

Правоведение

УДК 342.5

А.А. Иванова

КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ ПОДХОД

В статье рассматриваются актуальные вопросы развития местного самоуправления на основе требований Конституции РФ с учетом конституционных поправок. Проанализированы правовые нормы, закрепляющие местное самоуправление в разные исторические периоды. Рассматриваются теоретические и практические подходы в обеспечении самоуправленческих задач. Акцентируется внимание на выявлении проблем в правовом регулировании и правоприменительной практике для применения опыта в современных реалиях. Автор рассматривает новеллы Основного Закона, выявляя полемические нормы, такие как понятие и назначение публичной власти, взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, участие государственных и муниципальных органов в муниципальном управлении, формирование эффективной модели организации деятельности органов местного самоуправления, предлагает некоторые пути решения исследуемых спорных моментов.

Ключевые слова: Конституция РФ, теоретико-правовой подход, исторический опыт развития местного самоуправления, публичная власть, взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления.

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-3-421-431

15 января 2020 г. в послании к Федеральному собранию Президент РФ В.В. Путин предложил внести ряд поправок в Конституцию РФ, в частности, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами, закрепив в Основном Законе принципы единой системы публичной власти¹.

Рассмотрим теоретические и практические подходы формируемой системы управления, и обобщив предшествующий опыт, выделим некоторые дискуссионные вопросы.

Важной новеллой стало введение правовой категории «единая система публичной власти» с конституционным закреплением основ её организации, но без буквального уточнения данного понятия в законодательстве. Публичная власть стала относиться к федеральному ведению в части её организации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ)², что корреспондируется со ст. 3 Конституции РФ, где зафиксированы следующие положения:

- «... единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ»;
- «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»;
- «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы».

Соответственно, следует сформулировать три дискуссионных вопроса: во-первых, синонимичны ли утверждения: «народ – источник власти» и «народ обладает властью»; во-вторых, может ли народ обладать властью; в-третьих, можно ли считать референдум и свободные выборы непосредственным выражением власти народа?

Термин «власть» был введен римскими юристами, которые отождествляли в нём, не обозначая различия, как общественное, так и государственное начало³. М. Вебер определял власть как «возможность того, что одно лицо внутри социального отношения будет в состоянии осуществить волю, несмотря на сопротивление и независимо от того, на чём такая возможность основана»⁴. Противопо-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news>.

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». URL: <http://duma.gov.ru/news/48953>.

³ Цицерон М. О старости. О дружбе. Об обязанностях. М.: Наука, 1993. С. 13.

⁴ Вебер М. Избранные произведения (социологическая мысль Запада) / пер. с нем. М.: Прогресс, 1990. С. 54.

ложной точки зрения придерживался Т. Парсонс⁵. По его мнению, власть «является реализацией обобщённой способности, состоящей в том, чтобы добиваться от членов коллектива выполнения их обязательств, легитимизированных значимостью последних для целей коллектива, и допускающей возможность принуждения строптивых посредством применения к ним негативных санкций, кем бы ни являлись действующие лица этой операции». Не признавал господство и подчинение во властных отношениях М. Фуко⁶. Его рассуждения сводятся к следующим тезисам: во-первых, «современная власть носит "производящий", а не отрицающий характер; во-вторых, «современная власть имеет "капиллярный" характер». Она не концентрируется в руках неких персон, или государства, экономики, а «в социальных практиках повседневности она достигает нижней оконечности социального тела»; в-третьих, «власть соприкасается с человеческой жизнью через социальные практики в большей степени, чем через убеждения».

Ю. Хабермас, в свою очередь, стремился отказаться от традиционной трактовки власти в пользу самоорганизации общества⁷. Исследователь не отвергал наличие административной власти, но пытался соотнести её с коммуникативной, подкрепляя свои мысли цитатами Ю. Фрёбеля. «От меньшинства никто не требует, чтобы оно отказалось от своей воли, чтобы оно объявляло своё мнение ошибочным; от меньшинства не требуют даже того, чтобы оно отказалось от своей цели. Но... требуют, чтобы меньшинство отказалось от практической реализации своего убеждения до тех пор, пока ему не удастся лучше представить свои аргументы и собрать необходимое число согласных с ним». И далее: «Единство убеждений было бы несчастьем для прогресса познания, но единство цели в делах общества – это необходимость».

Следовательно, с одной стороны, народ является выразителем собственной воли, а с другой – народ может не обладать властью, но быть её источником. Если приводить пример из муниципальной сферы, то нормативно-правовые акты не определяют понятие «народ». Кто это? Граждане, не граждане, местное сообщество, проживающие на территории муниципального образования, лишь зарегистрированные в нём? На данный момент отсутствует правовое закрепление указанных субъектов.

Возникает вопрос: источником какой власти тогда следует считать народ? По смыслу конституционных норм – публичной, так как единство системы публичной власти и необходимость взаимодействия входящих в нее органов закреплено в ч. 2 ст. 80 Основного закона. Безусловно, целостность публичной власти, что подтверждает правоприменительная практика, определяется единством в управлении стратегическим планированием, национальными, региональными и муниципальными проектами. Но внутренние характеристики совокупности взаимосвязанных элементов самой системы законодатель оставил за пределами рассмотрения.

Одни учёные отождествляют публичную власть с властью общественной, которая существует в любом обществе. Другие исследователи говорят о том, что публичная власть не тождественна общественной, так как это власть государственная, порождённая политическими отношениями. Третьи полагают, что публичная власть – это власть, открытая народу и его суждениям (власть в присутствии публики), и, даже более того, публичная власть есть система всеобщего участия населения в решении совместных дел, то есть, публичная власть рассматривается шире, чем власть государственная. Например, С.А Авакьян объединяет понятие «публичная власть» с «политической властью», считая, что она реализуется в общественных интересах, потому что передаётся народом государству для обеспечения единообразия в применении инструментов властного воздействия, формируя общественную власть, которая, в свою очередь, может демонстрировать различные возможности, ресурсы и меры принуждения, формирующие механизм правового регулирования⁸. В.И. Шкатулла утверждает, что местное самоуправление как самостоятельный институт власти появился в 90-е гг. XX в. в

⁵ Политология: хрестоматия /сост. М.А. Василик, М.С. Вершинин. М.: Гардарики, 2000. С. 821.

⁶ Фрейзер Н. Фуко о современной власти: эмпирические прозрения и нормативная путаница / пер. с англ. В.Маркова. URL: <http://magazines.russ.ru>.

⁷ Хабермас Ю. Философский спор вокруг идеи демократии. Демократия. Разум. Нравственность. М., 1992 // Семигин Г.Ю. Антология мировой политической мысли. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Sem/47.php.

⁸ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/avakyan_sa_konstitucionnyj_leksikon.

процессе проводимых преобразований, нашедших закрепление в нормативно-правовых актах того периода⁹.

Власть, по нашему мнению, как правовое явление – это организующее, регулирующее, контролирующее средство воздействия, которое может проявляться в таких способах влияния на социальную среду, как:

- формирование органов государственного и муниципального управления (принцип разделения властей);
- форма политической деятельности (правотворчество, правоприменение, контроль);
- критерий разграничения правового регулирования (публично-правовой, частно-правовой).

Таким образом, публичная власть (от лат. *publicus* – общественный, государственный, официальный) – термин, имеющий несколько значений:

1) система полномочий по управлению общественными делами, обеспечиваемая, в случае необходимости, принудительным исполнением решений, которые приняты в осуществлении этих полномочий;

2) во множественном числе преимущественно употребляется для родового обозначения органов государственной власти и органов самоуправления.

Функциональное предназначение объединения, по смыслу норм, выражается в удовлетворении потребностей и нужд населения. Это предполагает согласованное действие государственного и муниципального управления по применению законов и организации деятельности государственных и муниципальных органов на подведомственной территории, а также участие населения в реализации местных инициатив (ст. 2 и 18 Конституции РФ).

Толкование Конституционного Суда РФ свидетельствует о том, что устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований возможно лишь при взаимодействии всех заинтересованных лиц¹⁰. Соответственно, в пределах своих полномочий самый приближенный к населению уровень власти самостоятелен, что не исключает организационного сотрудничества для эффективного решения стоящих перед ним задач.

Принципиальное значение в контексте заявленной темы имеет вопрос о соотношении государственной и местной власти как двух самостоятельных подсистем управления. Следует обратить внимание на то, что федеральные приоритеты в данном направлении были обозначены в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию в 2013 г. В выступлении указывалось на необходимость «уточнения общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах».

Так, государственная власть, обладая всеобщностью, универсальностью, суверенитетом, имеет следующие основные признаки:

- официальный характер деятельности;
- структурированность аппарата управления;
- общеобязательность решений органов государственной власти;
- монополия на издание законов;
- осуществление правосудия;
- наличие правомочий на легальное и легитимное применение мер принуждения.

К характеристикам муниципальной власти целесообразно отнести следующие:

- легитимность;
- наличие обособленного властного аппарата;
- демократизм в форме непосредственного участия граждан в местном самоуправлении;
- самостоятельность и обособленность в пределах установленных полномочий;

⁹ Шкагулла В.И. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2019. С. 445.

¹⁰ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-З г. Санкт-Петербург // Российская газета. Федеральный выпуск. 2020. 17 марта.

– ограничение её юрисдикции границами муниципального образования;
– всеобщность в распространении властных полномочий в пределах установленной компетенции на всех субъектов, находящихся на территории муниципального образования.

Соответственно, правовая структура власти включает:

- носителя власти (народ, орган власти и др.);
- пассивный субъект (лицо, на которое оказывается влияние);
- ресурсы (методы и способы властного воздействия);
- организационные формы (правила и процедуры).

Таким образом, в арсенал публичной власти входит множество инструментов: право, принуждение, насилие, поощрение, убеждение; экономические, финансовые, информационные, людские и иные.

Исторический опыт функционирования местного самоуправления свидетельствует о том, что взаимодействие государственного и муниципального управления развивалось в диаметрально-противоположных направлениях: от абсолютной самостоятельности до встраивания в вертикаль государственной власти.

Конституция РСФСР 1918 г. внесла некоторые неточности в правовое регулирование деятельности органов власти на местах. Совершенно очевидно, что Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов стали структурой государственного аппарата вновь созданного государства с выстроенной вертикалью всех её элементов, куда входили областные, губернские, окружные, уездные, волостные съезды Советов, городские и сельские Советы, но не предусматривалось разделение полномочий между ними. В то время как от региональных органов требовалось решение только местных дел. Хотя централизация устанавливалась через статьи о бюджете и налогах¹¹.

В Конституции СССР 1924 г.¹², в редакции Конституции РСФСР 1925 г., сохранилась прежняя схема сотрудничества госаппарата¹³. Главенствующая роль коммунистической партии в построении основ социализма подтверждалась в Конституции СССР 1936 г., где ст. 77 специальной главы включила местные органы государственной власти в единую государственную структуру¹⁴. В ст. 79 Основного закона закреплялся перечень функций местного Совета, связанный с культурно-политическим и хозяйственным строительством, местным бюджетом, охраной государственного порядка и прав граждан, соблюдением установленных правил. Уточнялись субординационный контроль и подотчётность нижестоящих органов вышестоящим, что проявлялось, прежде всего, в отмене решений и распоряжений, то есть деятельность чиновников оценивалась не по закону, а руководителем (ст. 89, 90 Конституция СССР 1936 г.). К тому же на выборах, как правило, выдвигался один, предложенный партией кандидат в депутаты. Советы по Конституции РСФСР 1937 г. были переименованы в Советы депутатов трудящихся. Соответственно, публичная власть совпадала с государственной властью¹⁵.

Последующее реформирование связано с разработкой общенародного самоуправления, так как политика государства была направлена на развитие коммунистических начал в самоуправлении народа. Конституция РСФСР 1978 г.¹⁶, развивая положения Конституция СССР 1977 г.¹⁷, окончательно определила главенствующую роль Коммунистической партии в управлении обществом. Функциональное назначение местных Советов осталось прежним, но полномочия исполкомов местных Советов были обозначены в отдельной главе. Такая организация государственной деятельности на местах

¹¹ Конституция РСФСР 1918 г. Принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г. URL: <http://www.rusconstiution.ru/terem>.

¹² Конституция (Основной Закон) СССР 1924 г. Утверждена резолюцией II Съезд Советов от 31 января 1924 г. URL: <http://www.rusconstiution.ru/terem/9572>.

¹³ Конституция РСФСР (Основной Закон) в редакции от 11 мая 1925 г. URL: <http://www.rusconstiution.ru/library/articles/9572>.

¹⁴ Конституция (Основной Закон) СССР 1936 г. Утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г. URL: <http://www.rusconstiution.ru/library/articles/9572>.

¹⁵ Конституция (Основной Закон) РСФСР 1937 г. Утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. URL: <http://www.rusconstiution.ru/terem/32>.

¹⁶ Закон РСФСР от 12 апреля 1978 г. «О порядке введение в действие Конституции (Основного Закона) РСФСР. URL: <http://www.rusconstiution.ru/library/articles/1281>.

¹⁷ Закон СССР от 7 октября 1977 г № 6367-IX. «О порядке введение в действие Конституции (Основного Закона) СССР. URL: <http://www.rusconstiution.ru/library/articles/9675>.

просуществовала до упразднения Указом Президента РФ в октябре 1993 г.¹⁸ Соответственно, публичная власть считалась государственной.

Постепенная децентрализация государственного управления на местах началась с реализации социалистического самоуправления населения, проживающего на определённой территории¹⁹. Реорганизация была связана с передачей полномочий органам местной власти в экономической сфере²⁰ и наделением их соответствующим правовым статусом, что отвечало общей тенденции проводимых в тот период реформ²¹. Впервые вводился разд. VII «Местное самоуправление в РСФСР» был введен в Конституцию РСФСР 1978 г., где в ст. 138 за муниципальной властью признавалось право на самостоятельное решение гражданами вопросов местного значения непосредственно или через избираемые органы²². Районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские Советы народных депутатов стали единой организационной структурой (ч. 2 ст. 85 Конституцию РСФСР 1978 г.). Следующим шагом стало закрепление общих правил разграничения государственной власти и местного самоуправления через установление их компетенции посредством прекращения деятельности местных Советов²³ и обязательной передачей полномочий реорганизуемых структур местной администрации²⁴.

Таким образом, с 1990 по 1993 г. Советы имели двойственную природу функционирования. Они одновременно являлись первичной структурой госаппарата и органами местного управления, которые наделялись самостоятельностью наряду с подконтрольностью центральным правительственным органам.

Учитывая требования Европейской хартии местного самоуправления, Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., признала общественно-государственную природу местного самоуправления как особую подсистему управления, закрепив в ст. 12 в качестве основы конституционного строя²⁵. Гражданам РФ предоставляется право на участие в местных делах непосредственно и опосредованно, например, в выборах, референдумах, территориальном общественном самоуправлении, опросе и др. В нормах Основного Закона акцентируется внимание на структурном обособлении органов местного самоуправления, которые не входят в госаппарат, самостоятельно решают вопросы местного значения, отнесенные к их ведению, и при наличии возможностей могут исполнять отдельные государственные полномочия (ст. 131, п. 1, 132 Конституции РФ).

Конституционные основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в РФ и ее субъектов стали включать:

- единство форм непосредственного осуществления народом государственной власти;
- единство видов обеспечения государственной власти как в РФ, так и в ее субъектах;
- различные системы местного самоуправления в субъектах РФ;
- единство политических гарантий осуществления государственной власти и местного самоуправления в РФ и ее субъектов;
- различные виды экономических и социальных основ государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ;
- различные механизмы реализации принципов государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ;

¹⁸ Указ Президента РФ от 09.10.1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/4569>.

¹⁹ Закон СССР от 09.04.1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР» // Известия. 1991. 18 февр.

²⁰ Закон РСФСР от 21.11.1990 г. № 343-1 «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 411.

²¹ Закон РСФСР от 30.10.1990 г. № 283-1 «О статусе депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 19. Ст. 198.

²² Закон РСФСР от 24.05.1991 г. № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР». URL: <http://www.rusconstiution.ru/library/articles/1287>.

²³ Указ Президента РФ от 21.09.1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

²⁴ Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 (ред. от 22.12.1993) «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (вместе с «Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы») // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

²⁵ Конституция Российской Федерации. Принята всеобщим голосованием 12.12.1993 г. URL: <http://www.rusconstiution.ru/terem/44>.

– различные формы проявления народовластия в осуществлении государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ при одинаковом положении органов государственной власти и управления РФ и ее субъектов (ст. 80, 102, 103, 110, 118, 130 Конституции РФ).

Взаимодействие осуществляется на основе основополагающих идей, гарантирующих разграничение полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. К конституционным принципам следует отнести принцип разделения властей (ст. 10), законности (ст. 15), приоритета прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 и 18), самостоятельности субъектов РФ в установлении системы органов государственной власти (п. 1 ст. 77), единой системы органов исполнительной власти по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (п. 2 ст. 77), разграничения полномочий между органами законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 102, 103, 114, 118) и др.

К специальным принципам, закреплённым в нормативно-правовых актах субъектов РФ, как представляется, следует отнести принцип функционального различия государственных и муниципальных органов власти, самостоятельности и равноправия во взаимоотношениях друг с другом, собственной компетенции, четкого определения полномочий, ответственности в границах компетенции. Методология разграничения полномочий, на наш взгляд, может быть следующей. Каждый предмет ведения имеет соответствующую функцию, состоящую из общих и специальных полномочий. Полномочия служат мерой должного поведения ответственных лиц, их самостоятельности в выполнении установленных задач и функций, выражением конкретного вида решений и юридически значимых действий.

На федеральном уровне в отношении местного самоуправления решаются задачи, например, по разработке единой государственной политики в сфере организации и регулирования местного самоуправления. Законодательно устанавливаются общие принципы организации местного самоуправления, принимаются программы государственной поддержки. Одной из проблем можно считать увеличение полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере формирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, с которым связано усиление влияния этого уровня публичной власти на местное самоуправление.

Субъектам РФ пакетом поправок в 2014 г., внесенным в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», предоставлена возможность своими законами устанавливать порядок формирования органов власти в муниципальном образовании и определять объемы их полномочий, то есть фактически закреплять правовой статус главы муниципального образования и главы администрации. В таком случае разноликость институциональных решений обуславливается спецификой региона, мотивацией политической власти в субъекте РФ, а также социально-экономическими условиями. Безусловно, допускалась вариативность исходя из исторических, местных и иных традиций, установленная федеральным законодательством.

Резонансным стал пример замены прямых выборов мэра населением процедурой конкурсного отбора, что нашло закрепление в указанном выше нормативно-правовом акте в 2015 г. Официально разрешалось высшее должностное лицо муниципального образования выбирать решением представительного органа из числа кандидатур, предложенных конкурсной комиссией. Хотя конкурс на должность главы открыт и участвовать в нем могут все желающие, отвечающие не очень сложным квалификационным требованиям, но жителей, проживающих на определённой территории, лишают права высказать своё мнение о кандидате. К тому же половина состава конкурсной комиссии для муниципальных районов и городских округов определяется губернатором соответствующего субъекта РФ, для городского или сельского поселения – главой муниципального района. Депутатский корпус фактически формально принимает решение будучи ограниченным в выборе кандидатур, представленными ему конкурсной комиссией.

Другим спорным моментом является практика укрупнения муниципальных образований, получившая широкое распространение в некоторых субъектах РФ. Несколько поселений объединяются в одно муниципальное образование. В результате преобразований, которые инициирует не население, а, как правило, представительный орган власти, муниципальные территории утрачивают самостоятельность, потому что в процессе реорганизации ликвидируются органы власти, местный бюджет. Мнения участников территориальной реорганизации часто диаметрально расходятся.

Ещё одним направлением воздействия можно считать использование органами государственной власти субъектов РФ метода непрямого обязывания органов местного самоуправления путем принятия рекомендательных модельных муниципальных правовых актов. С одной стороны, это юри-

дический инструмент, применяемый с целью формирования единого правового пространства на территории региона, оказания правовой помощи муниципальным образованиям, распространения наиболее положительно зарекомендовавших себя муниципальных практик, вместе с тем это форма влияния на нормотворческую деятельность органов местного самоуправления.

Конституционные поправки в части регулирования публичной власти выработывались в ходе судебной практики по актуальным проблемам.

Обозначим лишь некоторые устойчивые негативные тенденции:

- поверхностное правовое регулирование предметов ведения и полномочий между РФ, субъектами РФ и муниципалитетами в части решения вопросов местного значения;
- дисбаланс между ресурсами и обязательствами органов местного самоуправления;
- отсутствие дополнительных источников налоговых доходов местных бюджетов, стимулирующих деятельность органов местного самоуправления;
- нехватка специалистов, особенно на поселенческом уровне;
- снижение обособленности самостоятельности местного самоуправления вследствие недостаточности реальных механизмов воздействия, прежде всего, административных, на социально-экономическую ситуацию;
- недостаточный уровень финансового обеспечения вопросов местного значения;
- отсутствие доверия к власти из-за сокращения непосредственного участия в избирательном процессе.

Правоприменительная практика свидетельствует об отсутствии согласованности деятельности федеральных, региональных и местных органов власти по обеспечению прав граждан РФ, что в свою очередь не позволяет эффективно решать проблемы асимметрии функционирования территорий, состояния депрессивности отдельных субъектов, фактически отстраняет муниципальное управление от определения приоритетных направлений региональной политики, что противоречит нормам Основного закона, потому что главной задачей является обеспечение эффективного управления. Что направлено на создание условий динамичного, сбалансированного социально-экономического развития для повышения качества жизни населения и предоставление гарантированных государством социальных стандартов каждому её гражданину в контексте углубления процессов рыночной трансформации.

Органы судебной системы сформулировали ряд доктринальных выводов:

- разъясняются уровни территориальной организации местного самоуправления, где осуществляется публичная власть;
- указывается, что местные представительные органы являются органами публичной власти;
- запрещается передача полномочий органами власти между собой в случае несоблюдения прав граждан;
- акцентируется внимание на особой роли поселений в решении местных дел;
- подтверждается двухуровневая территориальная организация муниципальных образований с учётом нормативно закреплённых критериев;
- запрещается упразднение муниципальных образований, в том числе по инициативе населения, так как данное право возникает на основании решения народа, закреплённого в Основном законе²⁶.

²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23118/ca1820d99f2c758_e82d835816b28c0a34417dc33. Постановление Конституционного Суда РФ 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». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12008400>. 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 от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12021314>. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36154.

По ряду спорных моментов оформлялись особые мнения судей Конституционного суда РФ. Судья А.Н. Кокотов, разъясняя правовой статус главы муниципального образования как высшего должностного лица считает недопустимым единственный и безальтернативный вариант его избрания, который находит закрепление в некоторых законах субъектов РФ²⁷. Судья Н.С. Бондарь подчеркивает, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на практике может способствовать формированию единой централизованной системы управления, так как финансовые и контрольные полномочия выполняет госаппарат, что лишает органы местного самоуправления самостоятельности в решении возложенных на них задач.²⁸

Соответственно, оперативным способом разрешения насущных проблем становится взаимодействие органов власти, путём применения различных форм сотрудничества. К самым востребованным из них относятся:

- координация деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- создание совместных координационных, консультационных, совещательных образований;
- оказание методической помощи муниципальным органам власти;
- наделение отдельными государственными полномочиями;
- контроль органами государственной власти соблюдения органами местного самоуправления законодательства и исполнения отдельных государственных полномочий;
- организация подготовки и переподготовки муниципальных служащих и выборных лиц местного самоуправления;
- право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательные органы субъектов РФ;
- заключение договоров и соглашений между органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- разработка программ развития муниципального образования;
- разрешение споров и разногласий;
- государственная финансовая поддержка местного самоуправления;
- установление и исполнение расходов и доходов органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- рассмотрение обращений органов местного самоуправления органами государственной власти.

Правовой базой для взаимодействия стал Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который установил полномочия органов государственной власти в сфере местного самоуправления.

Так, к полномочиям федеральных органов государственной власти относятся:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в РФ;
- правовое регулирование по предметам ведения РФ и в пределах полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами.

Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в целом аналогичны полномочиям федеральных органов государственной власти, в частности, заключаются в следующем:

- правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных федеральным законом;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

²⁷ Кокотов А.Н. Особое мнение судьи Конституционного суда РФ // Собрание Законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

²⁸ Бондарь Н.С. Особое мнение судьи Конституционного суда РФ // Собрание Законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

– правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;

– правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми они наделены законами субъектов РФ.

Также за регионом закреплён комплекс следующих функций:

– установление границ территорий муниципальных образований (ст. 10);
– наделение городских поселений статусом городского округа (ст. 11);
– изменение границ муниципальных образований (ст. 12);
– преобразование муниципальных образований (ст. 13);
– изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа (ст. 13);
– упразднение муниципального образования (ст. 13.1);
– наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и контроль за их исполнением (ст. 19–21);

– определение порядка проведения местного референдума (ст. 22);
– определение порядка проведения муниципальных выборов (ст. 23);
– определение порядка проведения голосования по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 24);

– порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления (ст. 32);
– определение наименований представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, местной администрации (ст. 34);

– иные полномочия представительных органов муниципальных образований (ст. 35);
– установление дополнительных требований к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района и городского округа (ст. 37);

– утверждение условий контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ст. 37);

– установление персонального состава конкурсной комиссии муниципального района (городского округа) (ст. 37);

– инициирование расторжения контракта с главой местной администрации (ст. 37);
– правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы (ст. 42);

– требования по формированию, утверждению, исполнению местного бюджета и контролю за его исполнением (ст. 52);

– установление нормативов отчислений от региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ, в бюджеты муниципальных образований (ст. 58);

– распределение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений и (или) заменяющие данные дотации дополнительные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты поселений (ст. 60);

– порядок образования районных и региональных фондов финансовой поддержки поселений и предоставления из них дотаций (ст. 60, 61);

– порядок расчета уровня бюджетной обеспеченности поселений в отчетном финансовом году, определения размеров указанных субвенций, централизации части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов (ст. 60, 61);

– определение общего размера субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий (ст. 63);

– временное осуществление полномочий органов местного самоуправления (ст. 75),

В особых случаях, временно, возможно решение вопросов местного значения органами государственной власти субъектов РФ: это стихийные бедствия, катастрофы, муниципальные долги и нецелевое использование субвенций.

Резюмируя, обозначим наиболее важные формы взаимодействия:

- государственная поддержка местного самоуправления;
- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- создание в субъекте РФ совета муниципальных образований;
- реализация представительными органами муниципальных образований права законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ;
- создание совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов (как временных, так и постоянно действующих);
- контроль и надзор органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления.

Концептуальные позиции отвечают двум основным социальным запросам в отношении публичной власти:

- право граждан на участие местных делах;
- создание эффективной системы представительства населения в управлении для удовлетворения их потребностей и нужд.

Следовательно, поправки, внесенные в Конституцию РФ, направлены на прекращение полемики о месте местного самоуправления в системе власти с целью решения проблем на том уровне, на котором оно эффективно для граждан.

Например, для создания оптимальной модели муниципального управления ст. 131 Конституции РФ предусматривает новые виды муниципальных образований, предполагает участие госорганов в их формировании. Охарактеризуем их в сравнении с предшествующими положениями. Источником перераспределения полномочий между государственной и муниципальной властями становится не только федеральный закон, но и закон субъекта РФ (ст. 131 Конституции РФ). Соответственно, предъявляются повышенные требования и к качеству регионального законодательства. Дополняются в ст. 133 гарантии местного самоуправления, такие как компенсация возникающих расходов вследствие выполнения публичных функций.

Анализируя нормы, следует отметить отсутствие в поправках ущемления прав граждан на местное самоуправление. Сформированное правовое пространство заставляет задуматься об угрозах скрытых. Вполне очевидно, что последствия изменений, внесённых в действующее законодательство, на практике довольно сложно прогнозировать. Возможно, что в вертикаль государственной власти может быть инкорпорировано местное самоуправление. Исключать этого нельзя. Тем более, что история местного самоуправления имеет такой опыт. С абсолютной уверенностью нельзя утверждать, что Конституция РФ является достаточной защитой от политического воздействия органов государственной власти на деятельность органов местного самоуправления.

Поправки в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ указывают на ряд существенных норм, кардинально меняющих смысл самоуправления, особенно в праве участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления. Порядок, формы и способы регламентируются федеральным законом. Так, виды муниципальных образований, по-прежнему формирующиеся с учётом исторических и иных местных традиций, теперь устанавливаются федеральным законом. Структура органов местного самоуправления, как и в старой редакции, определяется населением самостоятельно, но в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в РФ, установленными федеральным законом.

К компетенции муниципальных органов отнесено:

- управление муниципальной собственностью без вмешательства извне;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- местные налоги и сборы;
- доступность медицинской помощи в пределах полномочий, предусмотренных федеральным законом.

Таким образом, теоретические и практические подходы правового регулирования местного самоуправления формировались с учётом складывающихся в определенном историческом периоде задач, связанных с поиском эффективной модели решения государственных и муниципальных вопро-

сов, которые имели различные направления на каждом этапе конституционного оформления и были продиктованы политическими и социально-экономическими условиями. Соотношение уровней власти, её формы, способы и компетенционные полномочия формулируются исходя из баланса государственных и муниципальных интересов, наработанных правоприменительной практикой и фундаментальной наукой, где однозначных ответов пока не найдено. Начало организации управления публичной властью обусловлено необходимостью координации и согласования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления для конструктивного реагирования на современные вызовы, диктующие целесообразность развития гибкой системы перераспределения полномочий, ресурсов и ответственности между субъектом РФ и муниципалитетом. Сами по себе уточнения и дополнения не решат всех организационных проблем. Их потенциал необходимо реализовывать при помощи законодательства и правоприменительной практики.

Поступила в редакцию 22.02.2021

Иванова Алёна Анатольевна, кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственной службы и управления персоналом
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)
E-mail: 0202197236@rambler.ru

A.A. Ivanova

CONSTITUTIONAL CONSOLIDATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: THEORETICAL AND LEGAL APPROACH

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-3-421-431

In the article the topical questions of development of local self-government on the basis of requirements of the Constitution of the Russian Federation with the account of constitutional amendments are considered. The author generalizes some discussions of power relations, which are proved by constitutional fixation of local self-government in different historical periods. Theoretical and practical approaches in providing self-government tasks are considered. Attention is focused on revealing problems in legal regulation and law-enforcement practice for applying experience in modern realities. The author characterizes the innovations of the Basic Law, identifying polemical norms. Such as notion and assignment of public authorities, interaction of bodies of state power and bodies of local self-government, participation of federal and regional levels in municipal administration, formation of effective model of organization of activity of bodies of local self-government, offering some ways of solving the examined disputable moments.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, historical experience of development of local self-government, public authority, interaction of bodies of state power and local self-government.

Поступила в редакцию 22.02.2021

Ivanova A.A., Candidate of Law, Associate Professor at Department of Civil Service and Personnel Management
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034
E-mail: 0202197236@rambler.ru