

Соотношение государственного и муниципального интересов как интересов, возникающих в сфере публичной власти

 **А.Н. Рыков**

первый заместитель главы города, Администрация города Сочи, кандидат юридических наук. Адрес: 354000, Российская Федерация, Краснодарский край, Сочи, ул. Советская, 26. E-mail: a.n.rykov@gmail.com

Аннотация

В статье на основе сравнительно-правового метода, синтеза и индукции рассматривается вопрос о допустимости соотнесения понятий «государственный интерес» и «публичный интерес» как общего и целого, при этом государственный интерес постулируется как неотъемлемая часть более широкого публичного интереса. Анализ экономических отношений государственной и местной властей показывает, как государство принудительно сделало частью публичного (в широком смысле) интереса соблюдение принципа целевого использования муниципального имущества, включая наличие исчерпывающего пообъектного перечня имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения. Однако как только этот публичный интерес изменился — а именно, государство согласилось с возможностью перераспределения полномочий между муниципальным и региональным (субъектов Российской Федерации) уровнями публичной власти (что, конечно, зачастую влечет и перераспределение пообъектного состава муниципального имущества), — были изменены и правила, связанные с ним. Жестко закрепленные за муниципалитетами перечни имущества были исключены из федерального законодательства. Сложившиеся механизмы взаимоотношений государственной и местной властей свидетельствуют, что публичные интересы государства и местной власти едины. Фактически органы местного самоуправления на сегодняшний день являются нижним уровнем единой системы государственной (или, с учетом необходимости их формального разделения, публичной) власти с общими функциями и задачами, решаемыми как на верхних (федеральном и региональном), так и на нижнем (муниципально-территориальном или муниципально-поселенческом) уровнях. Более того, несмотря на формальное разделение, уровни местного самоуправления и государственной власти с точки зрения форм и методов публичного властвования совершенно не отличаются друг от друга. Практика приводит к выводу, что как только публичный интерес объективируется правом (а предметом правовых исследований может быть только объективированный правом интерес, в иных случаях это объект изучения социологии, политологии и т.д.), он становится общим для всей системы публичной власти. Таким образом, необходим поиск баланса государственно-правовых и муниципально-правовых интересов на основе их внутренней непротиворечивости (сочетания).

Ключевые слова

государственная власть, местное самоуправление, публичный интерес, самостоятельность органов местного самоуправления, муниципальное образование, публичный интерес.

Библиографическое описание: Рыков А.Н. Соотношение государственного и муниципального интересов как интересов возникающих в сфере публичной власти // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 3. С. 4–18.

JEL: K 00; УДК: 342

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.2.4.18

Как известно, классическое применение понятия «интерес» в российском праве связано либо с интересами государства, либо с интересами общества (или отдельных его представителей — скажем, гражданское право часто обращается к такому понятию как «законные интересы граждан»). Как правило, с помощью термина «публичный интерес» делается попытка объединить два этих различающихся по содержанию вида интересов. Так, Н.Н. Косаренко говорит, что «в строгом смысле слова это общие интересы, своего рода усреднение личных, групповых интересов. Это общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать интересы частные, с другой — обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец, общества в целом. Это официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту. Следовательно, публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией его существования и развития»¹.

По мысли В.А. Кряжкова, формулировка «государственные и общественные интересы» некорректна: «В ней заключено, с одной стороны, разделение и, с другой стороны, противопоставление названных групп интересов — государственных и общественных, поэтому было бы целесообразно употребить понятие «публичные интересы»»². Ю.А. Тихомиров полагает, расставляя определенным образом приоритеты, что публичный интерес — это «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития. Государство является особым субъектом права, потому что оно призвано выражать публичные интересы, сочетающие, с одной стороны, интересы организаций, наций, социальных слоев, общества в целом и, с другой стороны, частные интересы»³.

Сходной точки зрения (с которой солидаризируемся и мы) придерживается В.Д. Мазаев, который говорит, что публичный интерес — это не только интерес государства, отделенный от интересов граждан, общества. Публичный интерес — это общесоциальный интерес, отражающий в концентрированной форме весь спектр интересов в обществе⁴. Более того, сама постановка вопроса о противопоставлении, конфликте публичных интересов, по его мнению, невозможна: «Идея жесткой иерархии интересов — национальных, региональных и местных — концептуально неверна. Публичный интерес — явление объективное... В одних случаях безусловный приоритет имеет общенациональный публичный интерес, в других — публичный интерес населения региона»⁵.

При рассмотрении проблемы соотношения государственного и муниципального интересов как интересов, возникающих в сфере публичной власти, прежде всего встает вопрос: для чего ст. 12 Конституции России установила, что в Российской Федерации «признается и гарантируется местное самоуправление». Такая формулировка по сути означает, что государство переводит объективно существующие отношения между самим собой и муниципальными образованиями в «режим» позитивного регулирования,

¹ Косаренко Н.Н. Категория «интерес» в системе публичного и частного права // Государство и гражданское общество. 2007. № 3. С. 157.

² Кряжков В. А. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 92.

³ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 55.

⁴ Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности. М., 2004. С. 27.

⁵ Там же.

но не ставит наличие или отсутствие местного самоуправления в зависимость от своей (т.е. государственной) воли. Оно лишь «признает» наличие «самостоятельных территорий». Отсюда, как представляется, очень недалеко до признания полной автономии муниципальной власти. Но на практике, безусловно, ни о какой «автономии» речи не идет, несмотря на мнение ученых, изучающих проблемы становления муниципального права, что местное самоуправление — это «институт гражданского общества», т.е. структура, отделенная от государства и даже в какой-то степени ему противостоящая.

Противостояние местной (муниципальной) и региональной (государственной, уровня субъектов РФ) властей, действительно, было весьма распространено в 1990-х гг. Однако ни в одном из многочисленных (и, как правило, закончившихся в Конституционном Суде Российской Федерации такого рода споров) — начиная с одного из самых первых конфликтов в Удмуртии⁶ и заканчивая «тлеющим» вплоть до настоящего момента конфликтом между главой муниципального образования Екатеринбурга и губернатором Свердловской области — не было противостояния по линии «местная власть (представленная населением) — региональная власть». По состоянию на сегодняшний день нет ни одного случая, когда жители муниципального образования стали бы апеллировать к своему конституционному праву на самостоятельность в решении вопросов местного значения и требовать от органов государственной власти уважать и соблюдать это право. Скорее наоборот.

Из первого периода становления муниципальной власти до нас дошли прецеденты, когда население пыталось отказаться от права на местное самоуправление, делегируя его органам государственной власти⁷. Как известно, вынесенное Конституционным Судом Российской Федерации (далее — КС РФ) решение было направлено, по сути, против интересов государственной власти, — парадокс, но на население была возложена своего рода обязанность осуществлять то самое местное самоуправление, от которого оно пыталось отказаться. Впрочем, каких-либо протестов (прежде всего, со стороны населения) данное решение КС РФ не вызвало.

В связи с этим неизбежно встает вопрос: как и для чего была создана в нашей стране система местного самоуправления, какие цели и задачи стоят сейчас перед ней с точки зрения публичного интереса, насколько она эффективна в достижении целей и решении задач его удовлетворения. Постановка данного вопроса отсылает нас к относительно недавней истории. Немногим более 25 лет назад в Советском Союзе, частью которого являлась РСФСР (ставшая впоследствии Российской Федерацией) был принят первый в новейшей истории закон о местном самоуправлении — Закон СССР от 9.04.1990 №1418-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»⁸. Как вспоминает один из его авторов — проф. В.И. Васильев, «разработчики документа сразу условились, что самоорганизация граждан, решение ими на демократических основах вопросов местной жизни должны стать сквозной идеей законопроекта»⁹. Идея

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.1996 «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

⁷ См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22.03.1999 «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

⁸ Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. №16. Ст. 267.

⁹ Васильев В.И. Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского

состояла в том, чтобы создать условия для самостоятельного объединения граждан в территориальный публичный коллектив, который самостоятельно определял бы актуальные местные нужды и имел бы в распоряжении необходимые организационные и материальные ресурсы для их решения. При этом большую часть таких вопросов население должно было решать самостоятельно через механизмы прямой демократии.

Органы представительной демократии (местные Советы) должны были функционировать с крайне широким вовлечением жителей в свою повседневную работу: в одном из вариантов проекта закона предполагалось, что «сессии местных Советов и заседания постоянных комиссий проводятся открыто. Извещения о месте проведения сессий и заседаний, а также вопросы, выносимые на рассмотрение, заблаговременно в установленные законом сроки обнародуются в печати, передаются по радио или телевидению либо доводятся до сведения населения иным способом. Проекты решений и другие важные вопросы местной жизни выносятся на широкое обсуждение. На сессиях и заседаниях вправе присутствовать представители общественных организаций, трудовых коллективов, научных учреждений, средств массовой информации и граждане. Присутствующим может быть предоставлена возможность выступить по обсуждаемым вопросам. Сессии и заседания комиссий могут транслироваться по телевидению и радио. А их материалы — доклады, выступления, решения — публикуются полностью или в подробном изложении в печати. Критические замечания, предложения депутатов публикуются полностью, передаются по телевидению, радио, доводятся до сведения трудовых коллективов, населения на встречах депутатов с избирателями и т.д.»¹⁰.

Таким же активным образом предполагалось вовлечь местное население в управление местными материальными ресурсами: «Как отмечал на заседании рабочей группы 22.08.1988 К.Ф. Шеремет, «в реализации отношений муниципальной собственности должен участвовать не только уполномоченный на управление Совет, но и само население. Например, некоторые решения, связанные с отчуждением объектов этой собственности, разделом собственности, передачей ее кому-нибудь, должны приниматься путем референдума»¹¹. Однако ни в первом, ни в последующих законах о местном самоуправлении эти идеи реализованы не были. Да и население никаким образом не заявляло требований о том, чтобы включиться в прямое управление муниципальной собственностью. Объяснения этому — в большей степени политологические или социологические. Политически активные граждане (которых относительно немного на местном уровне) реализуют свои потребности в участии в публичном управлении не через объединение граждан, а через легальные формы работы в системе представительной демократии: выдвигают себя в депутаты, на выборные муниципальные должности и т.д. Более того, такого рода общественная активность не приносит каких-либо доходов (если она соответствует закону) участникам местного демократического процесса, и это тоже немаловажный фактор, снижающий ее активность.

Крайне важно отметить, что, разрабатывая первую модель современного местного самоуправления, ее «отцы-основатели» (Г.В. Барабашев, В.И. Васильев, А.Б. Венгеров, И.Н. Ильинский, В.А. Пертцки, М.И. Пискотин, К.Ф. Шеремет и др.) «ни в коей мере не имели в виду отделение местного самоуправления от государственной власти... На заседании Группы 28.10.1988 К.Ф. Шеремет утверждал, что «нельзя противопоставлять

права. 2015. № 3. С. 6.

¹⁰ Там же. С. 6–7.

¹¹ Там же. С. 10.

местное самоуправление и государство... Самоуправление развивается не вне, а внутри государственных форм и связано с развитием власти». В.А. Пертцки, в свою очередь, говорил, что «органы местного самоуправления не обособлены от государства, но они имеют право решать вопросы местного значения до конца. Этим отличается все, что было, от того, что должно быть». Тем не менее все соглашались, что организационная самостоятельность имманентна местному самоуправлению и потому положение местных Советов в системе государственной власти должно существенно измениться. Суть изменений обосновал Г.В. Барабашев: «Надо ликвидировать двойное подчинение исполнительных органов местной власти, двойное подчинение исполнительных комитетов, отделов и управлений сохраняется только в вопросах методического руководства и контроля законности...Вышестоящие органы не вправе менять планы работы нижестоящих исполнительных комитетов, отделов и управлений, давать прямые указания, касающиеся расходования бюджетных средств, требовать предварительного согласования актов этих органов по вопросам, относящимся к собственной компетенции Советов»¹². Идеи отделения органов местного самоуправления от органов государственной власти появились позднее (при разработке проекта Конституции России 1993 года), и были отражены в ее итоговом тексте, причем в такой форме, что на сегодняшний день корректировка этих положений, во многом не связанных с практикой отношений, сложившихся в муниципально-правовой действительности, невозможна.

Но допустима ли при этом постановка вопроса о том, что понятия «государственный интерес» и «публичный интерес» (включающий, в свою очередь, интерес муниципальный) соотносятся как общее и целое, а именно, что государственный интерес — это неотъемлемая часть более широкого публичного интереса? И если «внутри» публичного интереса возникает противоречие (какая-то группа противопоставляет себя в своих интересах государству), очевидно ли, что задача государства — либо найти компромисс (или иным образом разрешить противоречие) и узаконить его (и, тем самым, сделать «противоречащий» интерес частью интереса государственного), либо запретить публичное проявление такого «противоречащего» интереса, т.е. установить запрет на существование такого интереса как противоправного?

Примеры как первого, так и второго мы легко найдем в сегодняшней практике взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления. Так, например, право муниципальной собственности как составная часть (одна из признаваемых государством форм) абсолютного вещного права собственности, казалось бы, предполагает свободу распоряжения муниципальным образованием своим имуществом (в границах, установленных нормами Гражданского кодекса Российской Федерации). Именно так и относились муниципальные образования (пример, особенно характерный для первых лет существования самостоятельной муниципальной власти) к своему имуществу: продавали (приватизировали), сдавали в аренду, обменивали и т.п. В 2003 году государство ввело абсолютный запрет на такого рода «пользование и распоряжение» муниципальной собственностью: ст. 50 Федерального закона от 6.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вступила в силу со дня его опубликования. Она ввела целевой характер муниципальной собственности: муниципалитеты могли владеть, пользоваться и распоряжаться исключительно теми объектами имущества, которые были предназначены для реализации тех или иных публичных интересов: решения вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий и т.д.

¹² Там же. С. 11–12.

Новая «постановка вопроса» немедленно вызвала противоречие между государственным и муниципальным интересом: если имущество необходимо использовать только для решения конкретного вопроса местного значения, то сдавать его в аренду (в целях извлечения дохода) уже невозможно. Более того, ст. 50 Федерального закона предусматривала (и предусматривает до сих пор) и своего рода «санкцию»: при наличии у муниципального образования права собственности на имущество, не соответствующего требованиям целевого предназначения, оно подлежит реперофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Несмотря на фиктивный (в известной степени) характер этой «санкции»¹³, она оказала воздействие на муниципальную экономику, существенно ограничив возможность муниципальных образований использовать свою собственность.

Муниципальные образования пытались отстоять приоритет «публично-муниципального интереса» перед «публично-государственным», указывая на то, что такого рода нормы федерального закона ограничивают право муниципальных образований «иметь в собственности любое имущество, не изъятое из гражданского оборота и не ограниченное в обороте, в частности в целях пополнения местных бюджетов». Более того, в этом они усмотрели посягательство на основы конституционного строя (ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации), которая устанавливает, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Но целевой характер публичной собственности, по сути, ставит «частную форму собственности в доминирующее положение по отношению к иным ее формам». Таким образом, государство, принимая соответствующие нормы, ограничивает гарантированные Конституцией права собственников (муниципальных образований) по владению, пользованию и распоряжению имуществом и нарушает основы конституционного строя, такие как свобода экономической деятельности и равная защита всех форм собственности¹⁴.

В сложившейся ситуации государство, представленное Конституционным Судом РФ, реагировало совершенно однозначно: «Не входя в систему органов государственной власти, органы местного самоуправления вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне. При этом конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований — Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, федеральный законодатель не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, предназначенное для осуществления возложенных на них полномочий. Тем самым при

¹³ Фиктивной, поскольку до сих пор, несмотря на сохранившееся в Федеральном законе требование о целевом характере муниципального имущества и указание на его принудительное реперофилирование в ином случае, формализованной процедуры «реперофилирования» не существует.

¹⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2.11. 2006 № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 2.

осуществлении правового регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления законодателем соблюден принцип соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным полномочиям»¹⁵.

А.А. Саурин в связи с этим отмечает: «С одной стороны, в ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации четко определено, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью... Но, с другой стороны, современная концепция местного самоуправления, также, безусловно, основанная на положениях Конституции, в частности, статье 12, устанавливающей, что местное самоуправление самостоятельно в пределах его полномочий, предполагает исчерпывающее определение перечня таких полномочий. И в нормах Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данный подход был реализован — вопросы местного значения разных видов муниципальных образований были определены исчерпывающим образом и в соответствии с известным принципом «деньги следуют за полномочиями» в этот исчерпывающий перечень вопросов местного значения был включен и «закрытый» перечень ресурсов. Согласно нормам Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» любое муниципальное образование обладало исчерпывающим перечнем видов имущества, необходимым для решения вопросов местного значения, и данный перечень не мог быть изменен иначе, как только данным Федеральным законом»¹⁶.

Это правило было отменено только после появления института «перераспределения полномочий», введенного Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». Стало ясно, что технически невозможно «перераспределять» полномочия на федеральном уровне и одновременно с этим «перебрасывать» имущество с одного уровня публичной власти на другой федеральным законом.

На практике на сегодняшний день государство совершенно не разделяет публичные ресурсы по принципу «местные» — «государственные». Неважно, к примеру, назван ли налог местным, федеральным или региональным, — в любом случае он будет тождественным образом (по отношению ко всем другим видам налогов) урегулирован положениями Налогового кодекса. Любой местный налог будет собран с граждан государственными налоговыми органами. И эти деньги будут зачислены федеральным казначейством на счета муниципального образования. Да, у муниципального образования есть определенная свобода в расходовании публичных ресурсов, в правомочиях пользования и распоряжения муниципальным имуществом, но эта свобода является весьма условной и немногим отличается от тех дискреций, которыми обладают государственные органы и должностные лица.

Более того, на всех уровнях публичной власти мы видим очевидное намерение федерального законодателя равным образом ограничить все уровни публичной власти

¹⁵ Там же.

¹⁶ Саурин А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения. М., 2014. С. 150.

(с учетом выполняемых функций) в праве владения, пользования и распоряжения публичной собственностью. Так, ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ (в ред. от 3.07.2016) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» устанавливает, что в федеральной собственности может находиться:

имущество, необходимое для обеспечения осуществления федеральными органами государственной власти полномочий в рамках их компетенции, установленной Конституцией РФ, а также нормативными правовыми актами РФ, определяющими статус этих органов, в том числе имущество федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, отнесенных решениями Правительства России к предприятиям и учреждениям, подведомственным федеральным органам исполнительной власти;

имущество, необходимое для обеспечения стратегических интересов России в области обороны и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан России, в соответствии с перечнем, утвержденным Президентом Российской Федерации по представлению Правительства;

имущество, необходимое для обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти, государственных служащих Российской Федерации, работников федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, включая нежилые помещения для размещения указанных органов, предприятий и учреждений¹⁷.

Такой же подход мы видим в нормах Федерального закона от 6.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 3.07.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Часть 1 ст. 26.11 данного Закона говорит, что в собственности субъекта федерации может находиться, во-первых, имущество, необходимое для осуществления прямо определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, подзаконными нормативными актами полномочий органов и должностных лиц субъекта РФ; во-вторых, имущество, необходимое для обеспечения деятельности органов и должностных лиц государственной власти субъекта; и, в-третьих, имущество, необходимое для осуществления делегированных полномочий¹⁸.

Но если мы теперь обратимся к муниципальному уровню публичной власти, то сразу заметим, что положения Федерального закона №131-ФЗ содержат практически тождественные формулировки. Нормы ч. 1 ст. 50 данного Федерального закона указывают, что в собственности муниципальных образований может находиться:

- 1) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения;
- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий;
- 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих;

¹⁷ СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

¹⁸ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения¹⁹.

Приведенные примеры сходного правового регулирования имущественных отношений убедительно доказывают, что как имущество, находящееся в муниципальной собственности, так и имущество, находящееся в государственной собственности, относящиеся к предмету как государственного, так и муниципального публичного интересов, имеют один и тот же правовой режим. Более того, как отмечают эксперты, «многие черты объединяют управление муниципальной собственностью и систему управления государственной собственностью. Чтобы подчеркнуть различия этих форм управления и в то же время обозначить их единое предназначение и согласованное, основанное на принципе тесного взаимодействия функционирование, ряд исследователей вполне обоснованно предлагает использовать такую категорию, как «публичное управление». В основе данной категории — определение, предложенное Г. Еллинеком: «Управление — это деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, осуществляемая вне границ законодотворчества и правосудия»²⁰.

Даже когда местное самоуправление получает право выбора (как минимум, формализованное) — принимать или не принимать тот или иной вопрос к своему ведению, финансировать его или нет, т.е. объективировать или не объективировать местный публичный интерес, — мы, тем не менее, находим целый ряд условий, определенных на федеральном уровне, с которыми связано придание данному вопросу публичности, т.е. возведению его в ранг общего местного интереса. Прежде всего федеральный законодатель задает ориентиры в виде примерного перечня вопросов, право решения которых может принадлежать муниципальным образованиям.

Так, органы местного самоуправления городского, сельского поселения по ч. 1 ст. 14.1 Федерального закона № 131-ФЗ имеют право на создание музеев поселения, совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, создание муниципальной пожарной охраны, создание условий для развития туризма и т.д. Второе условие заключается в том, что такого рода вопросы не должны быть отнесены федеральной или региональной властью (федеральными законами или законами субъектов федерации) к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований или органов государственной власти, а равно не должны быть исключены из их компетенции названными актами. Наконец, в-третьих, решение таких вопросов должно финансироваться только из собственных (в узком смысле) доходов местных бюджетов, т.е. тех доходов, которые напрямую зачисляются в местные бюджеты, а не передаются в виде межбюджетных трансфертов из других уровней бюджетной системы России (или их заменяющих видов доходов — в частности, поступлений в местный бюджет налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений).

Как видно, границы данной самостоятельности вовсе невелики, и, более того, у государственных структур любого уровня всегда есть право вмешаться в эту область компетенции муниципальных образований. И это в теории — с точки зрения абстрактного толкования положений законодательства. На практике любое решение, принятое на му-

¹⁹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁰ См.: Саурин А.А. Указ. соч. С. 151.

ниципальном уровне в отсутствие прямого указания федерального или регионального закона, ведет к его обжалованию в судебном порядке (прокуратурой или иным органом государства). Развитие такого рода положений в действующем законодательстве фактически заставляет органы местного самоуправления не отделять местный публичный интерес от региональных и федеральных публичных интересов. Так государство принудительно сделало частью публичного (в широком смысле) интереса соблюдение принципа целевого использования муниципального имущества, включая наличие исчерпывающего пообъектного перечня имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения. Однако как только этот публичный интерес изменился — а именно, государство согласилось с возможностью перераспределения полномочий между муниципальным и региональным (субъектов РФ) уровнями публичной власти (что, конечно, зачастую влечет и перераспределение пообъектного состава муниципального имущества), — были изменены и правила, связанные с ним: соответствующие перечни были исключены из ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ²¹.

Но есть и многочисленные примеры обратного (т.е. определения баланса государственной и муниципальной интересов «не в пользу» государства): так, нормы ч. 3 ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ содержат положения о том, что законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения; в соответствии с установленными законом субъекта РФ видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

На основе данных положений субъект Российской Федерации (Челябинская область) принял Закон от 29.06.2006 № 36-ЗО «О муниципальных выборах в Челябинской области» и этот Закон вынуждает все муниципальные образования региона, включая сельские поселения, перейти на пропорциональную систему выборов. Изменения, которые в связи с этим пришлось внести в устав Хомутинского сельского поселения Увельского муниципального района Челябинской области и в соответствии с которыми ранее применявшаяся мажоритарная система выборов в Совет депутатов — представительный орган данного муниципального образования — была заменена пропорциональной избирательной системой со связанными списками кандидатов, были обжалованы в Конституционный Суд России региональным уполномоченным по правам человека И.И. Болтушенко и гражданином Ю.А. Гурманом, которому было отказано в регистрации кандидатом в депутаты в порядке самовыдвижения. В жалобе заявители указали, что проведение выборов на основе пропорциональной избирательной системы не позволяет гражданам, не состоящим в политических партиях и не поддерживающим выдвинутые ими списки кандидатов в депутаты, непосредственно реализовать свое право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в выдвижении кандидатур, в том числе своих собственных и голосовать за них.

КС РФ рассмотрел эту жалобу и пришел к однозначному выводу: «Признать положения 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» не соответ-

²¹ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

ствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 130, 131 (часть 1) и 132, в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан»²².

В результате данного решения ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена ч. 3.2. следующего содержания: «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»²³. Таким образом, государству пришлось отказаться от «притязаний» на распространение пропорциональной избирательной системы на все уровни муниципальных образований.

Но сам факт применения данного вида избирательной системы на уровне местного самоуправления убедительно свидетельствует, что местное самоуправление не может рассматриваться только в контексте представительства населения муниципальных образований в целях решения вопросов местного значения: «Политические партии в силу своего конституционно-правового статуса в рамках действующего законодательства Российской Федерации не ставят перед собой в качестве основной цели участие в решении вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Напротив, политические партии, участвуя в решении вопросов местного значения, должны исходить из общенациональных (общегосударственных) интересов и обеспечивать их соблюдение при осуществлении местного самоуправления, равно как и при осуществлении государственной власти. Именно эта функция возложена на них федеральным законодателем»²⁴.

Действительно, широко распространившееся явление возникновения на местном уровне публичной власти (точнее, на уровне городских округов и муниципальных районов) фракций политических партий²⁵ явно означает, что местное самоуправление как

²² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07. 2011 № 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» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

²³ Федеральный закон от 16.10. 2012 № 173-ФЗ «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5786.

²⁴ *Борисов И.Б., Игнатов А.В.* Некоторые конституционно-правовые аспекты организации выборов по пропорциональной системе в представительные органы муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 62.

²⁵ Что произошло после принятия Федерального закона от 20.03.2011 № 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 пропорци-

уровень публичной власти включено в сферу государственных дел, причем настолько, что государство распространяет единые принципы взаимодействия с политической системой общества на данный уровень публичной власти. Данный пример — наглядная иллюстрация того факта, что местное самоуправление представляет собой часть системы публичного управления в государстве.

В целом приведенные примеры убедительно свидетельствуют, что **как только публичный интерес объективируется правом** (а предметом правовых исследований может быть только объективированный правом интерес, в иных случаях это объект изучения других наук: социологии, политологии и т.д.), **он становится общим для всей системы публичной власти, и баланс этих интересов основан на принципе внутреннего непротиворечия**. Это особенно верно применительно к уровню местного самоуправления: ст. 76 Конституции России допускает противоречия федеральных законов и законов субъектов, и в ряде случаев в ситуации противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта, изданным вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения РФ и субъектов РФ, действует нормативный правовой акт субъекта (т.е. допустимо смещение баланса публичного интереса в сторону региона).

Однако в отношении местного самоуправления нет ни одной подобной предпосылки: ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает систему муниципальных правовых актов во главе с уставом муниципального образования: ч. 2 ст. 43 содержит положение о том, что устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

При этом согласно ч. 6 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть противоречия устава Конституции России, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов федерации. Согласно ч. 3 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства прокурор в пределах своей компетенции, а также Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), орган местного самоуправления, глава муниципального образования могут обратиться в суд с административным иском о признании нормативного правового акта, в том числе принятого местным референдумом, не действующим полностью или в части. Это может иметь место, если они полагают, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан²⁶.

Таким образом, при коллизии формализованного муниципального и государственного публичного интересов заинтересованные силы ищут баланс, на основе которого

ональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов».

²⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8.03.2015 № 21-ФЗ (в ред. от 3.07.2016) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

противоречие решается и интерес становится общим; и при определении такого рода баланса далеко не всегда за основу берутся интересы только и исключительно государства. В связи с этим возникающий вопрос о понятии «публичный интерес» в контексте интереса муниципального предстает не только как интерес общества, но **интерес общества, санкционированный (признанный и публично выраженный) властью**. На разных уровнях публичной власти он трансформируются в различающиеся, даже взаимоисключающие потребности. Задача государства — найти и юридически закрепить механизмы, которые позволили бы выстраивать баланс таких интересов, подчинение их общему благу.

В целом, все приведенные выше аргументы свидетельствуют, что понятия «государственный интерес» и «публичный интерес» соотносятся как общее и целое, при этом муниципальный интерес — это неотъемлемая часть более широкого публичного интереса. И если «внутри» публичного интереса возникает противоречие (какая-то муниципальная общность противопоставляет себя в своих интересах государству), то очевидно, что задача государства — либо найти компромисс (или иным образом разрешить противоречие) и узаконить его и тем самым сделать «противоречащий» интерес частью интереса государственного, либо запретить публичное проявление такого «противоречащего» интереса, т.е. установить запрет на существование такого муниципального интереса как противоправного.



Библиография

- Барабашев Г.В. Местное управление и самоуправление в зарубежных странах/ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Белые Альфы, 2013. С. 231–251.
- Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23–28.
- Борисов И.Б., Игнатов А.В. Некоторые конституционно-правовые аспекты организации выборов по пропорциональной системе в представительные органы муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 56–63.
- Васильев В.И. Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 5–15.
- Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики. М.: Юрист, 2003. 276 с.
- Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИНФРА-М, 2016. 224 с.
- Косаренко Н.Н. Категория «интерес» в системе публичного и частного права // Государство и гражданское общество. 2007. № 3. С. 153–162.
- Костюков А.Н. Новейшая эволюция муниципального права // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12. С. 28–32.
- Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С.91–99.
- Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: Городец, 2004. 384 с.
- Пешин Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 62–68.
- Саурин А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения. М.: Статут, 2014. 351 с.
- Современные проблемы организации публичной власти / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.

Соловьев С.Г. Цели российского местного самоуправления и правовой институт перераспределения муниципальных полномочий // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 16–21.

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

Correlation between State and Municipal Interests as Public Authority Interests



Anatoliy N. Rykov

First Deputy, Head, City Administration, Sochi Municipality, Candidate of Juridical Sciences. Address: 26 Sovetskaya Str., Sochi 354000, Krasnodar Area, Russian Federation. E-mail: a.n.rykov@gmail.com



Abstract

The paper features the question of possible correlation of the notions of “state interest” and “public interest” as a common and comprehensive on the basis of the comparative legal method, as well as the methods of synthesis and induction. In turn, state interest is postulated as an integral part of a wider interest. The analysis of the current Russian practice of economic relations between the state and local authorities shows how the state compulsorily turns part of the public (in a broad sense) interest in the principle of targeted use of municipal property, including the availability of an exhaustive on-site inventory of property intended to address issues of local importance. However, as soon as this public interest changed — namely, the state agreed with the possibility of redistribution of powers between the municipal and regional (sub-entities of the Russian Federation) levels of public authority, which, of course, often involves the redistribution of the object-matter composition of municipal property related to it: the corresponding lists of property, that were rigidly assigned to municipalities, were excluded from federal legislation. The mechanisms of mutual relations of the state and local authorities seems to be convincing evidence that the public interests of the state and local self-government are united, in fact, local self-government bodies today are the lowest level of a unified system of state (or, with the consideration of the need for their formal separation, — public) power with common functions and tasks being solved both at the top (federal and regional) and at lower (municipal-territorial or municipal-settlement) levels. Moreover, despite the formal separation, the levels of local government and state power in terms of the forms and methods of exercising public power do not differ at all. The considered practice, on the whole, leads to the conclusion that as soon as a public interest is objected to by law (and the only subject of legal research is this is an objectified interest in law, in other cases it is an object for studying other sciences: sociology, political science, and so on.) — it becomes common to the entire system of public authority and it is necessary to find a balance of state-legal and municipal-legal interests on the basis of internal non-contradiction (combination).



Keywords

state power, local government, public interest, autonomy of local self-government bodies, municipal formation, public interest.

Citation: Rykov A.N. (2017) Correlation between State and Municipal Interests as Public Authority Interest. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 3, pp. 4–18 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.2.4.18



References

Barabashev A.V. (2013) *Mestnoe upravlenie i samoupravlenie v zarybeznykh stranah* [Local Government and Self-Government Abroad / Mishin A.A. *Konsitucionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional Law in Foreign States]. Moscow: Belye Alvy, pp. 231–251.

- Bezrukov A.V. (2015) Gosudarstvennaia i municipalnaya vlast v sisteme edinoi publichoi vlasti Rossii [The State and Municipal Authorities within a System of United Public Power in Russia]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, no 6, pp. 23–28.
- Borisov I.B., Ignatov A.V. (2011) Nekotorye konstitucionno-pravovye aspekty organizatscii vyborov po proporcionalnoi sisteme v predstavitelnye organy munitcipalnykh obrazovaniy [Some Constitutional Aspects of Elections to Municipalities]. *Gosudatsstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, no 9, pp. 56– 63.
- Dedov D.I. (2003) *Obschestvennoe blago kak sistema kriteriev pravomernogo regulirovaniya ekonomiki* [Bien Public as a System of Criteria of Orthodox Regulating Economy]. Moscow: Jurist, 276 p. (in Russian)
- Glazyrin N.G., Nozdrachev A.F. et al. (2016) *Konflikt interesov na gosudarstvennoi i municipalnoi sluzhbe: prichiny, predotvraschenie, uregulirovanie* [Conflict of Interests within State and Municipal Service: Causes, Prevention, Settlement]. Moscow: INFRA-M, 224 p. (in Russian)
- Kosarenko N.N. (2007) Kategorija “interes” v sisteme publichnogo i chastnogo prava [Category of Interest in Public and Private Law]. *Gosudarstvo i grazhdanskoe obschestvo*, no 3, pp. 153–162.
- Kostiukov A.N. (2014) Noveyshaya evolutcia municipalnogo prava [Recent Evolution of Municipal Law]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, no 12, pp. 28–32.
- Kryazhkov V.A. (1999) Publichnyi interes: poniatie, vidy i zaschita [Public Interest: Concept, Sorts and Protection]. *Gosudarstvo i pravo*, no 10, pp. 91–99.
- Mazaev V.D. *Publichnaya sobstvennost v Rossii: konstitcionnye osnovy* [Public Property in Russia: Constitutional Basic]. Moscow: Gorodetz, 384 p. (in Russian)
- Peshin N.L. (2016) Novye tendentsii munitcipalnoi reformy: pereraspredelenie polnomochiy mezhdu urovniami publichnoi vlasti [New Trends of Municipal Reform: Redistributing Powers between Levels of Public Power]. *Konstitucionnoe i munitcipalnoe pravo*, no 12, pp. 62–68.
- Saurin A.A. (2014) *Publichnaya sobstvennost v Rossiyskoi Federatsii* [Public Property in the Russian Federation]. Moscow: Statut, 351 p. (in Russian)
- Soloviov S.G. (2016) Tseli rossiyskogo mestnogo samoupravleniya i pravovoi institut pereraspredeleniya municipalnykh polnomochiy [Aims of Russian Local Self-Government and Legal Institute of Redistributing Municipal Powers]. *Gosudarstvennaya vlast and mestnoe samoupravlenie*, no 4, pp. 16–21.
- Sovremennyye problemy organizatscii publichnoi vlasti* [Modern Issues of Organizing Public Power (2014)]. Ed. by S. Avakian. Moscow: Justitzinform, 596 p. (in Russian)
- Totiev K.Yu. (2002) Publichnyi interes v pravovoi doctrine izakonodatelstve [Public Interest in Legal Doctrine and Legislation]. *Gosudarstvo i pravo*, no 9, pp. 19–25.
- Vassiliev V.I. (2015) Mestnoe samoupravlenie: istoria i sovremennaya praktika [Local Self-Government: a History and Modern Practice]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 3, pp. 5–15.