

Актуальные вопросы науки и практики

УДК 342.55

САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ПРИНЦИП ЕГО ОРГАНИЗАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Н. А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматриваются проблемы обеспечения принципа самостоятельности населения в решении вопросов местного значения.

***Ключевые слова:** местное самоуправление, вопросы местного значения, население муниципального образования.*

Местное самоуправление как одна из ключевых идей организации публичной власти в Российской Федерации, возродившись в нашей стране как демократический институт, за последние несколько лет претерпело не одну реформу, в результате чего произошло искажение самой природы местного самоуправления, а также тех принципов, на основе которых задумывалась его реализация в нашей стране. Здесь пойдет речь лишь об одном, но основополагающем принципе организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации – принципе его самостоятельности. Данный принцип имеет конституционное закрепление. Так, в ст. 12 Конституции РФ установлено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Следует отметить, что это положение содержится в главе, определяющей основы конституционного строя. И не случайно данный принцип закреплен именно в этой главе, а не в главе 8 «Местное самоуправление». Тем самым подчеркивается важность этого принципа, он определяет реализацию остальных принципиальных положений, на основе которых действует муниципальная власть в Российской Федерации.

Прежде чем пойдет речь о реализации данного принципа и проблемах, связанных с такой реализацией, следует обратить внимание на то, что природа самого принципа самостоятельности местного самоуправления неоднозначна. Так, согласно теории свободной общины, являющейся исторически первой теорией местного самоуправления, принцип самостоятельности местной власти объяснялся с позиции того, что община по отношению к государству была первична. И поэтому самостоятельное решение местных вопросов для общины было очевидным. Это было «естественное право общины».

В современных же условиях, когда местное самоуправление, как в Российской Федерации «признается и гарантируется государством», характер такой самостоятельности не абсолютный. Государство, признавая местное самоуправление, в то же время устанавливает пределы такой самостоятельности. Не случайно в той же ст. 12 Конституции РФ установлены такие пределы – это полномочия местного самоуправления. Одной из гарантий такой самостоятельности является организационное обособление органов местного самоуправления, их отделение от органов государственной власти.

С момента принятия Конституции РФ и дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении не утихают споры о том, насколько оправдано включение такого принципа в конституционный акт. Но следует помнить о тех исторических условиях, в которых принималась нынешняя Конституция. Эти два принципа (самостоятельность и организационная обособленность) местного самоуправления закрепились были с той целью, чтобы обеспечить функционирование самостоятельного местного уровня власти, организованного в отличие от прежней системы органов, основанной на принципе централизации. Правда, они же, эти принципы иногда трактовались таким образом, что местное самоуправление рассматривалось как некое государство в государстве.

По справедливому замечанию Н.С. Бондаря принцип самостоятельности местного самоуправления должен рассматриваться «не в негативно-охранительном (самостоятельность «от чего-то»), а в позитивно-представительном плане, уполномочивающем местное самоуправление на активную деятельность по решению задач, осуществлению принадлежащих ему как институту российской государственности публично-правовых функций»¹.

Конституционный Суд РФ не раз обращался к вопросу о пределах самостоятельности местного самоуправления, а также о возможности ограничения такой самостоятельности². Особо ярко позиция Конституционного Суда РФ в вопросе о самостоятельности местного самоуправления проявляется в постановлении этого органа от 1 декабря 2015 г. № 30-П³. В данном постановлении Конституционный суд устанавливает, что Конституция РФ, закрепляя самостоятельность

¹ Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2014. С. 81.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П // СПС Консультант Плюс; Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П // СПС Консультант Плюс и др.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // СПС Консультант Плюс.

местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной.

Тогда возникает вопрос, а в чем же состоит принцип самостоятельности местного самоуправления, каково его содержание и как оно реализовано в современных условиях. При ответе на данный вопрос, прежде всего, следует обратиться к конституционным положениям. Так, в главе Конституции о местном самоуправлении, в трех из четырех, имеющих в ней статей, подчеркивается самостоятельность муниципального уровня власти. Это проявляется прежде всего в том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Помимо этого владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью также осуществляется в муниципальном образовании на принципе самостоятельности (ст. 130 Конституции). Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131 Конституции). Наконец, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ст. 132 Конституции). Однако анализ этих трех положений конституционного акта свидетельствует о том, что это не однопорядковые элементы принципа самостоятельности местного самоуправления. В одном случае закрепляется самостоятельность населения (при определении структуры органов), в другом речь идет о самостоятельности органов местного самоуправления (ст. 132). И наряду с этим Конституция предъявляет требование к местному самоуправлению как форме осуществления власти – обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ст. 130). Последнее положение нуждается в анализе. Что означает это требование – обеспечить решение населением вопросов местного значения? А означает это необходимость создания условий в муниципальном образовании, при которых население реально могло бы принимать решения по вопросам местного значения или участвовать в решении таких вопросов. Это должны быть и организационные условия реализации такого права населения и правовые гарантии этого права. Другими словами в муниципальном образовании должны быть разработаны нормативные правовые акты, направленные на регулирование порядка создания и функционирования территориального общественного самоуправления, проведения

публичных слушаний, схода граждан, иных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Другое проявление принципа самостоятельности местного самоуправления – самостоятельное определение *населением* структуры органов местного самоуправления. На сегодняшний день это, пожалуй, самая проблематичная сфера реализации рассматриваемого принципа местного самоуправления. Проблематичность такой ситуации заключается в том, что Федеральный Закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ претерпел ряд изменений, которые фактически ликвидировали возможность определять структуру органов местного самоуправления самостоятельно населением.

Но прежде, чем говорить о том, почему сделан такой вывод, обратим внимание на содержание понятия структура органов местного самоуправления. В контексте Федерального Закона № 131-ФЗ структура органов местного самоуправления понимается как их перечень. Однако, на наш взгляд, содержание понятия «структура органов местного самоуправления» должно включать еще один элемент – взаимосвязь и взаимодействие этих органов. С этой точки зрения население, наделенное правом самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, может участвовать не только в формировании этих органов, но и в выборе той модели их взаимодействия, которая должна быть определена Законом. Здесь то и проявляются дефекты современного правового регулирования местного самоуправления. С одной стороны законодатель предусмотрел несколько моделей организации местного самоуправления. Так, представительный орган может избираться на прямых муниципальных выборах, или в установленных законом случаях, формироваться иным путем (в муниципальном районе – из глав повелений, входящих в район и из депутатов, избираемых по равной норме представительства). Глава муниципального образования может занимать свою должность тремя разными способами. С другой стороны законодатель не установил механизм взаимодействия органов местного самоуправления при всех возможных моделях организации местного самоуправления.

На первый взгляд в Законе предусмотрена альтернативность для населения в выборе той или иной модели. Но может ли население на самом деле выбирать модель организации местной власти в своем муниципальном образовании самостоятельно? Ответ на этот вопрос, к сожалению, отрицательный.

⁴ СПС «КонсультантПлюс».

В предыдущей редакции Федерального закона № 131–ФЗ (до 2014 г.) порядок избрания главы муниципального образования определялся уставом муниципального образования. С внесением в Федеральный закон № 131–ФЗ в 2014 г. изменений⁵ этот порядок устанавливается теперь законом субъекта Федерации и уставом муниципального образования. Конечно, в этом случае население практически никак не влияет на выбор способа избрания главы муниципального образования.

Данный вопрос стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, который признал данное положение Федерального Закона № 131-ФЗ, не противоречащим Конституции РФ, аргументируя это тем, что оно направлено на обеспечение сбалансированной реализации государственных и местных интересов в условиях сложившихся территориальной организации местного самоуправления и разграничения связанных с социально-экономическим развитием соответствующих территорий полномочий органов публичной власти. Более того, Конституционный Суд допустил возможность воспроизведения законом субъекта Федерации единственно возможного варианта формирования представительного органа и порядка избрания главы муниципального образования⁶.

Следует учитывать еще и то, что одним из способов избрания главы муниципального образования является избрание его представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом в определенных типах муниципальных образований (муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения) половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Если сложить эти два положения Закона воедино – с одной стороны, субъект Федерации определяет способ избрания главы муниципального образования (в некоторых случаях, представляя его как единственно возможный вариант), а с другой – участие в конкурсной комиссии представителей субъекта Федерации (50%), то становится вполне очевидным, что население как основной субъект местного самоуправления оказалось «отодвинутым» от процесса определения структуры органов местного самоуправления. Не случайно С.А. Авакьян отмечает, что «стали развиваться различные завуалированные формы подчиненности органов местного

⁵ СЗ РФ. 2014 г. № 22. Ст. 2770.

⁶ СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

самоуправления государственным органам, основанные на косвенном руководстве»⁷.

Конечно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и не подчиняются им иерархично. Тем не менее, это не означает, что они абсолютно свободны от влияния государственных органов. Взаимодействие двух форм публичной власти (государственной и муниципальной) должно иметь место, но при этом взаимодействии не может искажаться идея местного самоуправления, которая основана, прежде всего, на принципе самостоятельности.

Список литературы

1. Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. М.: ЮНИТИ–ДАНА. 2014. 198 с.
2. Муниципальное право России. М.: Проспект, 2009. 544 с.

INDEPENDENCE OF LOCAL SELF-MANAGEMENT AS THE PRINCIPLE OF ITS ORGANIZATION: PROBLEMS OF MAINTENANCE

N. A. Antonova

Tver State University

Problems of maintenance of a principle of independence of the population in the decision of questions of local value are considered.

Keywords: local self-management, questions of local value, the population of municipal formation.

Об авторе

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического факультета Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: antonova.nana@list.ru

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), e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Самостоятельность местного самоуправления как принцип его организации: проблемы обеспечения // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 3. С. 94 – 99.

⁷ Муниципальное право России. М.: Проспект, 2009. С. 151.