

УДК 342.553

Плескачевский Максим Денисович

Pleskachevskiy Maksim Denisovich

Студент 2 курса ВСФ «РГУП»

Плескачевский Никита Денисович

Pleskachevskiy Nikita Denisovich

Студент 2 курса ВСФ «РГУП»

Научный руководитель: Власова Е.Л., к.п.н., доцент

Vlasova Elena Lvovna

*Восточно-Сибирский филиал Российский государственный
университет правосудия*

**К ВОПРОСУ О САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО
САМУПРАВЛЕНИЯ**

**TO THE QUESTION ABOUT THE INDEPENDENCE OF LOCAL SELF-
GOVERNMENT**

Аннотация. В данной статье рассматриваются споры по вопросам местного самоуправления, самостоятельность органов местного самоуправления и взгляды на муниципальную власть. Постановления Конституции РФ и позиция Конституционного суда РФ.

Ключевые слова. Общественная теория самоуправления, формы организации местного самоуправления, Европейская хартия, местное самоуправление.

Annatation. This article discusses disputes over local self-government issues, the independence of local self-government bodies and views on municipal government. Resolutions of the Constitution of the Russian Federation and the position of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords. Social theory of self-government, forms of organization of local self-government, European Charter, local self-government.

Споры по вопросам публично-правовой природы местного самоуправления и проблемам положения местного самоуправления в системе организации власти в государстве, начатые еще в 19 веке, не утихают до сих пор. Хотя еще А. Колесников, проводя анализ различных теорий сущности и положения местного самоуправления в системе организации власти, сводил основные отличия этих теорий к разнице во взглядах на способы формирования местных учреждений и на характер взаимоотношений с центральной властью.

На сегодняшний день эти споры особенно сильно разгораются при трактовке учеными ст. 12 Конституции РФ, говорящей об организационной обособленности органов местного самоуправления и органов государственной власти, ибо ст. 12 ставит местное самоуправление по сути в беспрецедентное положение по сравнению с положением данного института власти в Конституциях других стран. В США власть местных сообществ не выделяется из общей системы государственной власти штатов и при этом местные сообщества недвусмысленно называются «креатурами штатов». В ФРГ коммунальное самоуправление рассматривается как элемент исполнительной ветви государственной власти, хотя организуется при этом иначе, чем государственная структура. Кроме того, Основной закон ФРГ содержит лишь общие положения о гарантиях для коммунального самоуправления,

основная же регламентация деятельности общин происходит на уровне законодательства земель.

В ситуации подобного муниципального либерализма некоторые ученые трактуют положения ст. 12 Конституции РФ как фактическое отделение местного самоуправления от системы осуществления публичной власти, а, следовательно, по их мнению, местное самоуправление представляет собой полностью самостоятельную систему, в том числе финансово и экономически, сходную по природе с общественными организациями. С. А. Авакьян пишет, что наличие такой формулировки лишает местное самоуправление государственных начал и отражает идею общественной природы отделенного от государственной власти местного самоуправления. А. Г. Черненко, заходя дальше, говорит о наличии прямого противопоставления государственной власти и местного самоуправления. Подобная позиция имеет под собой глубокие исторические корни. Еще в XIX веке как в Европе, так и в России развивались положения «общественной теории» самоуправления. Суть этой теории в различных интерпретациях может быть сведена к тому, что «сущность самоуправления в предоставлении местному сообществу права самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов - политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое ведало только свои собственные интересы.» Иными словами, организационное отделение местного самоуправления в Конституции РФ сторонниками данной теории трактуется как вычленение местного самоуправления из системы государственной власти и лишение органов местного самоуправления государственно-властных начал.

Другие ученые рассматривают органы местного самоуправления как элемент системы государственных органов. Основой для подобного заключения служат элементы «государственной теории», сформулированной еще в XIX веке немецкими юристами Р. Гнейстом и Л. Штейном, а в России получившей дальнейшую разработку в трудах Н. Лазаревского, А. Градовского, Б. Безобразова. Исходя из того, что любое управление публичного характера является делом государственным, сущность местного самоуправления Н. И. Лазаревский, например, сводил к «осуществлению правительственных прав по поручению от государства; деятельности, состоящей в исполнении местных задач государственного управления», а органы самоуправления видел «органами и представителями самого государства.» Исходя из данной позиции, невозможно вообще говорить о самостоятельности органов местного самоуправления: ни в целом, ни в финансовом или экономическом аспектах.

Представляется, что положения ст. 12 нельзя трактовать как отделение местного самоуправления от системы осуществления публичной власти - власти народа. Местное самоуправление безусловно представляет собой один из уровней публичной власти. Ч.2 ст. 3 Конституции установила, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.» Таким образом, Конституция РФ наряду с принципом разделения властей «по горизонтали» - на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 5, 11, 12 Конституции РФ), закрепляет модель иерархии управления или деления властей «по вертикали» - на государственную власть федерального уровня, государственную власть субъектов федерации и местную - муниципальную власть. Другими словами для децентрализации власти в государстве и создания

демократического строя признается и гарантируется создание и существование местных сообществ (муниципальных образований) наряду с государственным центром и регионами.

Взгляды на муниципальную власть как один из уровней властной системы, обладающей своими специфическими признаками и принципами деятельности, основываются и на позиции Конституционного Суда РФ. В постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. говорится о том, что понятие «орган власти» не несет указания на государственную природу происхождения данных органов. В связи с подобной трактовкой положений Конституции высшим органом конституционного контроля, Шугрина Е. С. считает, что муниципальная власть носит публичный характер. При такой трактовке становится очевидно, что конституционная модель положения местного самоуправления в системе власти не содержит в себе противоречий, на которые указывал в своей работе Черненко. А. А. Торшенко подчеркивает невозможность абсолютного разделения государственного управления и местного самоуправления или, тем более, их противопоставления. «Необходимо иметь в виду, что и то, и другое составные части единого конституционного (но не государственного) механизма.»

Позиция Конституционного Суда РФ получила дальнейшее развитие в трудах теоретиков местного самоуправления. Так, например, О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев говорят о едином источнике для государственной власти и местного самоуправления - власти народа, и видят в местном самоуправлении одну из форм осуществления публичной власти. И.В. Выдрин считает муниципальные образования и их органы элементом публично-властного механизма общества. Ясюнас В. констатирует признание государством местного самоуправления в качестве не только самостоятельного уровня власти, но и самостоятельной формы

осуществления народом принадлежащей ему власти. Ю. Д. Казанчев и А. Н. Писарев исходят из правового положения местного самоуправления как самостоятельной формы в механизме осуществления народовластия. Баранчиков В. А. говорит о наличии у местного самоуправления свойств самоорганизованной публичной власти. Наконец, Авакьян С. А. прямо указывает на местное самоуправление как на один из уровней решения задач публичной власти.

Европейская Хартия местного самоуправления 1985 г. говорит о том, что «органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, имеют свободу действий в осуществлении своих инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции или не предоставлен иному органу власти.»

Формы организации местного самоуправления могут быть различными. Это может зависеть и от конституционного строя государства, и от этапа развития на котором находится данное государство. Вместе с формами организации многообразием также отличаются компетенция, формы контроля за деятельностью местного самоуправления, гарантии и способы защиты права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. При характеристике местного самоуправления в различных странах мы можем говорить о независимом от формы организации содержании местного самоуправления, которое составляет осуществляемая гражданами непосредственно или через выборные органы власть местного самоуправления в делах местного значения, ограниченная рамками закона, но без вмешательства центральной власти.

Норма-дефиниция, содержащаяся в ст. 1 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020). дает более

детализированное «ключевое» определение местного самоуправления. Согласно закону, местное самоуправление - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Основной чертой местного самоуправления при определении его сути является именно самостоятельность решения отнесенных к ведению местного самоуправления вопросов. Васильев говорит о самостоятельности как об одном из определяющих признаков местного самоуправления. В то время как первое определение содержит лишь формулировку «без вмешательства центральной власти», то второе прямо указывает на «самостоятельность» деятельности органов местного самоуправления.

При объяснении положения местного самоуправления в системе организации власти в государстве кроме понятия «самостоятельность» часто используются термины «независимость» и «автономия».

Согласно словарю В.М. Даля «самостоятельный» означает «стоящий или сущий сам по себе, независимо от других, от чего-то другого». А под автономией в русском языке понимают «право самоуправления, самостоятельность народа, земли или независимость».

Однако использование понятия независимости в отношении местного самоуправления, на наш взгляд, не совсем уместно. В абсолютном понимании вообще невозможно говорить о независимости местного самоуправления, ибо оно выступает неотъемлемым элементом

системы организации публичной власти в государстве. Составные части единого механизма не могут действовать независимо друг от друга. Требуется определенная степень взаимодействия, которая порождает взаимозависимость. В таком понимании подобная внутренняя взаимозависимость выступает объективной закономерностью, иначе само единство такой власти подпадает может быть поставлено под серьезные сомнения.

Таким образом, проблема в том, как определить и четко очертить подобную взаимозависимость. Самостоятельность сама по себе тесно связана с независимостью. Однако отождествление этих двух понятий было бы ошибкой. Бесспорно, сама суть местного самоуправления как уровня организации власти в государстве, предполагает его самостоятельность. Но каковы пределы этой самостоятельности и выражается ли самостоятельность местного самоуправления в полной независимости его от власти государственной? Такое возможно, пожалуй, только в теоретическом, скорее даже идеалистическом, варианте понимания положения местного самоуправления в системе организации публичной власти в государстве, но не на практике.

Независимость, равно как и самостоятельность, допустимы только в рамках полномочий, которыми местное самоуправление наделяется правом. При этом закон должен исходить из равенства государственной власти и власти муниципальной, предоставляя им равный объем прав и обязанностей. Обе эти власти обязаны своей самостоятельностью закону, отводящему им определенную роль системе организации власти в государстве. В ситуации с местным самоуправлением, как и в ситуации с различными ветвями власти, существование истинно независимой муниципальной власти дезорганизовало бы систему управления, что в конечном итоге привело бы к кризису власти. Независимы и

самостоятельны муниципальные власти могут быть только в тех пределах, в которых это не противоречит, в первую очередь, интересам человека и гражданина, а затем государства и общества в целом, которые стоят во главе системы приоритетов существующей у любого вида власти.

Тихомиров Ю. А. в своей работе «Теория компетенции» выделяет перечень конституционных характеристик, проистекающих из статуса местного самоуправления, среди которых, прежде всего, выделяет признание самостоятельности местного самоуправления, содержащееся в ст.12, 130 Конституции РФ. Однако, он выделяет эту характеристику как главный принцип компетенции местного самоуправления с основными ее элементами: муниципальной собственностью, местным бюджетом, местными налогами и сборами, охраной общественного порядка. Иными словами самостоятельность местного самоуправления допустима в пределах рамок компетенции, определяемых законом. Компетенция местного самоуправления в первую очередь ограничивается решением вопросов местного значения, которые отнесены к исключительному ведению местного самоуправления. Однако большинство подобных вопросов определены крайне расплывчато и на практике трудно сказать, где заканчиваются вопросы местного значения и начинаются интересы государственного уровня. Проведение четкой границы в этой ситуации представляется маловероятным. Всегда будет сфера, которая потребует вмешательства и местного самоуправления, и органов государственной власти субъектов федерации. Для решения задач в подобных сферах местное самоуправление и органы государственной власти обречены на сотрудничество.

В этой связи, можно сделать вывод, что определение перечня полномочий в качестве исключительных полномочий местного самоуправления, скорее имеет своей целью допустить местное

самоуправление в сферы деятельности, которые государство признает важнейшими на местном уровне. Соломка Н. И. в этой связи высказывает мнение, что подобные сферы можно отнести к сфере совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В ситуации с органами местного самоуправления законодателю чрезвычайно важно правильно избрать меру самостоятельности предоставляемой им. Излишнее ее ограничение приведет к обесцениванию сути местного самоуправления - самостоятельного разрешения населением вопросов местного значения. Предоставление же неограниченной свободы неизбежно вызовет нарушение системы реализации публичной власти, приведет к разрушению единого государственного механизма. В связи с этим государство, предоставляя самостоятельность органам местного самоуправления, оставляет за собой полномочия по правовому регулированию организации и деятельности органов местного самоуправления, а также по административному и судебному контролю за законностью этой деятельности.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации. (Принята всенародным голосованием 12.12.1993) (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020 (дата обращения 14.12.2020)

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // Российская газета – 2003. – № 202.)

3. 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 от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в республике Коми»

4.Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. М.: Юристъ, 2000. - С. 94

5.Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.: Норма - Инфра, 1999. С.40

6.Баранчиков В.А. Муниципальное право. М.: Юнити: Закон и Право, 2000. С.3

7.Авакьян С.А. Состояние и, проблемы и перспективы местного самоуправления. М.: Дело, 1999. С. 41

8.Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М.: Изд-во МГУ, 1996. С. 292