

А.Р. Еремин

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и
истории государства и права

Мордовского государственного университета имени Н.П.Огарева

Конституционное закрепление функций местного самоуправления

Статья посвящена изучению вопроса о выделении специфических функций, присущих такому конституционному институту, как местное самоуправление. Анализируется конституционное закрепление функций местного самоуправления. Раскрывается содержание функций местного самоуправления.

Ключевые слова: Конституция, конституционный институт, местное самоуправление, функции местного самоуправления, население, муниципальные образования, органы местного самоуправления.

A.R. Eremin

Doctor of law, professor, head of the chair of theory and

history of the state and the law of

Mordovian State University

Constitutional security of local self - government functions

The article is devoted to the question concerning definition of specific functions which inherent in such constitutional institution as local self - government. The constitutional security of local self - government functions is analysed. The content of local self government is revealed.

Key words: Constitution, constitutional institution, local self - government, functions of local self - government, population, municipal formations, self - government bodies.

Конституция рассматривает местное самоуправление в качестве одного из элементов конституционного строя, она гарантирует организационную обособленность его органов в системе управления обществом и государством. В соответствии со статьей 12 органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, они структурно обособ-

лены, обладают собственной компетенцией и способны самостоятельно решать вопросы «местного значения» на определенной территории.

Местное самоуправление как конституционный институт, включающий в себя всю совокупность явлений материального, идеологического, социального плана, несомненно, выполняет общезначимые публичные функции. И как конституционный институт он имеет определенное предназначение, осуществляет социально значимые задачи.

Подход к местному самоуправлению как к конституционному институту позволяет выделять и присущие ему специфические функции. Рассматривая местное самоуправление в системе вертикального разделения власти А. Бланкенгель полагает, что «с точки зрения выполняемой функции местное самоуправление является принципом, связанным с разделением властей и демократизацией. Местное самоуправление, само по себе, должно рассматриваться в сочетании с принципом федерализма: государство имеет трехуровневую организацию, каждый из которых выполняет свои собственные функции независимо и автономно (и все они, будем надеяться, имеют для этого достаточные и автономные финансовые средства). Результатом этого является система вертикального разделения властей на трех уровнях, которая для достижения желаемой децентрализации и демократизации должна регулироваться в соответствии с принципом субсидиарности (предполагающим, что соответствующие функции могут быть реализованы более эффективно в рамках полномочий более мелкой единицы). Данный принцип закреплён, например, в пар.2 ст.3b Договора о ЕС. Проще говоря, это означает, что единицы, наделённые правом местного самоуправления, должны обладать определённой властью и полномочиями»¹.

Можно согласиться с высказанными положениями. Местное самоуправление как способ организации жизни населения на определенной территории является логическим продолжением самоорганизации в пределах государства. Но в силу обособления от государственного управления и конституционализации его как самостоятельной самоуправленческой подсистемы местное само-

управление объективно выполняет функцию децентрализации. Во-первых, оно позволяет осуществить разделение власти по вертикали. Наряду с делением полномочий между Федерацией и ее субъектами появляется низовая самоуправленческая структура, в наибольшей степени отражающая интересы населения. Получая возможность публичного властвования, она принимает на себя выполнение определенной социальной задачи и в силу этого способствует децентрализации управления. Местное самоуправление является, таким образом, институтом, несущим в себе начала децентрализации.

Функция децентрализации получила закрепление в Конституции РФ 1993 года и развивающем ее положения законодательстве. Основное конституционное требование – организация местного самоуправления на всей территории России. Население городских, сельских и иных поселений должно иметь возможность самостоятельно обустраивать жизнь на своей территории, используя для этого различные организационно-правовые формы и обладая достаточными полномочиями. Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² содержит специальную норму, запрещающую лишать население права на осуществление местного самоуправления. Допускается вводить ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Следует заметить, что изъятие из общего запрета возможно только в части некоторых прав, но нельзя полностью лишить граждан права на осуществление местного самоуправления. Данное право возникает у гражданина в силу конституционного предписания и его нельзя изъять даже в результате принятого на местном референдуме решения о ликвидации муниципального образования³.

Децентрализация невозможна без широкой самостоятельности муниципальных образований и, прежде всего, в сфере определения структуры своих органов, их статуса. Закрепление в Конституции права населения самостоя-

тельно определять структуру органов местного самоуправления (ст. 131 ч.1), «работает» на общую идею организации местного самоуправления как самостоятельного конституционного института. Попытки субъектов Федерации ограничить это право, устанавливать структуру органов местного самоуправления были признаны Конституционным Судом противоречащими Конституции РФ. Правовые позиции Суда по данному, и другим вопросам организации местного самоуправления в России оказывают влияние не только на формирование законодательства субъектов Федерации, но и предопределяют содержание основополагающих актов муниципальных образований⁴.

Содержательным наполнением функции децентрализации является недопустимость образования органов местного самоуправления и назначения должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Норма сформулирована в Законе достаточно ясно и определенно. Никакие попытки «уточнить», «подправить» данное принципиальное положение в законах субъектов Федерации не могут быть признанными конституционными.

Децентрализация предполагает разделение власти по вертикали между государственными органами и органами местного самоуправления. Конституция, Федеральный закон определяют круг вопросов, которые относятся к ведению муниципалитетов. Вопрос об объеме полномочий органов местного самоуправления и муниципального образования в целом является одним из самых важных при разрешении проблемы соотношения государственной и муниципальной сфер деятельности. Не менее значимым является и процедура осуществления этих полномочий. Органы местного самоуправления не могут входить в систему органов государственной власти (ст.12 Конституции), что является гарантией от произвольного (не основанного на законе) и необоснованного вмешательства государства в дела местного самоуправления, об этом говорит и Федеральный закон от 6 октября 2003 года.

Придание местному самоуправлению особого конституционного статуса с наделением соответствующими правомочиями, призванными обеспечить ре-

шение «вопросов местного значения» свидетельствует о демократизации самого процесса управления государственными делами. Перенесение тяжести принятия решений, касающихся удовлетворения потребностей жителей определенных территорий, на муниципальный уровень и возложение ответственности за последствия этих решений на самих жителей свидетельствует об осуществлении институтом местного самоуправления особой функции – демократизации. Она закреплена в нормах Конституции и Федерального закона находит проявление в самостоятельном формировании выборных органов местного самоуправления, определении содержания устава муниципального образования, подотчетности органов местного самоуправления населению, различных формах прямого волеизъявления жителей и др.

Все названные формы осуществления местного самоуправления предполагают их формально-юридическое закрепление в действующем федеральном и региональном законодательстве, а также нормативно-правовой фиксации в актах органов местного самоуправления. Тем самым они обособляются в самостоятельную группу прав, реализация которых осуществляется на территории муниципального образования, и становятся объектом государственной защиты.

Одной из целей введения конституционного института местного самоуправления является создание наиболее оптимальных условий (организационных, правовых, материально-финансовых) жителям низовых территориальных единиц с тем, чтобы они могли самостоятельно организовывать жизнь на своей территории. «С точки зрения содержания, местное самоуправление направлено на защиту автономности муниципальных образований, как самостоятельных единиц с общей культурой и историей, общей повседневной жизнью и определенной территориальной компактностью в противоположность обособленности «государства», будь то субъект Федерации или сама Федерация»⁵. Отсюда с неизбежностью следует третья функция местного самоуправления – выражение и защита интересов населения муниципальных образований.

Конституция гарантирует судебную защиту местного самоуправления (ст. 133). Следует обратить внимание на то, что речь в ней не идет о защите

прав гражданина, проживающего в пределах поселения или на иной территории. Предполагается защита конституционного института местного самоуправления как такового. Право обращения за судебной защитой «прав местного самоуправления» реализуют органы местного самоуправления, но само его гарантирование на конституционном уровне возможно только в том случае, если оно осуществляется в рамках функции, присущей местному самоуправлению как правовому институту.

Таким образом, местное самоуправление как конституционный институт выполняет три основные функции: децентрализации, демократизации, выражения и защиты прав населения муниципальных образований⁶. Они характеризуют местное самоуправление как правовой феномен, способный решать важнейшие государственные задачи и при этом быть «встроенным» в систему внутригосударственных отношений.

Библиографический список

1. Бланкенагель А. Местное самоуправление против государственного управления в Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 1 (18). С. 127-130.
2. Федеральный Закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 окт.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50, ст. 4943.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 закона Республики Коми от 31 ок-

тября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4, ст. 532.

5. Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. 5-е изд., испр. и доп. Ростов н/Д: Феникс, 2010. 717 с. (Высшее образование).

¹ См.: Бланкенагель А. Местное самоуправление против государственного управления в Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 1 (18). С. 127-130.

² См.: Федеральный Закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 окт.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50, ст. 4943.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4, ст. 532.

⁵ См.: Бланкенагель А. Местное самоуправление против государственного управления в Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 1 (18). С. 127-130.

⁶ А. Бланкенагель выделяет следующие функции местного самоуправления (как конституционного института): децентрализации; демократизации; разделения власти; плюрализма; защиты автономии. См.: Бланкенагель А. Местное самоуправление против государственного управления в Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 1(18). С. 127-130; в учебнике «Система муниципального управления» выделяют: властную функцию, хозяйственную функцию и общественную функцию (самоорганизацию граждан). См.: Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. 5-е изд., испр. и доп. Ростов н/Д: Феникс, 2010. С. 20-22.