

УДК 342.553:342.5

Правовая основа местного самоуправления: современное состояние и проблемы регулирования



Лихачев А.С.

Аспирант кафедры публичного права России и зарубежных стран
Марийского государственного университета (Йошкар-Ола)

Европейская хартия местного самоуправления долгое время составляла правовую основу местного самоуправления в России. Однако в связи с прекращением в 2023 г. ее действия качественно изменится роль российского законодательства в области местного самоуправления, что потребует оценки его состояния в современных условиях. Особое внимание в исследовании уделяется законодательным новеллам, ставшим следствием внесенных в 2020 г. поправок в Конституцию Российской Федерации и, безусловно, влияющим на процессы, происходящие на муниципальном уровне. Анализ законодательства показал наличие не только позитивного начала преобразований, но и ряд проблем, изучение которых стало целью исследования. В работе дается авторская оценка сложному процессу регулирования местного самоуправления и отдельным изменениям действующей организации местного самоуправления, в частности, переходу на одноуровневую территориальную основу. В статье предлагаются пути по совершенствованию существующего правового механизма. Трансформация местного самоуправления, по мнению автора, возможна только с непосредственным сохранением тесной связи между населением и местной властью. Научная новизна исследования заключается в выявлении недостатков в новых законодательных нормах и обосновании рисков от реализации некоторых законодательных положений.

Ключевые слова: местное самоуправление, Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, муниципальный правовой акт, правотворческая инициатива граждан

Федеральным законом от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы» Россия прекратила в отношении себя действие Европейской хартии местного самоуправления от 15.10.1985 г. Данный шаг являлся вынужденным для нашего государства. Таким образом, завершилось почти 25-летнее сотрудничество России с Советом Европы, длившееся с апреля 1998 г. «Положительным моментом данного сотрудничества можно считать построение новой системы местного самоуправления» [1, с. 48] в молодом государстве, где еще десять лет назад (на момент ратификации Европейской хартии местного самоуправления) самоуправления не существовало.

Некоторые ученые опасаются, что в текущей ситуации «местное самоуправление в России мо-

жет стать обычным низовым звеном организации государственной власти» [2, с. 203], выражая ее интересы и обеспечивая реализацию решений государственных органов власти, отходя от решения вопросов населения. Однако Россия уже накопила достаточный самостоятельный опыт реализации и организации местного самоуправления, а потому подобные опасения могут быть преждевременными.

Многие положения Хартии нашли прямое отражение в Конституции России. В частности, публичная природа полномочий органов местного самоуправления, отмеченная Хартией, неоднократно подчеркивалась Конституционным Судом России, а затем была задекларирована и в Конституции страны, став «самым близким к гражданам уровнем публичной власти» [3, с. 209].

Однако в целом Конституция России, определяя принципы самостоятельности местного самоуправления, его финансирования и права на судебную защиту, а также регулируя вопросы территориальной организации местного самоуправления, оказалась более прогрессивным документом, так как данные нормы содержались в первоначальной редакции Основного закона страны и их использование не было связано с ратификацией Хартии. Более того, Конституция России в некоторых положениях явилась более совершенным правовым регулятором самоуправления. Так, Хартия закрепила общее понятие местного самоуправления, под которым понимала право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею [4], тогда как в России местное самоуправление осуществляется гражданами лично или через органы местного самоуправления. То есть источник муниципальной власти – это население страны, а органы местного самоуправления – механизм, фактически способ реализации такой власти.

В условиях правовой трансформации местного самоуправления Конституция России, признавая и гарантируя местное самоуправление, становится основным документом и источником правового регулирования местного самоуправления. Нормы о местном самоуправлении преимущественно распределены в тексте Конституции в первой главе, посвященной основам конституционного строя, второй – «права и свободы человека и гражданина» и восьмой главе, непосредственно регулирующей местное самоуправление.

«Включение местного самоуправления в единую вертикаль публичной власти еще более подчеркнуло необходимость сохранения и развития гражданских начал муниципального сообщества» [5, с. 52]. Данные изменения свидетельствуют о постепенном «сближении понятий государственного и муниципального управления» [6, с. 93]. Таким образом, местное самоуправление представляет собой широкое и многоаспектное явление, потенциал которого в развитии норм Конституции должен совершенствовать федеральное законодательство.

При этом целью законодательного регулирования местного самоуправления должно стать устранение правовых барьеров для взаимодействия местного самоуправления с государственной властью, которое реализуется с учетом двух важных принципов: самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий и того, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Принятый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)

был направлен на решение проблемы удаленности населения от органов местного самоуправления и повышение качества деятельности местной власти, но сегодня, спустя 20 лет после принятия, данный закон представляет собой «лоскутное одеяло» [7, с. 458], «многочисленные изменения продемонстрировали отход от изначально закреплённой концепции развития местного самоуправления» [8, с. 162].

Федеральный закон № 131-ФЗ выступает основным правовым регулятором отношений в сфере местного самоуправления [9, с. 440], своевременно подвергаясь актуализации и корректировке с учетом запросов времени и общества. Таким образом, он за более чем двадцатилетний период своего действия стал основой развития муниципально-правовых отношений, однако на смену ему в рамках реализации поправки к Конституции России подготовлен проект Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – законопроект).

Основной новеллой данного законопроекта становится внедрение одноуровневой системы местного самоуправления, что отражает принцип централизации власти, указывая на принципиально новое понимание местной власти законодателем [10, с. 60]. Также замена в определении понятия местного самоуправления вместо термина «власть народа» размытым термином «самоорганизация населения» может в конечном итоге сказаться на качестве самоуправления. При этом нельзя забывать об уже сложившейся практике местного самоуправления и его правовом регулировании, указывающих на необходимость сохранения в том числе поселенческой основы местного самоуправления.

В этой связи до принятия законопроекта следует обратить внимание на сложившееся правовое регулирование местного самоуправления на уровне субъектов Российской Федерации.

Фактически градация нормативных правовых актов на субъектовом уровне идентична российскому уровню. В качестве основы здесь выступает Конституция (Устав) субъекта, определяющая аналогичные Конституции страны принципы организации местного самоуправления в пределах субъекта. Во исполнение Конституций (Уставов) субъекта принимаются необходимые законы.

Так, например, в Республике Марий Эл действуют Закон Республики Марий Эл от 4 марта 2005 г. № 3-3 «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл», Закон Республики Марий Эл от 18 июня 2004 г. № 15-3 «О статусе, границах и составе муниципальных районов, городских округов в Республике Марий Эл» и Закон Республики Марий Эл от 28 декабря 2004 г. № 62-3 «О составе и границах сельских, городских поселений в Республике Марий Эл». Также в субъекте право-

вую основу местного самоуправления составляют подзаконные правовые акты. Однако данным уровнем система правового регулирования местного самоуправления не исчерпывается, поскольку помимо нее сложилась самостоятельная система муниципальных правовых актов.

На сегодняшний день при реализации двухуровневой модели организации местного самоуправления муниципальный район является наиболее сложным по своей структуре видом муниципального образования, который состоит из поселений, выступающих самостоятельными муниципальными образованиями. Учитывая сложность административно-территориального устройства муниципальных районов, следует отметить достаточно разветвленную систему муниципальных нормативных правовых актов, действующих на различного уровня территориях.

Так, правовой основой выступают решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, а также уставы муниципальных образований. Каждое поселение в составе муниципального района имеет свой устав. Данные нормативные правовые акты обладают прямым действием и применяются на всей территории соответствующего муниципального образования. Некоторые ученые, отмечая, что законодательством устав провозглашен «краеугольным камнем местного самоуправления» [11, с. 16], указывают на ограничение свободы уставного регулирования Федеральным законом № 131-ФЗ, в частности, его ст. 44.

Следующими по юридической силе в системе муниципальных правовых актов идут нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования. Среди них можно выделить важнейшие решения по принятию устава, регулированию местного бюджета, установлению местных налогов и сборов и т.д.

Местная администрация, выполняя функции исполнительного органа, издает акты, нацеленные на непосредственное решение вопросов местного значения. Практически «основная функция исполнительно-распорядительного органа – это осуществление повседневной управленческой, организационной деятельности» [12, с. 3].

Обеспечение близости органов местного самоуправления к населению той территории, на которую распространяется местная власть, – это важное условие существования местной власти как таковой. За счет системы муниципальных правовых актов, в частности, достигается обеспечение связи между населением и органами местного самоуправления.

Правотворческий процесс в контексте создания правовых основ местного самоуправления представляется важнейшей функцией, которой обладают органы местного самоуправления. Еще одной особенностью местного самоуправления является

наличие правотворческой инициативы со стороны граждан. Так, группа граждан вправе внести проект муниципального нормативного правового акта. Данный вид реализации непосредственной демократии «можно было бы считать разновидностью коллективного обращения граждан» [13, с. 370], но у такого механизма, как правотворческая инициатива, есть существенные правовые отличия, например, предмет, который заключается в создании гражданами полноценного проекта муниципального правового акта, тогда как обращение ставит своей целью в большинстве случаев решение каких-либо проблем.

Минимальная численность такой группы людей «не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом» [14]. В Республике Марий Эл муниципальное правовое регулирование данного вопроса решается следующим образом: в г. Козьмодемьянске минимальная численность инициативной группы – 25 чел., а в г. Йошкар-Оле – 1 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Таким образом, вопрос доступности данного механизма целиком и полностью зависит от муниципальных органов. При его решении необходимо сохранять определенный баланс. Подобная инициатива не должна быть, с одной стороны, труднодоступной и сводящей к минимуму инициативу населения по предложению проекта муниципального акта. С другой стороны, правотворческая инициатива граждан должна отражать мнение достаточного числа населения, чтобы быть принятой во внимание. Следовательно, с правовой точки зрения данный механизм участия населения в правотворческом процессе видится требующим доработки и корректировки.

Вместе с тем произошедшие конституционные изменения во взаимосвязи с уже действующим регулированием в федеральном законодательстве только усилили и без того существенное «государственное управление в организационных основах местного самоуправления» [15, с. 355]. Наличие же стройной системы муниципальных актов, которая формировалась последние десятилетия, во главе с уставом представляется необходимейшим элементом правового регулирования местного самоуправления. Вместе с тем следует признать, что муниципальные акты не обладают всей полнотой свободы регулирования, будучи вынужденными дублировать региональное и федеральное законодательство.

Таким образом, в сфере правовой регламентации местного самоуправления существует целый комплекс проблем. В их числе, по нашему мнению, следует назвать многоуровневость регулирования – фактически существует три системы регулирования – государственный (федеральный и субъекта Федерации) и муниципальный. Особняком стоят иници-

ативы, исходящие от населения, решения, принятые на сходах и местных референдумах. Подобное правовое разнообразие может свидетельствовать об усложнении системы правового регулирования местного самоуправления и необходимости совершенствования данного механизма.

Следовательно, существенным условием развития не только местного самоуправления, но и государства в целом выступает гармонизация всего правового регулирования и гармонизация взаимоотношений внутри единой системе публичной власти, в основе которых должен лежать приоритет интересов населения. Именно наличие стройной и выверенной структуры правовых актов есть залог развития самоуправления, обеспечения его качества, повышения уровня жизни людей. Взаимодействие всех элементов системы не должно сводить местные инициативы и муниципальное правовое регулирование в механическое копирование региональных и федеральных правовых актов, так как каждый муниципалитет при реализации своих полномочий имеет свои особенности, что и должно получать отражение посредством собственной правовой регламентации.

Литература:

1. Гарифуллин Р.Р., Аминов И.Р. Последствия выхода России из Совета Европы // Образование и право. – 2022. – № 5. – С. 36–41.
2. Худoley К.М. Изменения в законодательстве об организации местного самоуправления // Пермский юридический альманах. – 2023. – № 6. – С. 190–203.
3. Михеева Т.Н., Габдрахманова Э.Г. О некоторых проблемах муниципально-правовой ответственности // Образование и право. – 2021. – № 4. – С. 208–211.
4. Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985 // СЗ РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.
5. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Развитие местного самоуправления как фактор совершенствования системы публичной власти в России // Этап: экономическая теория, анализ, практика. – 2023. – № 3. – С. 39–59.
6. Адонина С.Ю., Михеева Т.Н. Местное самоуправление в реформе публичной власти // Образование и право. – 2023. – № 3. – С. 92–96.
7. Лаврентьев А.Р. Изменения в законодательстве о местном самоуправлении: резервы исчерпаны // Юридическая техника. – 2023. – № 17. – С. 455–459.
8. Казанцева О.Л., Кузина Е.В. Местное самоуправление в системе российской государственности: проблемы и перспективы // Правоприменение. – 2022. – № 6(3). – С. 161–171.
9. Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Некоторые размышления по поводу 20-летия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. – 2023. – № 23 (4). – С. 439–445.
10. Зимина Н.В. Современное реформирование местного самоуправления: политологический анализ // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2022. – № 28 (3). – С. 57–62.
11. Голещихин В.С. Институт уставов муниципальных образований как сакральный рудимент федерального законодательства // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – № 5(138). – С. 11–20.
12. Хазиева Э.М., Бадретдинов И.Р. Полномочия и правовые акты местной администрации // StudNet. – 2021. – № 10. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/polnomochiya-i-pravovyye-akty-mestnoy-administratsii> (дата обращения: 12.12.2023).
13. Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. – М.: Юстицинформ, 2022. – 484 с.
14. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации.
15. Русаков М.И., Цветков В.В. Понятие организационных основ местного самоуправления в России и его современное конституционное регулирование // Юридическая техника. – 2022. – № 16. – С. 351–355.

Legal Basis of Local Self-Government: Current State and Problems of Regulation

Likhachev A.S.
Mari State University (Yoshkar-Ola)

The European Charter of Local Self-Government has long been the legal basis of local self-government in Russia. However, due to the termination of its operation in 2023, the role of Russian legislation in the field of local government will change qualitatively, which will require an assessment of its state in modern conditions. The study pays special attention to legislative innovations that resulted from amendments to the Constitution of the Russian Federation introduced in 2020 and, of course, affect the processes taking place at the municipal level. The analysis of the legislation showed the presence of not only a positive beginning of transformations, but also a number of problems, the study of which became the purpose of the study. The study provides an author's assessment of the complex process of regulating local self-government and individual changes in the current organization of local self-government, in particular, the transition to a single-level territorial basis. The paper suggests ways to improve the existing legal mechanism. According to the author, the transformation of local self-government is possible only with the direct preservation of a close relationship between the population and local authorities. The scientific novelty of the study is to identify shortcomings in the new legislative norms and substantiate the risks from the implementation of certain legislative provisions.

Key words: local self-government, European Charter of Local Self-Government, Constitution of the Russian Federation, municipal legal act, law-making initiative of citizens

