) и 132».

16 октября 2012 г. были внесены изменения в ст. 35 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в ст. 23 ФЗ № 131 и установлен норматив в 10 депутатских мандатов, распределяемых между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями. При этом отменили обязательность пропорциональной и смешанной систем. Также было установлено, что выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам.

Федеральным законом от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ норматив в 10 депутатских мандатов был распространен на представительный орган любого муниципального образования, если часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями.

Разум восторжествовал. Однако такое кардинальное изменение законодательства вовсе не способствует установлению стабильности в отношениях по формированию органов местного самоуправления. Параллельно федеральному законодательству пришлось пересматривать законы субъектов РФ, вносить изменения в уставы муниципальных образований. Как справедливо отмечал еще шесть лет назад судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь, уже в силу конституционно обусловленной природы местного самоуправления нормативные решения федерального законодателя в соответству-

ющей сфере не могут быть произвольными и непредсказуемыми. Как институт публичной власти местное самоуправление по своим функциям и предназначению напрямую связано с обеспечением интересов местных сообществ, составляющих в своей совокупности население Российской Федерации, а потому скоропалительные, тем более не продуманные, решения в сфере его устройства создают угрозу не только дезорганизации управления делами государства, но и дестабилизации конституционно-правового статуса личности [2].

Например, в Уставе муниципального образования «Город Новочеркасск» в связи с введением смешанной избирательной системы количество депутатов Городской Думы города Новочеркасска было увеличено с 25 до 26 депутатов, с тем, чтобы было целое число половины депутатов, которые должны избираться по единому избирательному округу (по пропорциональной системе) [1]. Возникает вопрос: зачем?

О преобладании государственных интересов над интересами местных сообществ свидетельствует введение Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ст. 10 ФЗ № 131 части 3, в соответствии с которой при изменении границ между субъектами РФ требования об обязательном согласии населения при изменении границ или преобразовании муниципальных образований не применяются. Данная норма появилась накануне изменения границ города федерального значения Москвы и Московской области, когда часть территории Московской области, а соответственно и территории муниципальных образований, расположенных на ней, вошли в состав г. Москвы. Согласия населения не потребовалось.

Перечень вопросов местного значения определяет федеральный законодатель. Как изначально предполагалось, это будут те вопросы, которые непосредственно связаны с обеспечением жизнедеятельности местного сообщества и эффективно решаемые именно на местном уровне. Однако и в этой сфере проявляется некий субъективизм федерального законодателя. Показательным является

следующий пример. Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» была предусмотрена передача с 1 января 2008 года полномочий по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству органам государственной власти субъектов РФ. Соответствующие изменения были внесены в Гражданский кодекс РФ, Семейный кодекс РФ, ФЗ № 131.

Минобрнауки России разработал модель закона субъекта РФ «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в субъекте Российской Федерации». Эта модель предусматривала наделение полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в субъекте РФ уполномоченного исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, определяемого высшим должностным лицом субъекта РФ. Для осуществления эффективной работы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних предусматривалось создание государственным органом опеки и попечительства субъекта РФ своих территориальных органов (управлений, отделов), действующих на территории одного или нескольких муниципальных образований.

Однако субъекты РФ пошли по другому пути. Они стали делегировать свои полномочия по осуществлению опеки и попечительства органам местного самоуправления (например, ОЗ Ростовской области от 26 декабря 2007 года № 830-ЗС «Об организации опеки и попечительства в Ростовской области»; Закон Ульяновской области от 19 декабря 2007 года № 227-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних» и др.). Это понятно, потому что решать вопросы опеки и попечительства наиболее эффективно можно на местном уровне, тем более что система организации опеки и попечительства уже сложилась.

Такая ситуация была признана Верховным Судом РФ в определении от 13 мая 2009 года

№ 80-Г09–5 несоответствующей закону. Верховный Суд РФ указал, что федеральный законодатель, возлагая обязанность на субъект РФ по созданию органа опеки и попечительства в структуре исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, каких-либо прав по передаче органам местного самоуправления этих полномочий субъекту РФ не предоставляет. Поэтому Федеральным законом от 18 июля 2009 года № 178-ФЗ в ст. 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» с целью исправить сложившуюся ситуацию были внесены изменения. Органы местного самоуправления муниципальных образований (в том числе органы местного самоуправления поселений), на территориях которых отсутствуют органы по опеке и попечительству, образованные в соответствии с законом «Об опеке и попечительстве», законом субъекта РФ могут наделяться полномочиями по опеке и попечительству. Опять потребовалось опять внести изменения в Гражданский кодекс РФ, Семейный кодекс РФ. Законодатель признал, что органами опеки и попечительства являются также органы местного самоуправления в случае, если законом субъекта РФ они наделены полномочиями по опеке и попечительству в соответствии с федеральными законами.

В отношении должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих введены обязанности, ограничения, запреты аналогичные тем, что введены в отношении должностных лиц органов государственной власти и государственных служащих. Например, в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в 2008 году введена ст. 14.1 «Урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе», аналогичная ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Даже изменения в эти статьи вносятся одновременно. Федеральным законом от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» введена ст. 14.2 «Требования к служебному поведению муниципального служащего», аналогичная ст. 18 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Одновре-

менно Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ в оба закона введены статьи, устанавливающие взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Как видим, государство берет на себя борьбу с коррупцией не только в сфере государственной, но и в сфере муниципальной службы.

Расширяются права органов государственной власти в сфере ответственности органов местного самоуправления перед государством. Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вправе внести в представительный орган муниципального образования обращение об удалении главы муниципального образования в отставку. Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ в ст. 36 ФЗ № 131 введена часть 6.1, устанавливающая основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального района, главы городского округа в связи с утратой доверия Президента РФ аналогичные тем, которые установлены в отношении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В науке высказано мнение о том, что принятие Федерального закона № 131-ФЗ является попыткой построить систему взаимосвязи муниципальных образований, субъектов Российской Федерации и Российской Федерации на основе развития державного централизма.

Проблема заключается в том, что исторически присущий России этатизм как предпосылка устойчивого развития российского государства, его внешнеполитического и экономического успеха, должен сочетаться с демократией, в том числе и с демократией малых пространств. А для этого необходимо выстроить такие взаимоотношения между различными уровнями публичной власти, ко-

торые бы учитывали интересов граждан, территориальных коллективов, всего общества и правопорядка.

Конституционное разделение публичной власти, признание местного самоуправления в качестве одной из самостоятельных форм народовластия приходит в противоречие с реальным состоянием организации жизнедеятельности местного сообщества. Неспособность органов местного самоуправления без государственной поддержки решать вопросы местного значения, отделение местного бюрократического слоя от населения, его коррумпированность вызывает недоверие граждан к сформированным ими же органам местного самоуправления. Нельзя игнорировать исторически сформировавшиеся в России стереотипы о роли государственного авторитета, веру в централизацию власти как средство борьбы с игнорированием местными чиновниками интересов населения, которые они и должны защищать, наличие элементов патернализма в сознании россиян. В этом аспекте актуальным является вопрос о том, насколько оправдана организационно-правовая унификация структуры органов местного самоуправления. Отметим непоследовательность практики организации муниципальной власти, отражающей интересы федерального центра, но не местных сообществ.

Проблема построения теоретически обоснованной, эффективно действующей модели взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления как органов публичной власти в настоящее время приобрела первостепенное значение. Однако нельзя полностью копировать опыт организации государственной власти и переносить его в сферу местного самоуправления, поскольку сущность местного самоуправления и его предназначение отличается от сущности и предназначения государственной власти.

Литература

1. Решение городской Думы г. Новочеркасска от 23 октября 2009 г. № 618 (в ред. от 19 июня 2013 г. № 385) «О принятии Устава муниципального образования «Город Новочеркасска». // Новочеркасские ведомости. Официальный выпуск. — 2010. — № 1; — 2013. — № 39.

2. Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношений. // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 24.

3. Васильев В. И., Помазанский А. Е. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах. // Журнал российского права. — 2010. — № 8.

4. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. — М.: Статут, 2007.

5. Пешин Н. Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики. // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 8.

Поступила в редакцию

12 февраля 2014 г.



Наталья Михайловна Реброва — кандидат исторических наук, доцент кафедры «Юриспруденция» Южно-Российского государственного политехнического университета (НПИ) имени М. И. Платова.

Natalya Mikhailovna Rebrova — Ph.D., Candidate of History, docent at the South-Russian State Polytechnic University (NPI) of M. I. Platov name «Jurisprudence» department.

346428, г. Новочеркасск, ул. Просвещения, 132
132 Prosveshcheniya st., 346428, Novocherkassk, Rostov reg., Russia
Тел.: +7 (8635) 25-57-71; e-mail: jurisprudence-urgtu@yandex.ru