

УДК 342.553

DOI: 10.26456/vtpravo/2022.3.040

ВАРИАТИВНОСТЬ ФОРМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КАК ПРИНЦИП ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Н.А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматривается сущность принципа вариативности в организации и деятельности местного самоуправления, определяются основные его проявления в современном развитии муниципальной власти.

***Ключевые слова:** местное самоуправление, принципы местного самоуправления.*

Местное самоуправление как форма осуществления публичной власти в Российской Федерации основывается на ряде принципов. Согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к совместному ведению России и субъектов Российской Федерации.

Принципы как общие начала, идеи организации местного самоуправления нашли отражение и в законодательстве о местном самоуправлении. Неслучайно Федеральный закон о местном самоуправлении носит название «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а внесенный 16.12.2021 г. в Государственную Думу законопроект о местном самоуправлении назван «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Под общими принципами организации местного самоуправления понимают основополагающие требования, с учетом которых строится система и деятельность [4].

В Конституции РФ местное самоуправление признано в качестве одной из основ конституционного строя. В силу этого оно рассматривается как обязательный элемент конституционного механизма [7, с. 9–18]. А в современных условиях, когда действует конституционное положение о том, что органы государственной власти и местного самоуправления входят в единую систему публичной власти, последнее, т. е. местное самоуправление, его организацию и функционирование следует рассматривать исходя из условий его существования как части этой публичной власти. Отсюда следует, что рассмотрение принципов организации местного самоуправления невозможно в отрыве от сути публичной власти. Современные исследователи понятия «публичная власть» обращают внимание не

только на характеристику сущности этого явления, но и на определение принципов функционирования публичной власти. Так, Е.Б. Султанов называет три принципа единства публичной власти: включение органов государственной власти и местного самоуправления в единую систему публичной власти; включение субъектов Российской Федерации в процесс принятия общефедеральных решений; взаимодействие федеральных органов государственной власти [6, с. 9–16].

Принцип включения органов государственной власти и местного самоуправления в единую систему публичной власти имеет значение для определения взаимодействия этих двух видов органов.

И.А. Старостина отмечает, что среди принципов, закрепленных в Федеральном законе от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [1], особое значение в сфере правового регулирования межуровневого взаимодействия имеют: согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на всех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном; разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти и гарантии финансового обеспечения разграничения полномочий; признание и гарантированность местного самоуправления [5, с. 27].

Однако следует отметить, что в качестве принципа взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на современном этапе развития российской государственности выступает вариативность организации местного самоуправления. И это не только принцип организации местного самоуправления, но и принцип его взаимодействия с органами государственной власти.

Первое проявление этого принципа во взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления заключается в том, что правовое регулирование местного самоуправления находится в совместном ведении России и субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации осуществляют правовое регулирование местного самоуправления, хотя и на основе установленных Федеральным законом общих принципов организации местного самоуправления, но все же с учетом своих условий. Так, согласно действующему Закону о местном самоуправлении № 131-ФЗ устанавливать статус городского округа с внутригородским делением может закон субъекта Федерации. В ряде случаев субъекты Федерации закрепляют особенности территориальной организации местного самоуправления. Так, республика Саха (Якутия) предусмотрела в своем законодательстве о местном самоуправлении, что на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях требования транспортной доступности до административного центра муниципального района и обратно для жителей всех поселений, входящих в муниципальный район, не применяются [2].

Исследователи отмечают, что «новая законодательная модель организации региональной публичной власти предусматривает функциональное и институциональное совершенствование механизма взаимодействия с муниципальной властью. В частности, эта модель предполагает:

– *возможность* (выделено мной – Н.А.) участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления;

– *возможность* (выделено мной – Н.А.) дистанционного взаимодействия органов публичной власти, которое учитывает процессы цифровизации и эпидемиологическую ситуацию;

– *право* (выделено мной – Н.А.) представителей муниципальных органов, наряду с территориальными федеральными органами исполнительной власти, региональными исполнительными органами и их руководителями, по приглашению законодательного органа субъекта Российской Федерации выступать в региональном представительном органе и отвечать на вопросы депутатов, включая дистанционную форму такого участия в заседаниях, на основе регионального законодательства;

– *право* (выделено мной – Н.А.) органов публичной власти обращаться в Государственный Совет в целях обеспечения согласительных процедур и для разрешения разногласий, в том числе между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, включая вопросы передачи полномочий между этими органами, для достижения согласованного их решения на основе федерального закона и законов субъектов Российской Федерации» [5, с. 28].

Другими словами, в любом из приведенных случаев речь идет о *возможном* поведении как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Выбрать свой вариант поведения они могут, исходя из конкретных условий осуществления своих задач, исходя из развивающихся процессов цифровизации и даже исходя из эпидемиологической обстановки, которая становится фактором, обязательно учитываемым при реализации полномочий публичных органов.

Однако в большей степени принцип вариативности проявляется при организации самого местного самоуправления. Основоположниками науки муниципального права давно был обозначен принцип многообразия форм осуществления местного самоуправления, который в большей или меньшей степени проявлялся всегда в организации власти на местах. Степень этого проявления по большей части зависела от характера правового регулирования муниципальных отношений. Так, в наибольшей степени он проявился в период действия Федерального закона № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления», который был рамочным правовым актом, на

федеральном уровне закреплявшем самые общие положения о местном самоуправлении и оставлявшем субъектам Федерации возможность правового регулирования муниципальных отношений, исходя из их особых условий. Такой самостоятельный широкий взгляд субъектов Федерации на организацию местного самоуправления, к сожалению, привел в итоге к печальным последствиям, которые выразились в принятии в ряде субъектов Федерации законов, противоречащих по признанию Конституционного Суда РФ Конституции страны [3].

С принятием Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержание принципа многообразия форм осуществления местного самоуправления несколько сократилось, и ограничилось, по сути, возможностью выбирать населением различные формы участия в местном самоуправлении.

Принцип вариативности в организации местного самоуправления, на наш взгляд, является более широким понятием, нежели принцип многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления, поскольку собственно под организационными формами понимаются формы непосредственной и представительной демократии, в которых реализуется местное самоуправление. Вариативность же, как принцип организации и функционирования местного самоуправления, означает:

- разные формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления;
- разные способы формирования органов местного самоуправления;
- возможность закреплять в уставе свою систему органов местного самоуправления;
- разные формы взаимодействия органов местного самоуправления между собой;
- множественность форм участия населения в осуществлении местного самоуправления и возможность выбирать из тех форм, которые обозначены законом, и закреплять в уставе свою систему форм участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- возможность закреплять в уставе муниципального образования иные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, помимо тех, которые предусмотрены в Федеральном законе.

Так, говоря о таком проявлении принципа вариативности, как разные способы формирования органов местного самоуправления, следует отметить, что согласно действующему закону о местном самоуправлении в муниципальном районе представительный орган муниципального образования может формироваться двумя способами: либо избираться населением на муниципальных выборах, либо формироваться из глав поселений, входящих в муниципальный район и депутатов, избираемых

по равной норме представительства от каждого поселения, входящего в состав такого муниципального района. Наибольшее проявление вариативности имеет место при избрании главы муниципального образования, который согласно действующему законодательству может быть избран одним из следующих способов: избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (п. 1 ч. 2 ст. 36). Кроме того, в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

Но разнообразие в избрании и организации деятельности такого должностного лица этим не ограничивается. Федеральный закон предусматривает, как известно, и разные варианты реализации полномочий главы муниципального образования в зависимости от порядка его избрания.

Вариативность как принцип проявляется не только и не столько в том, что предусмотрены многообразные формы осуществления местного самоуправления, способы избрания главы муниципального образования или формирования представительного органа местного самоуправления, сколько в том, что из имеющихся «предложений» Федерального закона муниципальное образование может выбрать свой вариант. И здесь возникает другой вопрос: исходя из чего муниципальное образование должно определять тот вариант организации местного самоуправления на своей территории, который будет более уместен в его случае. На сегодняшний день муниципальные образования идут, скорее, дорогой проб и ошибок, зачастую испытывая на себе давление «старшего брата» – субъектовой власти – в выборе варианта организации публичной власти на своей территории.

В этих условиях необходима разработка концепции определения критериев, необходимых для выбора конкретного варианта организации муниципальной власти в том или ином муниципальном образовании. При этом в число таких критериев должны входить: тип муниципального образования; численность населения, особенность территориальной организации; вопросы местного значения, решаемые муниципальным образованием; полномочия, осуществляемые в пределах таких вопросов; традиции, сложившиеся в муниципальном образовании; национальные особенности; состав населения и иные.

Следует отметить, что внесенный в Государственную Думу законопроект о местном самоуправлении в единой системе публичной власти также основывает организацию местного самоуправления, его

взаимодействие с органами государственной власти на принципе вариативности. Даже в том случае, когда допускается участие органов государственной власти субъекта Федерации в организации местного самоуправления, это, во-первых, допускается, а во-вторых, является одним из вариантов, закрепленных в законе.

Таким образом, принцип вариативности в организации местного самоуправления имеет достаточно широкий спектр проявления как в действующем законе, так и в предлагаемом новом проекте. Однако следует обратить внимание научной общественности на задачу формирования концептуальных подходов к вопросу реализации этого принципа в целях оптимальной организации местного самоуправления, направленного прежде всего на защиту прав и законных интересов населения муниципального образования.

Список литературы

1. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112210031> (дата обращения: 02.09.2022).

2. Закон республики Саха (Якутия) «О местном самоуправлении в республике Саха (Якутия)» от 30.11.2004 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/423845502> (дата обращения: 02.09.2022).

3. Постановление Конституционного Суда от 30.11.2000 г. № 15 «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"» [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-ot-30112000-n> (дата обращения: 02.09.2022).

4. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление России с точки зрения мифологической аранжировки // Местное право. 2018. № 4. С. 9–18.

5. Султанов Е.Б. Конституционные основы единства публичной власти в российской Федерации // Ученые записка Казанского университета. Серия гуманитарные науки. 2020. Т. 162. Кн. 2. С. 9–16.

6. Старостина И.А. Новое в российской практике правового регулирования взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Законодательство. 2022. № 2. С. 27–36.

7. Муниципальное право России: учеб. / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. 430 с.

Об авторе:

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

**VARIABILITY OF FORMS OF IMPLEMENTATION
AS A PRINCIPLE OF THE ORGANIZATION OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT**

N.A. Antonova

Tver State University, Tver

The essence of the principle of variability in the organization and activities of local self-government is considered, its main manifestations in modern local self-government are determined.

Keywords: *local self-government; principles of local self-government.*

About author:

ANTONOVA Nana – the doctor of jurisprudence, the manager Faculty of the constitutional, administrative and customs right of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33, 33), SPIN-code: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Вариативность форм осуществления как принцип организации местного самоуправления // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2022. № 3 (71). С. 40–46.