

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИНТЕРЕСЫ ЖИТЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

И.В. Упоров, *д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор*
Краснодарский университет МВД России
(Россия, г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2022-7-1-243-247

***Аннотация.** Рассматриваются основные организационно-правовые характеристики представительного органа местного самоуправления, при этом внимание акцентируется на основной их публично-властной функции – выражать и обеспечивать интересы жителей муниципальных образований. Анализируются соответствующие конституционные и законодательные нормы, научные труды по заявленной теме. Делаются авторские обобщения.*

***Ключевые слова:** представительный орган, публичная власть, муниципальные образования, интересы жителей, полномочия, местные Советы.*

В советском государстве интересы жителей на местном уровне отражали и обеспечивали местные Советы народных депутатов, которые согласно советским конституциям, в том числе последней советской Конституции СССР 1977 г., составляли нижнее звено единой, вертикально выстроенной государственной власти. Местные Советы избирались населением, и, соответственно, местные депутаты выполняли представительные функции, будучи представителями населения на местном уровне. Сессии Советов созывались, как правило, не реже чем один раз в месяц. При этом нужно иметь в виду, что местные Советы как представительные органы имели ограниченную самостоятельность, поскольку, во-первых, сами Советы как институт публичной власти, являлись, по сути, правоприменительными органами, выполняя задачи, которые ставили вышестоящие органы власти; во-вторых, местные Советы, как следствие такого статуса, не обладали нормотворческими полномочиями.

После распада СССР, как известно, в России была взята на вооружение европейская модель местного самоуправления, в рамках которой местное самоуправление, согласно Конституции России 1993 г., отграничивалось от государственной власти, в частности, согласно ст. 12 «органы местного самоуправления не входят в си-

стему органов местного самоуправления», то есть, местному самоуправлению предоставлялась довольно широкая самостоятельность. В развитие конституционных положений были изданы федеральный закон о местном самоуправлении сначала в 1995 г., а затем в 2003 г. Последний закон (ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [1] пока еще является действующим (далее – Закон 2003 г.).

Согласно ст. 34 Закона 2003 г. во всех муниципальных образованиях формируются представительные органы, избираемые населением, которые заменили ранее функционировавшие местные Советы. Новые представительные органы на местном уровне получили значительно более широкие полномочия, чем местные Советы, в том числе это касается наделения их нормотворческими полномочиями. Согласно ст. 35 Закона представительные органы муниципальных образований имеют следующие исключительные полномочия: принятие устава муниципального образования (далее – МО), утверждение бюджета МО, установление ставок по местным налогам, утверждение стратегии социально-экономического развития МО, определение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом, определение порядка принятия решений о создании муниципальных предприятий, определе-

ние порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления, контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку, утверждение правил благоустройства территории МО. Помимо этого, представительные органы наделяются и иными полномочиями в уставе муниципального образования по решению муниципальных депутатов.

В совокупности указные полномочия де-факто определяли представительный орган местного самоуправления как публично-властный орган. Однако длительное время ни в Конституции России, ни в законодательстве органы местного самоуправления, в том числе представительный орган, прямо не определялись в качестве таковых, исходя из вышеотмеченной европейской модели местного самоуправления, хотя по ряду признаков это было именно так. Так, до сих пор в Законе 2003 г. имеется только одна норма, где указывается на то, что местное самоуправление представляют собой разновидность публичной власти (ч. 2 ст. 1). Но и содержащаяся здесь формулировка упречна – так, вряд ли оправдано использование термина «народ», учитывая, что сфера местного самоуправления ограничивается только территорией МО.

Это обстоятельство в течение определенного периода (начал 2000-х – конец 2010-х гг.) было предметом дискуссий в правовой литературе. Например, Л.Ю. Грудцына отмечала, что «если в государственной власти выражается воля всего народа, всего государства, то в местном самоуправлении реализуется власть лишь местного населения» [2, с. 27], а В.Н. Влазнев справедливо указывал на то, что в данном случае точнее говорить о «населении», а не о «народе» [3, с. 106]. Очевидно, правильнее вести речь о власти не «народа», а населения МО.

На этот счет уже имелась я вполне определенная позиция Конституционного

Суда РФ, который еще в Постановлении от 15 января 1998 г. ввел в оборот термин «местная публичная власть». А в постановлении от 11 ноября 2003 г. речь шла об осуществлении муниципальной власти как власти местного сообщества. На доктринальном уровне также наблюдалась доминирующая позиция, согласно которой органы местного самоуправления представляют собой органы публичной власти. По мнению О.В. Новиченко, местное самоуправление осуществляется самостоятельно, а это означает, что «местное самоуправление представляет собой самостоятельный уровень публичной власти» [4, с. 15]. Говоря о специфике муниципальной власти, следует отметить точку зрения В.В. Бучинского: «муниципальная власть как особая форма публичной власти складывается из обособленной компетенции органов местного самоуправления и населения муниципального образования как субъекта права, отдельного уровня ее территориальной организации и конституционной природы своего происхождения» [5, с. 8]. В муниципально-правовой литературе Т.Н. Бялкиной была зафиксирована также мысль о том, что местное самоуправление есть механизм осуществления на местах публичной власти [6, с. 10].

Исходя из указанных выше полномочий представительного органа местного самоуправления, следует, что он имеет главенствующее положение в системе органов местного самоуправления, и прежде всего потому, что имеет представительский характер муниципальной власти. На наш взгляд, данный признак неоправданно обходится вниманием законодателя. В Конституции России представительству народа во власти уделено немного внимания, в теории по этому поводу высказываются различные точки зрения. Обычно представительный орган квалифицируется в общественно-политических отношениях как представитель народа, представитель нации. По мнению С.Э. Несмеяновой, представительный орган представляет, в числе прочего, нации и народности [7, с. 229]. М.Н. Марченко считает, что единым представителем общества является государство, но не какой-либо его ор-

ган [8, с. 193]. Каждая позиция имеет резон. Тем не менее мы полагаем, что не может быть органа власти, представляющего народ в целом – каждый орган власти представляет его во вполне определенных сферах общественных отношений.

В нашем случае важен вопрос о значении в институте народного представительства депутатов. Дело в том, что конституционно-муниципальной литературе отображаются различные точки зрения по поводу того, кого должен представлять депутат (мы рассматриваем местный уровень): а) все население муниципального образования или б) население того избирательного округа, где он избран, или в) избирателей, проголосовавших за него, а если обобщить, то дискутируется дилемма – депутат должен отражать интересы всего населения соответствующей публично-правовой территории (государства, субъекта Федерации, муниципального образования) или части этого населения.

В этой связи в литературе высказываются различные точки зрения. В частности, указывается, что депутат может считаться представителем части населения потому, что граждане имеют различающиеся политические взгляды, и при этом в других избирательных округах (помимо округа, где он избирался) также есть его последователи и оппоненты. Кроме того, большое значение имеет степень относительной поддержки депутата. Так, если использовалась одномандатная мажоритарная система относительного большинства, то возможна ситуация, при которой соперники в совокупности взяли больше голосов, чем выигравший выборы кандидат, который уже не может считаться представителем населения даже своего округа [9, с. 31]. Как нам представляется, здесь некоторые положения излишне категоричны. Это касается, в частности, мысли о том, что если оппоненты кандидата в местные депутаты совокупности получили больше голосов, чем победивший кандидат, то последний не может считаться представителем даже населения своего избирательного округа. Но при такой логике действительным представителем граждан может быть назван только тот кандидат, за

которого проголосует абсолютное большинство избирателей, то есть свыше половины от числа зарегистрированных избирателей по избирательному округу. Между тем действует формальный признак, и тем более в последние годы, когда отменен порог явки на выборах, и победителем при мажоритарной системе признается кандидат, набравший простое большинство голосов. В результате простой расчет показывает, что за победившего депутата представительного органа на муниципальных выборах отдается примерно 9-10% голосов от общего числа избирателей избирательного округа. Если исходить из вышеизложенных рассуждений, нет оснований считать, что такой депутат является представителем населения во власти (в данном случае – муниципальной власти), поскольку он набрал ничтожный процент голосов. Но здесь не учитывается, что другие кандидаты набрали голосов еще меньше. К тому же есть и формальный признак, который не всегда согласуется с рациональными рассуждениями, и поэтому законодатель определил, что представителем населения может быть и такой кандидат – важно лишь, чтобы полученных голосов было больше, чем у любого другого кандидата. Конечно, это далеко не оптимальный вариант, но по-другому пока не получается, а без депутатов демократическая власть сформирована быть не может на всех уровнях, в том числе и на муниципальном уровне.

Но в любом случае деятельность муниципальных депутатов направлена на представительство интересов избирателей, на решение вопросов местного значения от их имени и в их интересах. Данная категория (интересы и потребности большинства населения), в свою очередь, не является однозначно определенной. По мнению К.Ю. Тотьева, в качестве публичных интересов и потребностей могут признаваться также интересы и потребности крупных социальных групп, и в таком случае массовость носителей интересов и потребностей встает на первый план [10, с. 23]. В практике же соотношение текущего общественного мнения (например, протест населения против повышения услуг ЖКХ)

и действительных потребностей населения муниципального образования (то же повышение тарифов на услуги ЖКХ, разумеется, в определенных размерах, необходимо для обеспечения деятельности организаций ЖКХ) может различаться.

Как видно, представительные органы местного самоуправления имеют довольно сложную организационно-правовую структуру. В последние годы путем внесения изменений в Закон 2003 г. их полномочия были несколько ограничены, что, на наш взгляд, имеет ряд объективных причин, основная из которых заключается в том, что муниципалитеты не могут должным образом решать многие вопросы местного значения, а значит обеспечивать интересы жителей, соответственно в этой сфере расширяются полномочия органов госвласти субъектов Федерации. Такой подход означает, что отмеченная выше и принятая на вооружение в начале 1990-х гг. европейская модель местного самоуправления оказалась не подходящей для современной России. В результате курс был изменен, что видно по конституционным поправкам – 2020, соответственно в Конституции России появилась категория «публичная власть» (ст. 67, 71, 80, 83, 131,

132). Так, в новой части 3 ст. 132 Конституции России указывается, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Тем самым рассмотренные выше доктринальные точки зрения получили свое воплощение. В этом контексте несколько меняется и в целом институт местного самоуправления, что находит отражение в проекте нового федерального закона о местном самоуправлении [11], который, вероятно, заменит действующий Закон 2003 г. Но в любом случае, при всех изменениях, представительный орган местного самоуправления был и останется каркасом института местного самоуправления, поскольку он формируется на основе выборов и, реализуя свои публично-властные полномочия, призван выражать интересы жителей муниципального образования, и именно такой подход соответствует требованиям современных общественно-политических отношений.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.07.2022 г.).
2. Грудцына Л.Ю. Правовая природа и формы взаимодействия гражданского общества и государства // Зак-во и экономика. – 2007. – №11. – С. 23-30.
3. Влазнев В.Н. Гражданское общество как предмет конституционно-правового исследования: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – 198 с.
4. Новиченко О.В. Местное самоуправление в системе публичной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – №12. – С. 12-16.
5. Бучинский В.В. Местное самоуправление в системе российского федерализма: конституционно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Уфа, 2007. – 24 с.
6. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. – 591 с.
7. Несмеянова С.Э. Федеральное Собрание и Конституционный Суд: вопросы соотношения и взаимодействия // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2003. – С. 228-243.
8. Марченко М.Н. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания // Правоведение. – 2003. – №1. – С. 186-197.
9. Астафичев П.А. Социально-правовая природа народного представительства // Государство и право. – 2001. – №11. – С. 29-38.

10. Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. – 2002. – №9. – С. 19-25.

11. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 30.07.2022 г.).

**REPRESENTATIVE BODY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
AND INTERESTS OF RESIDENTS OF THE MUNICIPALITY
IN THE CONTEXT OF PUBLIC-POWER RELATIONS**

I.V. Uporov, *Doctor of Historical Sciences, Candidate of Law Sciences, Professor*
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
(Russia, Krasnodar)

***Abstract.** The main organizational and legal characteristics of a representative body of local self-government are considered, while attention is focused on their main public-power function - to express and ensure the interests of residents of municipalities. The relevant constitutional and legislative norms, scientific works on the stated topic are analyzed. Author's generalizations are made.*

***Keywords:** representative body, public authority, municipalities, interests of residents, powers, local councils.*