УДК 352.075.1 DOI:10.12737/16969

К ВОПРОСУ О САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Модникова Т.Н.[1]

Статья посвящена исследованию самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения в современной науке конституционного и муниципального права. Рассмотрены различные подходы к данной проблематике, анализируя роль государственных органов и их полномочий по отношению к органам местного самоуправления.

Автором обосновывается Российская Федерация, как суверенное государство, вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление; предметы ведения; публичная власть; вопросы местного значения.

TO THE QUESTION OF AUTONOMY OF LOCAL GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA

MODNIKOVA T. N. — Candidate of Juridical Sciences, Docent, Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: mmts77@mail.ru.

The article investigates the autonomy of local governments in addressing to issues of local importance in the modern science of constitutional and municipal law. The author shows the different approaches to this issue, analyzing the role of public authorities and their powers.

The author substantiates the Russian Federation as a sovereign state which has the right to provide adequate measures of responsibility of local authorities and elected officials of local self-government.

Keywords: local government, objects of reference, public authority, local issues.

Местное самоуправление динамично развивающийся институт публичной власти, наиболее приближенный к населению. Данный институт призван обеспечивать реализацию власти народом в решении вопросов местного значения самостоятельно и под свою ответственность, непосредственно и через органы местного самоуправления исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Также, местное самоуправление характеризует не только идеальную конституционную конструкцию организации локальной демократии, но и является официальным наименованием деятельности местного сообщества. В качестве внешнего управляющего воздействия по отношению к местному самоуправлению выступает государственная власть, поэтому степень самоуправляемости местного

Модникова Татьяна Николаевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: mmts77@mail.ru.

сообщества оценивается в зависимости от роли государственных органов и их полномочий по отношению к органам местного самоуправления[1].

Наблюдается тенденция «огосударствления» местного самоуправления, при которой «гораздо больший акцент делается на подотчетности местного самоуправления государству, нежели гражданскому обществу»[2], а делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления и установление жесткого перечня собственных полномочий местных властей на самом деле является «созданием третьего уровня государственной власти с помощью укрепления административной инфраструктуры на муниципальном уровне»[3].

Тенденция «огосударствления» местного самоуправления имеет как положительные, так и отрицательные черты, в зависимости от факторов, влияющих на этот процесс. С одной стороны, тенденцию «огосударствления» местного самоуправления следует интерпретировать в негативном смысле, если речь идет о стремлении государственных органов чрезмерно усилить централизованные начала в публичном управлении, необоснованно ограничить местное самоуправление в его конституционных правах. Конституционная система не может базироваться на принципе полной централизации власти. Принцип субсидиарности предполагает необходимость делегирования в субъекты Федерации и муниципальные образования значительной части публичных функций. В противном случае система власти и управления будет выглядеть громоздкой и неэффективной. Но с другой стороны, романо-германские правовые традиции, в отличие от англо-саксонской системы, предполагают наличие достаточно ясно выраженного государственного контроля над органами местного самоуправления. Муниципальные образования не могут быть предоставлены сами себе. Их деятельность должна быть подконтрольна и подотчетна государству (по крайней мере, посредством правового регулирования, прокурорского надзора и судебного контроля). Муниципалитеты есть органическая часть единого государственного механизма публичной власти, даже если муниципальные образования формально не входят в систему государственной власти.

Положения Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой местное самоуправление предполагает «право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения», причем предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, «полными и исключительными» (ст. 3 – 4 Европейской хартии местного самоуправления)[4].

Европейская хартия местного самоуправления была принята 15 октября 1985 г., то есть более чем за десять лет до ее ратификации Российской Федерацией. Однако в конце XX века в нашем государстве происходили сложнейшие процессы демократических преобразований и коренного пересмотра концепции социалистического государства и права, основанной на марксистско-ленинской идеологии. По удачному выражению А.А.Сергеева, «процессы развития нормативной модели современного российского местного самоуправления и фактического становления этого важного социального института в полной мере отразили в себе проблемы и противоречия политико-правовых реформ»,

---

[1] См.: *Астафичев П.А.* Муниципальное право России. М.: ИНФРА-М,- 2010. - С. 10.

[2] См.: *Масловская М.В.* Административная реформа и местное самоуправление: точки соприкосновения // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 12. - С. 40.

[3] См.: *Либоракина М.* Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М.: Фонд «Либеральная миссия», - 2003. - С. - 87.

[4] См.: Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11 апреля 1998 г. // СЗ РФ. - 1998. - № 15. - Ст. 1695.

которые в целом можно охарактеризовать как движение «от демократического централизма к местному самоуправлению»[1].

В условиях советского государства и права было сложно говорить о конституционной концепции самостоятельности местного самоуправления по вопросам местного значения. Закрепленный в Конституции (Основном Законе) СССР от 7 октября 1977 г. принцип демократического централизма предполагал выборность, подотчетность, иерархию и единое руководство всеми звеньями государственного аппарата «по вертикали» и «по горизонтали»[2], что исключало юридическую самостоятельность публично-территориальных образований и их органов, самодеятельность и самоответственность вне единой политической идеологии.

При подобных обстоятельствах советские ученые были вынуждены изыскивать самоуправленческую сущность Советов депутатов трудящихся в их непрофессиональном составе в отличие от буржуазных стран, в которых народное представительство основывалось на профессиональном критерии. Если народный депутат избран непосредственно народом и продолжает выполнять свою основную трудовую функцию «внутри» народной массы – в этом и состоит самоуправление, самоорганизация и самоответственность[3]. При этом подчеркивалось, что самоуправление народа – это «не отдельная форма демократии, а проявление ее сущности»[4].

Сегодня взгляды на природу самостоятельности местного самоуправления по вопросам местного значения существенно изменились. Самодеятельность понимается как свобода в реализации установленной законом компетенции, допустимость широкой дискреции управомоченных законом лиц. Об этом свидетельствует не только анализ теоретических[5] и законодательных источников, но также правоприменительная практика, включая постановления и определения Конституционного Суда России. Суд, в частности, подчеркнул, что понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения, «обусловливает необходимость учета природы данной публичной власти как наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства, связанных, в частности, с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований»[6].

Местное самоуправление, составляющее одну из основ конституционного строя Российской Федерации, является выражением власти народа[7], служит для самостоятельного решения населением в пределах своих полномочий вопросов местного значения. Понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной

---

[1] См.: *Сергеев А.А.* Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: Юриспруденция, - 2005. - С. 112.

[2] См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. / / ВВС СССР. - 1977. - № 41. - Ст. 617. Утратила силу.

[3] См.: Козлова Е.И. Понятие социалистического самоуправления народа // Развитие системы социалистического самоуправления народа (политико-правовые аспекты). М., - 1989. - С. 10.

[4] См.: Михалева Н.А. Институты демократии и народного самоуправления в странах мировой системы социализма // Развитие системы социалистического самоуправления народа (политико-правовые аспекты). М., - 1989. - С. 21 – 22.

[5]См., в частности: Алексикова О.Е. Конституционное право на жилище в современной России: содержание, обеспечение и защита : дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.02. – Белгород, 2013. – С. 91–96.

[6]См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // СЗ РФ. - 2003. - № 46. - Ст. 4509.

[7] Щеголева Н.А. Право на участие в управлении делами государства: понятие и ограничения// Среднерусский вестник общественных наук. – 2011. -№3. – С.115.

самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, обусловливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества и особенностей институтов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению[1].

Из прямого предписания статьи 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения (статьи 12 и 130 Конституции Российской Федерации), не может быть ограничен законодателем субъекта Российской Федерации (статья 76 Конституции Российской Федерации). Этим, однако, не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования[2].

В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий. По смыслу ее статей 130, 131, 132 и 133, Конституцией Российской Федерации и законом устанавливаются права и обязанности местного самоуправления. Согласно статье 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Из этого конституционного принципа в его взаимосвязи с другими предписаниями Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленными в ее статьях 1(часть 1), 3 (часть 2), 5 (часть 2), 12, 15 (часть 1), 66 (части 1 и 2), 76, 130, 131, 132, 133, вытекает, что деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам. Для того чтобы обеспечить реализацию указанных конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация, как суверенное государство, вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц[3] местного самоуправления.

---

[1]См.: 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 иЮ.А.Хнаева» // СЗ РФ. - 2002. - № 14. - Ст. 1374.

[2]См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. - 2000. - № 50. - Ст. 4943.

[3] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 1997. - № 42. - Ст. 4902.

Таким образом, местное самоуправление как институт публичной власти имеет конституционное право на обособленную сферу предметов ведения (компетенции, полномочий и функций). Это в свою очередь не запрещает регулирования конституцией или законом совместной (конкурирующей) компетенции, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, государственного контроля над организацией и деятельностью местного сообщества.

Библиография / References:

1. Алексикова О.Е. Конституционное право на жилище в современной России: содержание, обеспечение и защита : дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.02. – Белгород, 2013. – С. 91 – 96.

2. Астафичев П.А. Муниципальное право России. – М.: ИНФРА-М., 2010. - С. 10.

3. Козлова Е.И. Понятие социалистического самоуправления народа // Развитие системы социалистического самоуправления народа (политико-правовые аспекты). М., 1989. – С. 10.

4. Либоракина М. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2003. – С. 87.

5. Масловская М.В. Административная реформа и местное самоуправление: точки соприкосновения // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 12. – С. 40.

6. Михалева Н.А. Институты демократии и народного самоуправления в странах мировой системы социализма // Развитие системы социалистического самоуправления народа (политико-правовые аспекты). – М, 1989. – С. 21 – 22.

7. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. – М.: Юриспруденция, 2005. – С. 112.

8. Щеголева Н.А. Право на участие в управлении делами государства: понятие и ограничения // Среднерусский вестник общественных наук. – 2011. – №3. – С.115.

1. Aleksikova, O.E. (2013) Konstitutsionnoe pravo na zhilishche v sovremennoi Rossii: soderzhanie, obespechenie i zashchita [The constitutional right to housing in contemporary Russia: contents, provision and protection]: diss. … kand. iurid. nauk. – Belgorod. – P. 91–96. (In Russ.)

2. Astafichev, P.A. (2010) Munitsipal'noe pravo Rossii [Municipal law of Russia]. – M.: INFRA-M. – P. 10. (In Russ.)

3. Kozlova, E.I. (1989) Poniatie sotsialisticheskogo samoupravleniia naroda [The concept of Socialist self-management people] // Razvitie sistemy sotsialisticheskogo samoupravleniia naroda (politiko-pravovye aspekty) [Development of the system of Socialist self-management people (political and legal aspects)]. – M. – P. 10. (In Russ.)

4. Liborakina, M. (2003) Problemy i perspektivy mestnogo samoupravleniia: nezavisimaia ekspertiza reform [Problems and prospects of local government: independent examination reform]. – M.: Fond «Liberal'naia missiia». – P. 87. (In Russ.)

5. Maslovskaia, M.V. (2006) Administrativnaia reforma i mestnoe samoupravlenie: tochki soprikosnoveniia [administrative reform and local governance: common ground] // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo [Constitutional and municipal law]. – № 12. – P. 40. (In Russ.)

6. Mikhaleva, N.A. (1989) Instituty demokratii i narodnogo samoupravleniia v stranakh mirovoi sistemy sotsializma [institutions of democracy and the people's Governments in the countries of the World Socialist system] // Razvitie sistemy sotsialisticheskogo samoupravleniia naroda (politiko-pravovye aspekty) [Development of the system of Socialist self-management people (political and legal aspects)]. – M. – P. 21 – 22. (In Russ.)

7. Sergeev, A.A. (2005) Federalizm i mestnoe samoupravlenie kak instituty rossiiskogo narodovlastiia [Federalism and local self-government as institutions of Russian democracy]. – M.: Iurisprudentsiia. - P. 112. (In Russ.)

8. Shchegoleva, N.A. (2011) Pravo na uchastie v upravlenii delami gosudarstva: poniatie i ogranicheniia [The right to participate in managing state affairs: the concept and limitations] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – №3. – P.115. (In Russ.).