УДК: 352:342.5(470) DOI: 10.22394/2071-2367-2017-12-3-150-155

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИИ

Савин В.И.[1]

Практика становления российской государственности с момента принятия Конституции России показала нежизненность норм, закрепляющих невхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Автором обозначено, что в результате последних изменений законодательства о местном самоуправлении произошло снижение роли представительных органов местного самоуправления. Практически отсутствуют аппараты представительных органов местного самоуправления; организационное, правовое обеспечение деятельности этих органов осуществляют организационные отделы местных администраций. В данной статье рассматриваются проблемы поиска путей «встраивания» местного самоуправления в систему государственной власти.

Ключевые слова: общество, государство, система публичной власти, система органов государственной власти и местного самоуправления, структура органов местного самоуправления, вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE PUBLIC AUTHORITY SYSTEM OF RUSSIA

SAVIN V.I. – Candidate of Juridical Sciences, Professor, Chairman of the Committee for Local Self-Government and the Orel Regional Council of People's Deputies (Russian Federation, Orel), e-mail: savin057@mail.ru

The practice of the formation of the Russian statehood since the adoption of the Russian Constitution has shown the lifelessness of the norms that fix the non-inclusion of local self-government bodies in the system of public authorities. The author indicates that as a result of recent changes in legislation on local self-government, the role of representative bodies of local self-government has decreased. There are practically no apparatuses of representative bodies of local self-government; organizational, legal support for the activities of these bodies is carried out by the organizational departments of local administrations. The article examines the problems of finding ways of 'getting' local government in the system of state power.

Keywords: society, state, public power system, system of public authorities and local self-government, structure of local self-government bodies, issues of local significance, powers of local self-government authorities.

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в России начался очередной этап развития местного самоуправления в рамках Европейской хартии местного самоуправления. Концепция этого закона направлена на создание единой системы местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации, повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, приближение муниципальной власти к населению.

Савин Валерий Иванович – кандидат юридических наук, профессор, председатель комитета по местному самоуправлению и Регламенту Орловского областного Совета народных депутатов, адрес: 302021, Россия, г.Орел, площадь Ленина, д. 1 e-mail: savin057@mail.ru

Понятие местного самоуправления было законодательно закреплено Законом СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Важнейшие исходные положения, определяющие организацию местного самоуправления, закреплены в Конституции Российской Федерации (далее – Конституция)[1].

Основополагающие начала местного самоуправления, содержащиеся в Конституции, получили дальнейшее развитие в Федеральных законах от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ и от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ с одинаковым названием «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ-154 и ФЗ-131).

К сожалению, ни Конституция, ни федеральные законы не содержат определения общих принципов организации местного самоуправления[2]. Принцип необходимо рассматривать как «основное, исходное положение какой-либо теории, учения, науки и т.п.»[3]. В ФЗ-131 законодатель регламентирует частные вопросы, связанные с функционированием местной власти. Можно согласиться с точкой зрения Хабибуллина А.Р. о том, что органы местного самоуправления должны решать вопросы местного значения, сообразуясь с интересами Федерации и субъектов Федерации, а органы государственной власти должны разделять ответственность за качество и эффективность вопросов местного значения. Исходя из смысла пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции[4], Российская Федерация совместно с субъектами должна установить общие принципы организации системы органов публичной власти (системы органов государственной власти и местного самоуправления).

Исходя из анализа содержания ФЗ-131 и ФЗ-184, можно сделать вывод о том, что данными актами регулируются не общие принципы организации публичной власти, а конкретные вопросы организации и функционирования органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. По мнению Айбазова Р.У., «федеральный уровень государственных органов совершенствуется по-своему, каждый субъектный – по-своему, органы местного самоуправления тоже делают все по своему усмотрению. В результате налицо много дублирующих, параллельных, не согласованных между собой органов[5]. Принятие федерального закона, регулирующего общие принципы организации системы органов публичной власти, разрешило бы многие проблемы. При этом вопросы конкретной организации системы публичной власти в субъектах Российской Федерации должны решаться региональными законами «Об организации государственной власти в субъекте Федерации» и «О местном самоуправлении в субъекте Федерации».

Необходимо также разграничить полномочия субъекта Российской Федерации и муниципальных образований в правовом регулировании местного самоуправления. В этом случае многие вопросы организации муниципальной власти можно было бы решать в Уставах конкретных муниципальных образований.

После принятия ФЗ-131 государством принимаются активные меры по повышению эффективности функционирования местного самоуправления, приближению местной публичной власти к населению посредством совершенствования территориальной организации муниципальной власти, оптимизации разграничения вопросов местного значения между муниципальными районами и муниципальными поселениями, перераспределения

---

[1] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – Москва: Проспект. – 2013. – С. 266.
[2] Хабибуллин А.Р. Самостоятельность и взаимодействие – общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации//Юрист. – 2007. – № 9. – С. 57–60.
3 Ожегов С.И. Словарь русского языка//Советская энциклопедия. – Москва. – 1970. – С. 586.
[4] Конституция Российской Федерации//Омега-Л. – Москва. – 2012. – С. 22.
[5] Айбазов Р.У. Конституция и управление федеративным строительством России в условиях глобализации. – Москва. – 2005. – С. 192.

полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Несмотря на то, что в данной сфере проведена масштабная работа, процесс совершенствования системы местного самоуправления в Российской Федерации нельзя считать завершенным. В настоящее время в сфере местного самоуправления существует ряд проблем, которые требуют поэтапного и длительного решения: недостаточность собственных доходов местных бюджетов, слабая подготовка управленческих кадров для эффективного муниципального управления, потеря непосредственной связи населения с исполнительной властью в связи со снижением роли представительных органов, ослабление общественного контроля населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года Президент Российской Федерации обозначил задачу уточнения общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах, отметив при этом, что местная власть должна быть устроена так, чтобы «любой гражданин мог дотянуться до нее рукой»[1].

Законодательное оформление нового этапа муниципального строительства в России было осуществлено в 2014 году с принятием Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26^3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ФЗ-131, а также Федерального закона от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральных законов от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» и № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации». В 2015 году был принят Федеральный закон от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основной целью указанных выше изменений в законодательстве определено существенное повышение роли субъектов Российской Федерации в организации местного самоуправления на своих территориях. Субъектам Федерации предоставлено право своими законами создавать новые виды муниципальных образований: городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов. Также региональными законами возможно перераспределение полномочий органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов Федерации. Учитывая тот факт, что одним из основных принципов организации местного самоуправления является самостоятельность, предоставление субъектам Федерации права перераспределять полномочия по вопросам местного значения без учета мнения населения и органов местного самоуправления можно рассматривать как нарушение конституционных принципов организации публичной власти[2].

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию».

[2] Например, в Законе Орловской области от 10 ноября 2014 г. № 1686-ОЗ «О перераспределении полномочий

При применении указанного выше федерального закона органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления будет необходимо решить ряд проблем:

- кто и каким образом будет осуществлять контроль за реализацией перераспределенных полномочий, если учитывать тот факт, что вопросы местного значения, по которым перераспределены полномочия, остаются в ведении муниципальных образований;
- соотнесение рассматриваемого института с нормами статьи 75 ФЗ-131 «Временное осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти»;
- насколько практика «точечного» совершенствования норм федеральных законов, регулирующих местное самоуправление, соответствует смыслу пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции, так как предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации является «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления»[1].

Необходимо отметить, что в результате последних изменений законодательства о местном самоуправлении произошло снижение роли представительных органов местного самоуправления. Практически отсутствуют аппараты представительных органов местного самоуправления; организационное, правовое обеспечение деятельности этих органов осуществляют организационные отделы местных администраций. В муниципальных образованиях фактически отсутствуют депутаты, работающие на постоянной, профессиональной основе. Указанные выше обстоятельства не позволяют представительным органам местного самоуправления осуществлять полноценную нормотворческую деятельность по решению вопросов местного значения, реализовывать контрольные функции по отношению к исполнительным органам местного самоуправления. Можно сделать вывод о большой зависимости представительных органов местного самоуправления от исполнительной власти.

Представляется важной точка зрения Авакьяна С.А. о том, что «муниципальное строительство своими главными целями должно видеть не только и не столько укрепление власти …, муниципальная власть должна действовать «по принципу реализации своих четких функций» и «не должна претендовать на то, что только она в состоянии лучше других управлять». Своей главной целью органы местного самоуправления должны ставить решение конкретных проблем населения муниципальных образований, взаимодействуя в решении вопросов местного значения и не подавляя друг друга.

При сравнении нормативной модели отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, закрепленной федеральным законодательством, с реальным состоянием этих отношений можно констатировать тот факт, что у субъектов Российской Федерации появилась проблема со «встраиванием» местного самоуправления в систему государственной власти. Поиск модели взаимоотношений сводится к выбору из двух вариантов: управление местным самоуправлением через законы или через прямое администрирование. Наличие нормы о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»[2], заставляет органы государственной власти субъектов Российской Федерации искать новые варианты решений. Так, в последние годы в

между органами местного самоуправления муниципальных образований Орловской области и органами государственной власти Орловской области» предусмотрен учет мнения органов местного самоуправления при реализации перераспределенных полномочий.

[1] Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 3. – С. 11–12.

[2] Конституция Российской Федерации//Омега-Л. – Москва. – 2012. – С. 5.

арсенале «средств воздействия» субъектов Федерации на местное самоуправление появился новый вид правового документа – поручение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Данный вид документа отсутствует в перечне правовых актов субъектов Федерации, но поручение оформляется на официальном бланке, регистрируется, ставится на контроль и направляется в муниципальные образования. При этом документ не попадает в поле зрения надзорных и контрольных органов. Данная система распространяется на отношения муниципального района с муниципальными поселениями, расположенными на его территории. Практика показывает, что муниципальные районы и муниципальные поселения вынуждены исполнять поручения, которые им даются «сверху». Решение вопросов местного значения откладывается, что наносит прямой ущерб населению муниципальных образований.

До настоящего времени остается неурегулированным статус выборных должностных лиц местного самоуправления, что порождает различные подходы к этому вопросу на местах[1]. Представляется, что выборные должностные лица местного самоуправления должны иметь денежное содержание, зависящее от численности населения муниципального образования, а рамки этого содержания должны быть установлены законом субъекта Федерации.

Представляется сомнительной ситуация, при которой в федеральном законодательстве установлены диспозитивные нормы, регулирующие чины (квалификационные разряды) муниципальных служащих. В некоторых субъектах Российской Федерации из законов субъектов Федерации о муниципальной службе изъяты нормы, устанавливающие наличие квалификационных разрядов муниципальных служащих[2].

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что основными проблемами местного самоуправления являются недостаточность финансовых ресурсов для реализации полномочий органов местного самоуправления, порождающая зависимость органов местного самоуправления от органов государственной власти; недостаточное кадровое обеспечение муниципальных образований; снижение роли представительных органов местного самоуправления.

Библиография/References:

1. Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 3. – С. 2–12.

2. Айбазов Р.У. Конституция и управление федеративным строительством России в условиях глобализации. – М., 2005.

3. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Проспект, 2013.

4. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1970.

5. Хабибуллин А.Р. Самостоятельность и взаимодействие – общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации // Юрист. – 2007. – № 9. – С. 57–60.

1. Avak'ian, S.A. (2010) Sovremennye problemy konstitutsionnogo i munitsipal'nogo stroitel'stva v Rossii [Modern problems of constitutional and municipal construction in Russia] // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and Municipal Law]. – № 3. – P. 2–12. (In Russ.)

[1] Например, в муниципальных поселениях Орловской области главам муниципальных образований устанавливают различные должностные оклады, надбавки за сложность работы, стаж и т.п.

[2] Например, Закон Орловской области от 9 января 2008 года № 736-ОЗ «О муниципальной службе в Орловской области».

2. Aibazov, R.U. (2005) Konstitutsiia i upravlenie federativnym stroitel'stvom Rossii v usloviiakh globalizatsii [Constitution and management of federal construction in Russia in the context of globalization]. – M. (In Russ.)

3. Kutafin, O.E., Fadeev, V.I. (2013) Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii [Municipal law of the Russian Federation]. – M.: Prospekt. (In Russ.)

4. Ozhegov, S.I. (1970) Slovar' russkogo iazyka [Dictionary of the Russian language]. – M. (In Russ.)

5. Khabibullin, A.R. (2007) Samostoiatel'nost' i vzaimodeistvie – obshchie printsipy organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii [Independence and interaction - the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation] // Iurist [Jurist]. – № 9. – P. 57–60. (In Russ.)