

Н. И. Грачев, С. Н. Латышев

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ФОРМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В статье исследуется природа местного самоуправления в России, деятельность органов местного самоуправления, их компетенция и взаимоотношения с органами государственной власти. Обосновываются конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, органы государственной власти, система органов местного самоуправления, природа местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления, административная автономия, правовые акты, устав муниципального образования.

N. I. Grachev, S. N. Latyshev

ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES AS THE FORM OF THE EXECUTIVE POWER IMPLEMENTATION

The article focuses on the nature of local government in Russia, local government bodies' activity, their competency and relationship with state government bodies. The authors give grounds for certain proposals on improvement of the current legislation.

Keywords: local government, public authority, state government bodies, system of local government bodies, nature of local government, local government bodies, authority, administrative autonomy, legal acts, municipal education charter.

Следует констатировать, что, несмотря на почти двадцатилетнюю попытку создать в нашей стране действенную систему местного самоуправления, она до сих пор так и не создана. По-прежнему весьма дискуссионными остаются вопросы о природе местного самоуправления в России, статусе муниципальных образований, компетенции их органов и их взаимоотношениях с органами государственной власти. Неустранимыми остаются сомнения в том однозначном отделении органов местного самоуправления от системы государственной власти, которое закрепляется Конституцией и законодательством Российской Федерации и порождает массу проблем фактического характера в отношениях органов власти и управления различных звеньев и уровней.

Попытка представить местное самоуправление как особую негосударственную публичную власть

не учитывает степень сложности и единства организационной структуры государственного управления обществом. Упускается из виду, что эта структура представляет собой не только систему органов, но и систему организационных и функциональных связей, влияющих на управление таким образом, что возникает существенная взаимозависимость государственной власти и местного самоуправления, соучаствующих в формировании и реализации управленческих воздействий [1, с. 134—135].

Поэтому публичная власть местного самоуправления имеет двойственную природу: и государственную и общественную одновременно. Общественная природа обусловлена следующими объективными обстоятельствами: наличием особых территориальных общественных (местных) интересов, не всегда связанных с общегосударственными и даже иногда

противоречащих им; возможностью и целесообразностью управления местными и некоторыми государственными делами на местном уровне исходя, в первую очередь, из интересов проживающего здесь сообщества людей, а не только государства; возможностью осуществления властно-управленческих функций не структурами государства, а органами самого местного сообщества, ответственного перед населением, что, впрочем, не исключает их ответственности и перед государством. Государственная природа заключается: в выполнении местными органами задач и функций, изначально присущих государству и его структурам, а также методами и формами, свойственными органам государственной власти; в осуществлении управленческих функций не по собственному праву, а по уполномочию государства; в обладании муниципальными органами государственно-властных полномочий и применении ими мер государственного принуждения; в регулировании статуса, организации и деятельности местного самоуправления законами государства, производности уставов, хартий и т. д., принимаемых местными сообществами от государственного законодательства, которое и придает местному самоуправлению официально-публичный статус; в наличии публично-правовой ответственности органов местного самоуправления и самого сообщества перед государством.

Из двойственной природы местного самоуправления и вытекает его определение как явления публичного характера, тесно связанного с государством, определяемого им и находящегося в тесной управленческой зависимости и под контролем его органов. Поэтому мы разделяем позицию авторов, которые считают, что невозможно укрепление государственной власти в России без развития местного самоуправления, но также и без сочетания разумной централизации с упрочением государственных начал в управлении на местах [2, с. 127—130; 3, с. 10—23; 4, с. 32; 5, с. 209; 6, с. 104]. Для этого и необходим адекватный подход к местному самоуправлению как к одной из форм административной автономии. Сама же

административная автономия территориальных коллективов может и должна рассматриваться в качестве разновидности административной децентрализации государственной власти. Об этом свидетельствует и статус территориальных коллективов или местных сообществ, обладающих правом самоуправления. С одной стороны, по своему законодательному статусу они выступают муниципальными образованиями, в пределах которых формируются выборные органы местного самоуправления, принимается местный бюджет, существует муниципальная собственность. С другой стороны, они, как правило, являются административно-территориальными единицами государства, в рамках которых учреждаются и действуют органы государственной исполнительной и судебной власти, прокуратуры и иные контрольные, надзорные и фискальные органы, осуществляются определенные государственные функции. И именно к компетенции государства относятся вопросы реорганизации, упразднения, укрепления, разукрупнения, а также изменения статуса различных территориальных образований.

Следует отметить, что в последние годы в теории и практике постепенно осознается невозможность противопоставления местного самоуправления и государственной власти, признается наличие определенного единства между ними. Хотя с формально-юридической и структурно-организационной точек зрения органы местного самоуправления отделены от органов государственной власти, с функциональной точки зрения они находятся в системе государственно-властных отношений. Муниципальные органы учреждаются государством, выполняют задачи и функции, изначально присущие государственным структурам, действуют в формах и методами, свойственными государственным органам, осуществляют управленческие функции по их уполномочию, находятся с ними в тесной взаимозависимости и под их правовым и финансовым контролем. Система органов местного самоуправления юридически, функционально и в значительной степени организационно находится в единстве с системой государственной власти, поэтому их

противопоставление как различных видов или подсистем публичной власти неправомерно и контрпродуктивно как с практической, так и научной точки зрения. Отсюда вытекает преобладание государственно-властной природы местного самоуправления над его общественными качествами и признаками. Более того, мы утверждаем, что деятельность органов местного самоуправления носит в целом административный (исполнительно-распорядительный) характер.

К сожалению, в современной юридической литературе в качестве административной, как правило, рассматривается лишь деятельность исполнительных муниципальных органов. Однако данный подход не отражает правовую природу местного самоуправления, которую необходимо рассматривать в контексте управления в широком смысле, а также с учетом того факта, что ведущее место среди полномочий органов местного самоуправления занимают полномочия исполнительно-распорядительного характера, реализуемые в рамках административного нормотворчества. Само содержание компетенции местного самоуправления, полномочий его органов в рамках этой компетенции свидетельствует о преимущественно исполнительно-распорядительном (административном) характере их деятельности. Это относится и к представительным органам местного самоуправления. Их нормотворческие полномочия имеют подчиненное и вспомогательное значение по отношению к правотворчеству федеральных и региональных органов государственной власти и действуют лишь на локальном (местном) уровне. Содержание и форма правовых актов представительных органов местного самоуправления в целом укладываются в рамки административного нормотворчества.

Правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления необходимо рассматривать как особую разновидность локальных актов управления. Они являются актами правореализации (правоприменения), так как нормотворчество муниципальных органов носит местный характер. Это в значительной степени относится и к уставу муниципального образования, положения которого сводятся в

основном к воспроизведению норм федерального и регионального законодательства во всех основных вопросах местного значения, включая определение внутренней организации органов местного самоуправления, их правового статуса, взаимоотношений и т. д. Здесь практически отсутствуют оригинальные правовые нормы, учитывающие территориальные, исторические и иные местные особенности. Юридические нормы общего характера формулируются муниципальными представительными органами в достаточно редких случаях, когда по вопросам местного значения отсутствует государственная правовая регламентация (местное налогообложение), или когда вопросы местного значения урегулированы федеральным и региональным законодательством в самом общем виде и требуется их конкретизация применительно к данному муниципальному образованию (например, установление процентной ставки налога), либо в случаях наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями нормотворческого характера (установление отдельных элементов налогообложения по федеральному налогу). Но и в этих случаях содержание и форма этих актов практически не выходят за рамки административного нормотворчества.

В соответствии с законодательством органам местного самоуправления передается осуществление и реализация отдельных государственных полномочий. Анализ содержания этих полномочий и практика их выполнения также свидетельствуют об их исполнительно-распорядительном (административном) характере. Муниципальные правовые акты, принимаемые представительными органами местного самоуправления, направлены на исполнение положений федерального и регионального законодательства, осуществление отдельных государственных полномочий, установление порядка и определение субъектов такого осуществления, контроль за их реализацией. Следовательно, деятельность муниципальных органов (как представительных, так и исполнительных) и в данном аспекте не выходит за рамки исполнительно-

распорядительной, сугубо административной деятельности. Это подтверждается анализом содержания законов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы передачи этих полномочий.

Тем самым органы местного самоуправления по своему функциональному назначению и направленности деятельности являются, по существу, административными, исполнительно-распорядительными звеньями системы публичной власти.

В основе классификации муниципальных органов на представительные и исполнительные находится порядок образования и организационно-правовые формы их деятельности. Относительно содержания управленческой деятельности представительных органов, вопросов, ими решаемых, правового содержания и формы издаваемых ими актов анализ показывает, что они носят преимущественно исполнительно-распорядительный, административный характер.

Все это свидетельствует, что муниципальные органы по своей политико-правовой природе во многом эквивалентны органам государственной власти, они формируются в соответствии с теми же принципами, действуют в том же правовом режиме, в тех же формах и теми же методами. Это предопределяет необходимость более точного и конкретного законодательного регулирования организационно-правовых форм самоуправленческой деятельности в современной России и осуществления конкретных мер законодательного и организационного характера по укреплению принципа единства системы государственной власти, его распространения на уровень местного самоуправления.

Принцип организационной самостоятельности местного самоуправления, закрепленный в ст. 12 Конституции Российской Федерации 1993 г., не является основанием для исключения органов местного самоуправления из единой государственной системы власти и управления. Во взаимоотношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления присутствуют отношения вертикального типа, характеризующиеся

наличием правового, функционального и определенного организационного единства, и такое единство необходимо укреплять.

В действующем законодательстве уже прослеживается тенденция развития местного самоуправления к достижению большего соответствия основам организации государственной власти, при этом степень участия населения по непосредственному решению вопросов местного значения уменьшается. Вопрос установления общих принципов организации системы органов местного самоуправления из предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов фактически превратился в сферу исключительного ведения Российской Федерации. В связи с этим считаем необходимым расширить полномочия субъектов Федерации по правовому регулированию вопросов организации местного самоуправления. Указанное в первую очередь касается наделения субъектов Федерации правом самостоятельно, своим законом разграничивать вопросы местного значения между муниципальным районом и поселениями, входящими в его состав, определять полномочия органов местного самоуправления городского округа, муниципального района и поселения по их решению, а также устанавливать порядок формирования, компетенцию и сроки полномочий органов местного самоуправления, в том числе исполнительных.

Список библиографических ссылок

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997.
2. Бланкенагель А. Местное самоуправление против государственного управления // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 1.
3. Васильев В. И. Местное самоуправление сегодня и завтра // Журнал рос. права. 1997. № 8.
4. Выдрин И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идей к практике: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998.
5. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002.
6. Чиркин В. Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал рос. права. 1997. № 8.

© Н. И. Грачев, С. Н. Латышев, 2011