

УДК 342.5 (470 + 571)

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ И СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА РАЗВИТИЯ

© 2015 г. Н. М. Реброва

*Южно-российский государственный политехнический университет  
(Новочеркасский политехнический институт)*

*В статье анализируется, как конституционные принципы местного самоуправления осуществляются в настоящее время. Выявляются противоречия реализации принципа организационной самостоятельности местного самоуправления.*

*Ключевые слова: местное самоуправление; организационные основы местного самоуправления; баланс государственной власти и местного самоуправления; органы местного самоуправления.*

*In the article author presents the analysis of the nowadays practice of implementing the constitutional principles by the local government. The controversies of organizational autonomy principle realization by the local government are also shown.*

*Key words: local government; organizational foundation of the local government; balance between the state administration and government.*

Статья 3 Конституции РФ гласит, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В ст. 130 Конституции РФ закрепляется, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

В развитие данных положений Конституции РФ в ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту — ФЗ №131) местное самоуправление определяет-

ся как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов РФ, непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Уже в самом этом определении, на наш взгляд, кроется методологическое противоречие. С одной стороны, данная форма народовластия призвана обеспечить самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения, с другой стороны — пределы функционирования данной формы народовластия устанавливаются не только Конституцией РФ, но и федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов РФ.

Автором ранее уже отмечалось, что при-

знание местного самоуправления в качестве одной из самостоятельных форм народовластия приходит в противоречие с реальным состоянием организации жизнедеятельности местного сообщества [8].

ФЗ №131 даже с момента его принятия с большим трудом можно было назвать законом, определяющим общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. А по мере внесения в него изменений провозглашенная самостоятельность местного самоуправления все более становится номинальной, поскольку:

- 1) на федеральном уровне детально регламентируются многие стороны организации и функционирования власти на местах;
- 2) в правовом регулировании увеличивается составляющая субъекта РФ за счет самостоятельности местного самоуправления.

Особенно ярко эти тенденции проявляются в определении организационных основ местного самоуправления.

ФЗ №131 установил, что наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за небольшим исключением. Однако в первоначальной редакции ФЗ №131 порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определялись уставом муниципального образования. Законом субъекта РФ устанавливались лишь наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) с учетом исторических и иных местных традиций. В редакции Федерального закона от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального

образования в соответствии с законом субъекта РФ.

Таким образом, федеральный законодатель устанавливает возможные варианты структуры, порядка формирования органов местного самоуправления, но из этих вариантов фактически выбирает не население, а законодатель субъекта РФ. Именно субъект РФ теперь вправе установить, как будет формироваться представительный орган муниципального района: будет ли он состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, или будет избираться на муниципальных выборах. Это же относится к формированию представительного органа городского округа с внутригородским делением. В соответствии с изменениями, внесенными в ФЗ №131 федеральными законами от 23 июня 2014 г. №165-ФЗ, от 3 февраля 2015 г. №8-ФЗ, субъект РФ вправе установить, как будет формироваться глава муниципального образования: избираться на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Причем, если глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, то он возглавляет местную администрацию.

Безусловно, такой вариант формирования главы муниципального образования направлен на усиление профессионализма в управлении делами местного сообщества, поскольку позволяет установить дополнительные требования к кандидату (образование, стаж работы на руководящих должностях государственной и муниципальной службы и др.), в то время как избранный всеобщим голосованием глава муниципального образования может ими не обладать. Но федеральный закон не гарантирует того, что соответствующий всем требованиям глава муниципального образования не будет очередным «варя-

гом», рассматривающим деятельность в качестве главы муниципального образования как временную, как ступень в своем карьерном росте, и которому чужды интересы населения. На наш взгляд, в качестве дополнительного требования к главам муниципальных образований, формируемых таким образом, следовало бы установить ценз оседлости (например, постоянное проживание на территории муниципального образования не менее 3–5 лет).

Но в любом случае, население не может быть лишено право самостоятельно выбрать вариант формирования главы муниципально-го образования.

Однако в условиях укрепления в России вертикали власти (все большей зависимости субъектов РФ от федерального центра) можно с уверенностью прогнозировать, в каком направлении будет изменяться законодательство субъектов РФ в области местного самоуправления. Тем более что примеры доведения до абсурда законодательством субъектов РФ положений ФЗ №131 имеются. Достаточно вспомнить попытку некоторых субъектов РФ установить для всех муниципальных образований в качестве обязательной пропорциональную избирательную систему при формировании представительного органа муниципального образования. Потребовалось вмешательство Конституционного Суда РФ, указавшего, что «правовое регулирование, создающее при проведении выборов на основе пропорциональной избирательной системы в поселениях с малочисленным населением и малым числом депутатов возможность отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 130, 131 (часть 1) и 132» [1].

Как отмечают специалисты, окончательное, юридически значимое решение по вопросам организации муниципалитетов принимается в форме закона на региональном уровне. Механизмы реального учета интересов граждан, по сути, отсутствуют. Результаты возможных публичных обсуждений вопросов организации муниципальной власти носят рекомендательный характер. У региональных властей свои интересы —

упростить или вообще исключить выборные процедуры, использовать такие порядки, которые облегчали бы подбор на руководящие муниципальные посты лояльных кандидатов, готовых всегда поддержать позицию региональных чиновников. Именно эти интересы могут быть положены в основу решений, затрагивающих организацию местного самоуправления [7].

Примеры навязывания муниципальным образованиям единственного варианта формирования главы муниципального образования уже имеются, например, в Ростовской области. В соответствии с Областным законом Ростовской области от 21 ноября 2014 г. №255-ЗС «О представительных органах и главах муниципальных районов и главах поселений в Ростовской области» и Областным законом Ростовской области от 17 июля 2014 г. №200-ЗС «О главах городских округов в Ростовской области» глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и возглавляет представительный орган. Уставом сельского поселения может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Усиливается присутствие органов государственной власти непосредственно в формировании органов местного самоуправления. Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. №8-ФЗ в ст. 36 ФЗ №131 введена часть 2.1, устанавливающая, что если глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, то в 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 РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Однако никто не отменял конституционного положения о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Уже с момента принятия ФЗ №131 специалисты отмечали, что ряд его положений, связанных с определением структуры органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, приходят в противоречие с конституционными принципами организации местного самоуправления. Свое слово по этому вопросу должен сказать Конституционный Суд РФ. Но общая тенденция усиления государственного присутствия в механизме функционирования местного самоуправления находит свое выражение и в его актах.

Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что из конституционных положений о местном самоуправлении, самостоятельность населения в осуществлении местного самоуправления допускается в пределах, установленных Конституцией РФ и законами; права и обязанности местного самоуправления, деятельность его органов и должностных лиц должны соответствовать Конституции РФ и основанным на ней нормативным правовым актам [2; 3].

Однако, по мнению Конституционного Суда РФ, законодательное регулирование организации местного самоуправления не может быть произвольным: оно должно не противоречить Конституции РФ, отвечать общепризнанным принципам и нормам международного права и обеспечивать уважение и защиту права на участие в местном самоуправлении в качестве непосредственно действующего права человека и гражданина, определяющего смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти [4].

Как отмечает Н. С. Бондарь, одна из важных задач конституционного правосудия состоит в обеспечении баланса политической и экономической властей в соотношении со свободой, правами человека и гражданином [6].

Таким образом, позиции Конституционного Суда РФ по вопросам законодательного регулирования местного самоуправления, в том числе определения структуры органов местного самоуправления, исходят из воз-

можности диалектического сочетания самостоятельности местного самоуправления и законодательного установления его пределов; диалектического сочетания интересов местного сообщества и государственных интересов.

Но возможно ли в принципе достижение такого равновесия?

Н. С. Бондарь указывает на закономерные, глубинные начала тесных связей между конституционным правосудием и политикой. При этом он также отмечает, что опираясь на конституционные подходы к формированию демократического устройства государства и общества, Конституционный Суд РФ в своей практике исходит из необходимости учета социокультурных особенностей национального развития, что является одним из принципов интерпретации конституционных положений, с одной стороны, и критерием для оценки конституционности проверяемых нормативных правовых актов — с другой [6].

Как уже отмечалось выше, в определении местного самоуправления как формы народовластия (разновидности публичной власти), содержащимся в ст. 1 ФЗ №131, заложено методологическое противоречие, которое позволяет на практике усиливать одну из сторон дихотомии: государственная власть и местное самоуправление.

Всякий раз, когда Конституционный Суд РФ рассматривает вопрос о конституционности того или иного положения ФЗ №131, он ссылается на право федерального законодателя устанавливать общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации [5]. На практике получается следующее: все, что бы ни установил федеральный законодатель в ФЗ №131-ФЗ, и будет являться установлением общих принципов организации местного самоуправления: например, предоставление субъекту РФ права законодательно определять порядок формирования органов местного самоуправления и их структуру.

В рамках диалектического сочетания самостоятельности местного самоуправления и законодательного установления его пределов предпочтение отдается последнему. Например, Конституционный Суд РФ указал, что невозможность проведения местного ре-

ферендума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления городского округа в настоящее время, не исключает полномочие федерального законодателя установить иной порядок самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления, в том числе предполагающий альтернативную возможность разрешения данного вопроса представительным органом муниципального образования или на местном референдуме, как это было предусмотрено, например, Федеральным законом от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5].

Приведем другой пример. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года №15-П указывалось, что из прямого предписания ст. 130 (ч. 1) Конституции РФ, 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. На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. Недопустимость ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления. Любое ограничение непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание и полноту права граждан на осуществление местного самоуправления. Именно поэтому в федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения [3].

Однако, Федеральным законом от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ в ст. 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения» ФЗ №131 введена часть 1.2, которая позволяет субъекту

РФ осуществить перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Тот факт, что не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также ряда иных полномочий, отнюдь не отрицает принципиального признания возможности возложить на органы государственной власти субъекта РФ некоторые полномочия по решению вопросов местного значения.

Таким образом, в настоящее время в федеральном законодательстве имеется указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения и все это, при необходимости, можно обосновать, ссылаясь на право федерального законодателя определять общие принципы организации местного самоуправления.

Тенденция ограничения самостоятельности местного самоуправления проявляется и в определении его территориальных основ.

Статья 131 Конституции РФ устанавливает, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Первоначально ФЗ №131 установил, что при изменении границ муниципального образования требуется согласие населения, которое может выражаться непосредственно населением (путем голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования либо на сходах граждан) или опосредованно (представительным органом муниципального образования). Однако, когда решался вопрос об изменении границ г. Москвы и Московской области, Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. №392-ФЗ в ст. 10 ФЗ №131 была введена часть 3, в соответствии с которой, при изменении границ между субъектами РФ требование о согласии населения муници-

пальных образований, чьи границы изменяются, не применяется.

Таким образом, даже краткий анализ изменений, вносимых в ФЗ №131, позволяет сделать вывод о том, что в соотношении самостоятельности местного самоуправления и пределов его осуществления, усиливается последнее. Государственные интересы и политическая целесообразность приводят к усилению государственного вмешательства в дела местного сообщества.

### Литература

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. №15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана». // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2011. — №5.

2. 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». // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2001. — №1.

3. Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. №275-О-О «По жалобе гражданина Шапошников Александра Владиславовича на нарушение его конституционных прав абзацем второй части 8 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2012. — №5.

4. Определение Конституционного Суда РФ от 9 декабря 2014 г. №2744-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия Александровича на нарушение их конституционных прав статьей 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс] / Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>, свободный (23.12.2014). — Загл. с экрана.

5. Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. №375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании». // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2009. — №5.

6. Бондарь Н. С. Конституционное правосудие в соотношении с политикой: теория и практика ... без политизации. // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 года. / Отв. ред. С. А. Авакьян. — М.: Юрист, 2012.

7. Васильев В. И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания. // Журнал российского права. — 2014. — №11.

8. Реброва Н. М. Местное самоуправление и государственная власть в системе публичной власти в Российской Федерации. // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (Новочеркасского политехнического института). Серия Социально-экономические науки. — 2014. — №2. — С. 113–119.



**Наталья Михайловна Реброва** — кандидат исторических наук, доцент кафедры «Юриспруденция» Южно-Российского государственного политехнического университета (НПИ) имени М. И. Платова.

**Natalya Mikhailovna Rebrova** — Ph.D., Candidate of History, docent at the South-Russian State Polytechnic University (NPI) of M. I. Platov name «Jurisprudence» department.

346428, г. Новочеркасск, ул. Просвещения, 132  
132 Prosveshcheniya st., 346428, Novocherkassk, Rostov reg., Russia  
Тел. +7 (8635) 2-5-57-71; e-mail: jurisprudence-urgtu@yandex.ru

---

---