



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЧАСТНОПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

УДК 342

СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

П. А. АСТАФИЧЕВ*Орловский государственный
технический университет**e-mail: law_dek@ostu.ru*

Статья посвящена проблеме правового регулирования организации и функционирования органов местного самоуправления с позиции системного подхода. Анализируются общие и особенные черты муниципальных органов власти, специфика регламентации их публично-правового статуса в законодательстве Российской Федерации, субъектов Федерации и уставах муниципальных образований. Выявляется ряд проблемных аспектов деятельности местной власти на современном этапе функционирования Российской государственности.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное право, орган местного самоуправления, муниципальный орган, народное представительство, глава муниципального образования, местная администрация, контрольные функции органов местного самоуправления.

Значительную роль в практической жизни муниципалитета играют органы местного самоуправления, реализующие установленную законом компетенцию в целях обеспечения прав и законных интересов граждан, на них возлагаются весомые полномочия и соразмерная этому ответственность. Фактически в большинстве случаев в правоотношениях участвуют именно муниципальные органы¹.

В силу множественности функций местного самоуправления², а также необходимости рассредоточения муниципальной власти, для большинства муниципальных образований характерно наличие нескольких, а не одного органа местного самоуправления.

¹ См.: Бабичев И.В. Органы местного самоуправления муниципального образования как публично-правовая система: некоторые вопросы институционализации// Вестник Московского университета. 2010. № 3. С. 65.

² См., например: Бараева Н.Б. Институциональные функции местного самоуправления// Проблемы права в современной России. СПб.: Изд-во Полит. ун-та, 2005. С. 3 – 5. Сокол-Номоконов Э.Н. Функции органов местного самоуправления в процессе правового регулирования управления муниципальным образованием// Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 1. С. 21-25.



По общему правилу, видами органов местного самоуправления являются: *представительный орган, глава муниципального образования и местная администрация*. В числе органов местного самоуправления также могут быть *контрольный орган и избирательная комиссия* муниципального образования. Все указанные органы соответствующего муниципалитета образуют единую систему в том смысле, что от любых двух и более органов не могут исходить взаимоисключающие властные предписания. Каждый муниципальный орган имеет собственную компетенцию, которая не может принадлежать другому органу, что, однако, не исключает взаимодействия, координации, партнерства и сотрудничества органов местного самоуправления в целях реализации общих вопросов местного значения.

Понятия «орган местного самоуправления» и «муниципальный орган», на наш взгляд, являются тождественными, равно как и не следует усматривать разницы между «органом государственной власти» и «государственным органом»³. Ключевым признаком органа публичной власти (этим собирательным термином иногда обозначаются в совокупности государственные и муниципальные органы) является публичная правосубъектность⁴. Орган либо есть, либо его нет. Что касается классификации органов, то она должна осуществляться по ясным, имеющим существенное значение признакам. Поэтому и в терминологическом, и в сущностном аспектах вряд ли целесообразно разграничение вышеуказанных понятий.

Кроме того, статус органа местного самоуправления включает такие элементы, как организационная обособленность и самостоятельность, наличие властных полномочий и публично-значимых функций, осуществление юрисдикции в пределах территории соответствующего муниципального образования. Каждый муниципальный орган учреждается, формируется, действует и ликвидируется в особом порядке, что предусматривается законодательством и принимаемыми в его развитие подзаконными нормативными правовыми актами, причем этот порядок не должен быть произвольным и упрощенным. Органам местного самоуправления разрешено только то, что предписано законодательством; в отличие от граждан, принцип допустимости всего не запрещенного на них не распространяется.

Можно предложить следующую классификацию органов местного самоуправления. В зависимости от состава необходимо различать *коллегиальные* и *единоличные* органы, причем коллегиальные органы могут основываться на равенстве и неравенстве их членов. По характеру осуществляемых полномочий целесообразно выделять муниципальные органы *общей* и *специальной компетенции*. Исходя из способов формирования, логично разграничить *выборные* и *назначаемые* органы местного самоуправления. Наконец, если брать в основу классификации муниципальных органов их основные функции, то различаются *нормотворческие, исполнительно-распорядительные, контрольные, избирательные* и, возможно, даже *юрисдикционные* органы. Все это имеет значение для правильного уяснения юридического статуса соответствующих субъектов муниципальных правоотношений.

Например, представительный орган муниципального образования по своей природе является коллегиальным, основанным на равенстве депутатов, выборным и нормотворческим органом общей компетенции. Глава муниципального образования суть единоличное высшее должностное лицо, которое реализует вопросы общей компетенции, причем оно должно избираться посредством прямых либо косвенных выборов из числа депутатов представительного органа муниципального образования. Основной его функцией является координация деятельности иных органов местного самоуправления, что включает преимущественно исполнительно-распорядительные полномочия, отчасти – нормотворчество и контроль. Местная администрация – единоличный орган общей компетенции, осуществляющий в основном исполнительно-распорядительную функцию, од-

³ Другая позиция – см., например: Носов С.И. О соотношении понятий «государство», «государственный аппарат», «государственный орган» и «орган государственной власти»// Гражданин и право. 2007. № 5. – С. 3-8.

⁴ Близкая позиция – см.: Гордеева Ж.А. Правосубъектность юридического лица публичного права// Мы и право. 2009. № 4. – С. 20.



нако способы его формирования могут быть различными. Если глава муниципального образования избран непосредственно населением на основе прямого волеизъявления, то он возглавляет представительный орган либо местную администрацию. В первом случае глава местной администрации нанимается по контракту и, следовательно, имеет статус назначаемого должностного лица; если же избранный напрямую гражданами глава муниципального образования одновременно возглавляет и местную администрацию, то местная администрация становится выборным органом. Такая же картина, как в первом случае, складывается, если глава муниципального образования избран из числа депутатов и возглавляет представительный орган муниципального образования, поскольку здесь также необходимо, чтобы глава местной администрации замещал свою должность по контракту. Органами специальной компетенции являются, например, контрольный орган и избирательная комиссия муниципального образования.

Систему органов местного самоуправления полезно сравнивать с системой государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, поскольку принципы организации этих систем являются близкими, хотя по мере движения от нижестоящего уровня к вышестоящему организация публичной власти имеет тенденцию к усложнению. Так, на федеральном уровне имеется институт президентства, с которым имеет некоторые общие черты институт главы муниципального образования (если глава избран путем прямых выборов). Но Президент РФ не является одновременно председателем Правительства РФ либо председателем одной из палат Федерального Собрания – Совета Федерации или Государственной Думы. Избранный же напрямую населением глава муниципального образования, напротив, либо возглавляет местную администрацию, либо коллегиальный орган народного представительства. Нечто похожее наблюдается на уровне субъектов РФ, где высшее должностное лицо является одновременно руководителем высшего исполнительного органа. Но в субъектах РФ полностью исключается ситуация, при которой законодательный (представительный) орган возглавлялся бы высшим должностным лицом, причем высший исполнительный орган субъекта РФ, в отличие от местной администрации, может быть коллегиальным, как и Правительство РФ.

Структура органов местного самоуправления – вопрос политического выбора, причем отданное федеральным законодателем предпочтение далеко не полностью опирается на сложившуюся структуру государственной власти, принятую на федеральном уровне и в субъектах РФ. Разумеется, организация муниципальной власти должна иметь свою специфику, но, во всяком случае, муниципальные образования обладают правом учреждения у себя такой модели, которая имеет место в системе федеральных органов и органов государственной власти субъектов РФ. Иначе необходимо аргументировать, по каким причинам федеральный законодатель воспрещает муниципальным образованиям сделать это. Кроме того, следует помнить, что унифицированная модель организации системы государственных и муниципальных органов позволяет более качественно обеспечить их взаимодействие «по вертикали».

При определении системы органов местного самоуправления важно положить прочное основание ее действительному функционированию, что методологически связано с разделением властей. В буквальном смысле, ст. 10 Конституции РФ не связывает местное самоуправление этим принципом, поскольку ее формулировка охватывает законодательную, исполнительную и судебную ветви государственной власти. Но в местном самоуправлении также есть организационно обособленные, самостоятельные, наделенные собственной компетенцией органы, поэтому в определенном смысле положения ст. 10 Конституции РФ распространяются и на муниципальные образования.

Примечательно, что на местном уровне наблюдается заметное сближение представительной и исполнительной ветвей власти, а судебная ветвь отсутствует вовсе. Однако это не может ставить под сомнение сам принцип разделенной и сбалансированной власти, который органически присущ современному конституционализму и применяется вне зависимости от уровня властеотношений.

Вследствие этого концепция законодательного и уставного регулирования местного самоуправления должна быть построена таким образом, чтобы каждый из муниципальных органов имел определенные рычаги влияния на другие органы соответствующего муниципалитета. Так, представительный орган муниципального образования может



лишить главу местной администрации поддержки по статьям бюджетных расходов, но и местная администрация обладает рядом дискреционных полномочий в процессе исполнения муниципального бюджета. Каждый орган местного самоуправления в рамках своей компетенции должен оказывать сопротивление политике другого органа, если такая политика не способствует обеспечению публичных интересов местного сообщества. В результате в деятельности органов местного самоуправления исключается абсолютное и безграничное повиновение чьей-либо воле и достигается требуемое законом равновесие.

Однако излишняя увлеченность размежеванием властных полномочий способствует появлению ряда неблагоприятных тенденций, обусловленных стремлением отдельных личностей к внешнему эффекту, гипертрофированному критицизму, отрицанию результатов работы других вне зависимости от их подлинной цены. Поэтому органы местного самоуправления должны стремиться к согласованному функционированию и взаимодействию в общих интересах населения муниципального образования. Неконструктивные формы реализации принципа разделения властей нужно сводить к неощутимому минимуму.

Представительный орган муниципального образования является элементом системы местного самоуправления, который в наиболее полной мере реализует репрезентативные муниципальные функции благодаря своей выборности, коллегиальности и специфике возлагаемых на него полномочий. В этой связи законодательство подробным образом определяет его статус, включая порядок формирования, деятельности и прекращения функционирования. Представительный орган муниципального образования осуществляет свою деятельность на основе принципов законности, связанности правом, свободного обсуждения вопросов и самостоятельного принятия решений, гласности, коллегиальности, равноправия депутатов.

Обычным способом формирования представительного органа муниципального образования являются *всеобщие, равные и прямые выборы при тайном голосовании*. Именно эта модель характерна для внутригородских территорий городов федерального значения, городских округов, городских и сельских поселений. Однако представительные органы муниципальных районов, как указано в п. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», формируются на принципиально иной основе: 1) они могут состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства; 2) они могут избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать 2/5 от установленной численности представительного органа муниципального района (что не в полной мере отвечает принципу равных выборов).

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования, осуществляет персонифицированное представительство муниципального образования, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов местного самоуправления, не вмешиваясь в их компетенцию, несет персональную ответственность за бесперебойную работу механизмов устава муниципального образования. Кроме того, глава муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

При всей внешней привлекательности института главы муниципального образования нельзя не отметить один его существенный недостаток: в сфере его фактической компетенции может сконцентрироваться значительная публичная власть, которая будет препятствовать реализации конституционного принципа разделения властей. Поэтому законодатель уделяет особое внимание определению гарантий, которые исключали бы такого рода отклонения от нормального функционирования местного самоуправления. В частности, это обеспечивается выборностью главы муниципального образования на определенный срок, возможностью досрочного прекращения его полномочий по предусмотренным в законе основаниям, правом судебных органов признавать его акты проти-



воречащими законодательству, а потому не подлежащими применению. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Фактическое доминирование главы муниципального образования возможно в самых различных областях муниципальной деятельности. Острота проблемы состоит в том, что это не записано в законах, но подобные тенденции весьма характерны для современной России. Имеющий органическую связь с народной жизнью и обладающий высоким авторитетом среди населения, глава муниципалитета приобретает негласный мандат доверия, истолковываемый в качестве практически безграничных возможностей по осуществлению муниципальных полномочий, в том числе и юридически принадлежащих другим органам, а иногда и хозяйствующим субъектам. Фактическая потеря их самостоятельности часто обусловлена не только позицией конкретного высшего должностного лица, но и самой общественной атмосферой, в которой бытует верование в сильную, единоличную, неограниченную власть. Эти воззрения неизбежно переносятся на народную депутацию по результатам очередных выборов, поскольку и в ходе избирательной кампании часто звучат настоячивые призывы к «наведению порядка», «прекращению демагогии» и к другим аналогичным формам политического монизма.

Данная ситуация оказывается выгодной многим политическим силам. Вокруг обладающего реальной властью единоличного должностного лица складывается элитарное сообщество, умеющее пользоваться благами этой методологии управления. Здесь ценится придворный этикет: нужно демонстрировать внешнее усердие, проявлять податливость, стремиться быть приближенным, вхожим, получать поддержку и преференции. В результате развивается фаворитизм, которому по большому счету нет дела до народных потребностей и интересов, но зато принципиальное значение имеет положительная оценка соответствующей деятельности со стороны VIP. Такой «сплоченной» команде легче противостоять и народу, и оппозиции, поскольку каждый участник цепочки властеотношений вправе рассчитывать на определенную долю материальных и иных благ. Выявление же подлинных потребностей, интересов населения и их решение становятся как бы исключительной прерогативой высшего должностного лица. Именно глава муниципального образования встречается с избирателями, дает им обещания и часто выполняет их, поскольку у него достаточно для этого власти. Он же выступает в средствах массовой информации, организует активный PR своей деятельности и в результате может рассчитывать на очередную победу в ходе муниципальных выборов. Другие же органы местного самоуправления, несмотря на свою юридическую самостоятельность, вынуждены довольствоваться второстепенными политическими ролями.

Основная власть главы муниципального образования выражается в его праве единолично решать кадровые вопросы. Возможность назначать и освобождать от должностей высший персонал муниципальных служащих местной администрации позволяет поставить под контроль практически весь процесс муниципального управления по принципу «кто платит, тот и заказывает музыку». Однако конституционная теория предлагает ряд эффективных методик для восстановления надлежащего баланса. В частности, отдельные должностные лица местной администрации могут назначаться на должности и освобождаться от них представительным органом муниципального образования по представлению главы муниципального образования (аналогично назначению Генерального прокурора РФ Советом Федерации по представлению Президента РФ). Есть и другой подход – назначение должностного лица местной администрации главой муниципального образования с согласия коллегиального органа народного представительства (здесь уместна аналогия с порядком назначения председателя Правительства РФ Президентом РФ с согласия Государственной Думы).

Но важно подчеркнуть и другое: если представительный орган муниципального образования попытается через нормы устава муниципального образования поставить под свой контроль решение всех основополагающих вопросов местного значения, то принцип разделения властей будет нарушен вновь, но уже со стороны коллегиального народного представительства. Концентрация власти в равной мере недопустима со стороны любых органов местного самоуправления.



Администрация муниципального образования, или местная администрация, является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления общей компетенции. Слово «администрация» имеет несколько значений: под этим термином понимается управленческая деятельность либо управленческий субъект (орган, аппарат при органе). В данном контексте местная администрация представляет собой самостоятельный орган местного самоуправления, который обладает компетенцией, учреждается, формируется, действует и прекращает свои полномочия в установленном порядке. В соответствии со ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Муниципальное образование обладает правом учреждения единственного исполнительно-распорядительного органа, который может строить свою деятельность как на единоличной, так и на коллегиальной основе. При коллегиальной организации исполнительного органа его глава, аналогично председателю Правительства РФ, будет сочетать принципы координации и субординации, поскольку такой исполнительный орган, в отличие от народного представительства, основывает свою деятельность на неравенстве членов. Эта модель полезна для *небольших* по размерам и численности населения муниципальных образований.

С другой стороны, муниципальные образования могут учредить не только высшие исполнительные органы общей компетенции (единоличные или коллегиальные), но и исполнительные органы специальной компетенции (аналогично федеральным министерствам, службам и агентствам, но с менее разветвленной структурой). Тогда на высший исполнительный орган местного самоуправления будет целесообразно возложить функции координации органов специальной компетенции при юридической самостоятельности последних. Такая модель востребована в *крупных* муниципалитетах.

Контрольная функция, в той или иной мере, присуща деятельности всякого органа государственной власти или местного самоуправления. Без контроля сложно рассчитывать на реализацию принятых решений, а также на их корректировку вследствие нового опыта и вновь открывшихся обстоятельств. Участник властеотношений обязан держать под контролем не только лиц, но и общественно-политические процессы. Не исключены и более конкретные формы контроля, которые обычно фиксируются в нормативных документах, определяющих статус соответствующих органов публичной власти.

Право одного субъекта контролировать действия другого лица предполагает определенную зависимость положения последнего. В одних случаях подконтрольному субъекту фактически дозволено лишь ходатайствовать, в других – имеется возможность также настаивать на своих правах и законных интересах. При этом контролирующее лицо имеет преимущественно права, а подконтрольный субъект несет в основном обязанности, такие как: обеспечение доступа контролирующего лица на объекты; предоставление необходимых документов; дача информации; направление отчетов; их сопровождение необходимыми пояснениями. Если права и обязанности участников контрольных правоотношений урегулированы в законодательстве достаточно подробно, спорные вопросы могут весьма эффективным образом разрешаться в судебном порядке. В противном случае всегда следует ожидать произвольных действий как контролирующего (превышение власти), так и подконтрольного (бездействие) лица.

Несмотря на то, что контрольная функция является неотъемлемым элементом статуса всякого органа власти, возникает необходимость учреждения специальных контрольных органов, состав которых удовлетворяет требованиям определенного профес-



сионального ценза. Контрольная деятельность в местном самоуправлении прежде всего должна основываться на сообщениях достойных доверия специалистов, а не на толках горожан или односельчан. Особенно важным является соблюдение данного принципа в сферах бюджетного и имущественного контроля.

Список литературы

1. Бабичев И.В. Органы местного самоуправления муниципального образования как публично-правовая система: некоторые вопросы институционализации// Вестник Московского университета. 2010. № 3.
2. Бараева Н.Б. Институциональные функции местного самоуправления// Проблемы права в современной России. СПб.: Изд-во Полит. ун-та, 2005. С. 3-5.
3. Сокол-Номоконов Э.Н. Функции органов местного самоуправления в процессе правового регулирования управления муниципальным образованием// Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 1. С. 21-25.
4. Носов С.И. О соотношении понятий «государство», «государственный аппарат», «государственный орган» и «орган государственной власти»// Гражданин и право. 2007. № 5. С. 3-8.
5. Гордеева Ж.А. Правосубъектность юридического лица публичного права// Мы и право. 2009. № 4.

LOCAL GOVERNMENT SYSTEM AS THE OBJECT OF LEGAL REGULATION IN THE MUNICIPAL LAW OF MODERN RUSSIA

P. A. ASTAFICHEV

Orel State Technical University

e-mail: law_dek@ostu.ru

The article deals with the legal regulation of the organization and functioning of local self-government from the perspective of a systems approach. It shows the analysis of the general and particular features of municipal authorities, the specific regulation of their public law status in the legislation of the Russian Federation, subjects of the Federation and the charters of municipalities. The paper reveals several problematic aspects of the local authorities at present functioning of the Russian statehood.

Key words: local self-government, municipal law, local authority, municipal authority, popular representation, head of the municipality, local administration, control functions of local government.