

**СООТНОШЕНИЕ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ
ОГРАНИЧЕНИЯ ЕГО ПРАВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

С. В. Судакова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 9 сентября 2012 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию проблем местного самоуправления и возможности ограничения его самостоятельности в современном российском законодательстве, разработке критериев такого ограничения, а также исследованию проблем взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, самостоятельность, государство, критерии.*

Abstract: *the article deals with the problems of local self-government and the possibility of limiting its independence in the modern Russian legislation, development of criteria for such a restriction, as well as research relationship problems of state and local self-governments.*

Key words: *local self-government, independence, state, criteria.*

При использовании комплексного подхода в исследовании принципа самостоятельности местного самоуправления вряд ли возможно обойти вниманием такую научную и одновременно практическую проблему, как соотношение самостоятельности местного самоуправления и возможности ограничения его прав в отечественном законодательстве.

С целью наиболее глубокого и результативного исследования рассматриваемых проблем необходимо прежде всего понять потенциал взаимодействия сложных социальных феноменов «государство» и «местное самоуправление», для чего попытаться ответить на три ключевых вопроса, напрямую касающихся такого взаимодействия.

1. Следует ли рассматривать местное самоуправление в органической связи с общественными институтами самоорганизации граждан или же, несмотря на некоторые (пусть значительные) элементы самостоятельности, местное самоуправление – это все-таки некое дочернее образование, сконструированное по типу государственного механизма и им же возвращенное?

2. Могут ли государственная власть и местное самоуправление существовать самостоятельно и независимо друг от друга?

3. Может ли при этом государственная власть выходить за рамки продекларированных ею же ключевых принципов организации и деятельности местного самоуправления?

Проблемы, связанные с взаимоотношениями государства и местного самоуправления, часто возникают из-за отсутствия системности, согласо-

ванности и целостности в регулировании данных взаимоотношений, из-за противоречивости в нормативно-правовом регулировании рассматриваемых сфер, поэтому необходимо определить оптимальную степень детализации основ местного самоуправления в федеральном и региональном законодательстве. Все названные и другие вопросы взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, возникающие как в теории, так и на практике, обуславливают актуальность рассматриваемой проблемы.

По сути, эффективное местное самоуправление начинается не тогда, когда в муниципалитеты приходят креативные управленцы, а когда жители муниципального образования начинают четко осознавать, что их дом не заканчивается порогом собственной квартиры, а порядок и комфортность жизни в их районе, городе, поселке в немалой степени зависят от их активной позиции. Именно инициативная самоорганизация граждан в рамках существующих демократических механизмов и является основой подлинного местного самоуправления. Это идеал, к которому необходимо стремиться.

Однако не следует отождествлять местное самоуправление с самоуправлением в общественных организациях, в которых коллективы объединены какой-то определенной, например профессиональной, деятельностью, политической программой или сходными этнокультурными и конфессиональными целями. Специфика в данном случае состоит в том, что местное самоуправление, в отличие от управления в общественных организациях, является формой публичной власти.

Местному самоуправлению принадлежит важная роль в реализации одной из главных задач современности – соединение в единое целое интересов государства, общества и личности. Сущность местного самоуправления состоит в том, чтобы на уровне каждой отдельно взятой личности осуществлять гармонизацию прав и свобод человека и гражданина с интересами государства и общества. Именно такая направленность местного самоуправления отвечает идеям современного демократического правового социального государства, высшая ценность которого – человек, его права и свободы¹.

Начиная с 2000 г. органы государственной власти Российской Федерации, развивая конституционную модель местного самоуправления, проводят коренную реорганизацию управления на местах. Эти преобразования осуществляются с учетом Конституции РФ, а именно ст. 12, содержащей принципиальные положения о признании и гарантиях местного самоуправления со стороны государства, согласно которым государство принимает на себя обязательства по обеспечению всех необходимых условий для развития местного самоуправления. Наличие самостоятельной, не находящейся в административной зависимости от государственных

¹ См.: *Каверзин М. Ю.* Государство и местное самоуправление : проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2003. № 4. С. 13–19.

органов, системы местного самоуправления и обязанности государства обеспечить условия ее нормального развития должны обуславливать, по мнению Н. Л. Пешина, единственный способ влияния государства на деятельность органов местного самоуправления – правовое воздействие².

Однако реализация конституционной нормы о самостоятельности местных органов власти наталкивается на серьезное противодействие, которое имеет политические, финансово-экономические и теоретические корни. По мнению противников рассматриваемой нормы, осуществление этого конституционного установления ведет к искажению принципов единства государственной власти, так как от нее искусственно отграничивается низовой ее уровень, поэтому местное самоуправление следует рассматривать в форме организации государственного аппарата на местном уровне. В соответствии с этой точкой зрения органы местного самоуправления находятся в единой системе государственно-властных учреждений; в той или иной мере подотчетны и подконтрольны им, хотя местная власть остается в определенной степени самостоятельной и ответственной. Таким образом, разрыв между государственной властью и местным самоуправлением преодолевается отрицанием общественной природы последнего. Однако следует заметить, что отделение местных органов от государства связывается со стремлением государственной власти дистанцироваться от социальных и экономических забот и тягот населения³.

Тем не менее большинство исследователей, отмечая автономную деятельность самоорганизующегося населения в качестве сути самоуправленияленческой деятельности на местах и подчеркивая тем самым относительно децентрализованный характер организации муниципалитетов, не согласны с научной позицией, рассматривающей муниципалитеты как продолжение государства в территориальных общностях⁴.

А. В. Безруков отмечает, что муниципалитеты действительно могут рассматриваться как фундамент государства и элемент его конституционного механизма. Однако если мы признаем их продолжением государства на местах, то тем самым перечеркнем идею самостоятельного и ответственного самоуправления в России. Отношения государства и местного самоуправления должны развиваться на паритетной основе, причем государство призвано играть ведущую роль, законодательно регулируя, поддерживая и гарантируя местное самоуправление⁵.

² См.: Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России : проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 1.

³ См.: Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России : теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2002. С. 189–190.

⁴ См. подробнее, например: Баранчиков В. А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в РФ. М., 2005. С. 55.

⁵ См.: Безруков А. В. Государственная власть и местное самоуправление : проблемы соотношения и взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 6. С. 31.

Таким образом, местное самоуправление – это форма публичной власти, которая, с одной стороны, характеризуется относительной самостоятельностью, вытекающей из самоорганизации населения, а с другой стороны, для его функционирования абсолютно необходимо тесное взаимодействие с государственной властью.

Мировой кризис обнажил дефектность доктрин, которые закон «невидимой руки» рынка и связанная с ним самоорганизация возвели в ранг самодостаточного и универсального фактора долговременного общественного прогресса. Стало ясно, что их практическая реализация может создавать серьезные угрозы социальной безопасности, порождать экономический эгоизм и неравенство и что единственным эффективным инструментом преодоления кризисных явлений все еще остается государство. Вместе с тем следует помнить, что, переступив границы разумности в использовании государственно-распорядительных механизмов, общество может утратить потенциал свободного развития. Поэтому проблема уравнивания ценностей свободы и социальной справедливости носит глобальный характер и приобретает в условиях нашей страны особое значение. От того, как она будет решена, зависит и качество жизни людей, и устойчивость государственно-политической системы, ее способность развиваться и адекватно отвечать на вызовы времени⁶.

Рассматривая взаимодействие федерального уровня государственной власти, государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления в контексте возможности их относительно самостоятельного и независимого сосуществования, следует отметить, что эти уровни публичной власти с теоретической точки зрения являются самостоятельными формами осуществления власти народа. При этом каждый из этих уровней публичной власти обладает собственной компетенцией, которая не может совпадать или противоречить компетенции других уровней власти и должна быть направлена на защиту прав и свобод человека и гражданина.

Являясь институтом государственного устройства, местное самоуправление представляет собой часть структуры государства как политико-территориального образования, поэтому при определении его компетенции уместен тот же подход, который используется Конституцией при определении компетенции государства. Статьи 71 и 73 Конституции РФ говорят о предметах ведения Российской Федерации и ее субъектов соответственно, а ст. 72 закрепляет предметы их совместного ведения. Следовательно, и компетенция местного самоуправления должна определяться через компетенцию конкретного муниципального образования, особенности которого определяют все основные параметры содержания такой компетенции⁷.

⁶ См.: Джагарян А. А. Социальное государство начинается «снизу»: о роли местного самоуправления в решении социальных задач // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 7. С. 21.

⁷ См. подробнее: Бялкина Т. М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал рос. права. 2006. № 10. С. 40.

Местное самоуправление призвано заниматься преимущественно решением вопросов местного значения. В данном случае весьма интересна позиция Н. Л. Пешина, который рассматривает местное самоуправление как «синтетическое образование, сферу пересечения интересов государства и гражданского общества. Наличие такой сферы подтверждает тот факт, что гражданское общество не противостоит государству, а взаимодействует с ним в большинстве общественных и экономических отношений, в первую очередь, на уровне местного самоуправления и через его институты»⁸.

Однако Конституция РФ, предлагая не во всем совершенную модель местного самоуправления, все же вынуждает строить жизнь по правилам гл. 8, регламентирующей основы местного самоуправления, и, как следствие, российская муниципальная реформа вынуждает отказываться от устоявшихся за годы советского периода принципов взаимодействия центра и мест, поскольку признание местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и осуществления власти в обществе и государстве предполагает установление именно децентрализованной системы управления.

Местное самоуправление в нашей стране строится исходя из трех базовых принципов: решение населением вопросов местного значения, осуществление прав собственника муниципального имущества и формирование финансовой основы. Все эти вопросы должны осуществляться населением и органами местного самоуправления самостоятельно в правовых рамках, установленных законодательством. Результатом первого десятилетия существования местного самоуправления стало выявление значительного объема проблем и несоответствий именно в этих трех компонентах конституционной основы местного самоуправления, что и послужило причиной начала новых реформ и отправной точкой нового этапа его развития.

Вопрос о соотношении и взаимодействии государства и местного самоуправления является одним из ключевых в теории и практике муниципального строительства и систематически поднимается исследователями в специальной литературе. Так, по мнению С. А. Авакьяна, существует несколько вариантов такого взаимодействия:

1) органы государственной власти оказывают помощь местному самоуправлению в осуществлении финансово-хозяйственной деятельности;

2) они должны выступать в качестве надзорной инстанции, «сберегающей» местное самоуправление от принятия незаконных, а то и неправильных, необоснованных решений, не позволяющей забыть о государственном интересе;

3) органы государственной власти призваны быть инстанцией, помогающей (в том числе методически) местному самоуправлению; обобщающей и распространяющей их положительный опыт;

4) в каждом субъекте Федерации должна быть инстанция, которая бы координировала, изучала и обобщала тенденции развития местного

⁸ Пешин Н. Л. Указ. соч. С. 19.

самоуправления, испытывая, в свою очередь, его влияние по принципу обратной связи⁹.

Для обеспечения конструктивного взаимодействия между органами государственной власти и местным самоуправлением необходим переход к методам « сетевого », координационного управления, в структурах которого традиционное администрирование – « управление по вертикали » заменяется равноправным – « горизонтальным » сотрудничеством участников территориального развития: корпораций, трудовых коллективов, банков, профсоюзных, кооперативных и исследовательских организаций, различных групп населения и др. При этом представительные и исполнительные органы власти выступают в качестве организаторов такого взаимодействия, которое должно определяться следующими факторами:

- необходимостью создания новой демократической основы эффективной структуры исполнительной власти;
- потребностями финансирования региональных программ;
- переносом центра тяжести межрайонных трансфертов с уровня Российской Федерации на уровень ее субъектов;
- формированием новой системы финансирования региональной и местной инфраструктур, основанной на долевом участии государства, местных органов и частного сектора¹⁰.

Исходя из вышеизложенного, следует сделать вывод, что возможность самостоятельного существования государственной власти и местного самоуправления вполне допустима и естественна в рамках их законной компетенции. Но учитывая то, что местное самоуправление является частью структуры государства как политико-территориального образования, разговор об их полной независимости друг от друга лишен всякой логики.

Говоря о критериях соразмерности ограничения самостоятельности местного самоуправления государственной властью, вовсе не обязательно четко определять какую-либо границу между территориальным уровнем государственной власти и местным самоуправлением. Эти два уровня публичной власти есть не что иное, как обеспечение структурного типа целостности государства, его единства. Местное самоуправление – необходимое, если не основное, звено в федеративном, многонациональном государстве, без которого реализация принципа федерализма будет утопией.

Анализируя соразмерность ограничения самостоятельности местного самоуправления, необходимо обратить внимание на принципы рационального сочетания государственных и общественных интересов; согласования приоритетов социальной, хозяйственной, финансовой, культурной политики; обеспечения многообразия в самоуправлении народов и территорий. При этом принцип сочетания государственных и местных интересов предполагает при отнесении тех или иных полномочий к му-

⁹ См.: Авакьян С. А. Проблемы организации государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ : концепции, конституционно-правовые основы, практика : материалы науч.-практ. конф. М., 1996. С. 14.

¹⁰ См.: Ковешников Е. М. Указ. соч. С. 200.

ниципальным или государственным органам учитывать приоритетность интересов в решаемых вопросах.

Среди общих черт, присущих как местному самоуправлению, так и государству в целом, следует выделить:

- территориальный признак организации;
- наличие специальных органов;
- общее для обеих структур правомочие устанавливать налоги и сборы;
- право на принятие в рамках своей компетенции нормативно-правовых актов;
- правомочие на применение мер принуждения на своей территории¹¹.

По сути взаимодействие местного самоуправления и государства можно свести к двум основным формам: координация и государственный контроль. И если координация предполагает взаимный, обоюдный характер связи участников отношений, то государственный контроль представляет собой комплекс односторонних действий государственных органов по отношению к местному самоуправлению¹². Вместе с тем, с учетом существующих централистских тенденций, правильным будет вести речь пока лишь о переходе от методов администрирования, т.е. «управления по вертикали», к методам координационного сотрудничества всех участников территориального развития¹³.

На наш взгляд, следует выделить несколько критериев (признаков) соразмерности ограничения местного самоуправления:

- *конституционный*, который предполагает конституционное закрепление основополагающего нормативно-руководящего начала, отражающего сущность самоуправленческой деятельности на муниципальном уровне власти;
- *формально-юридический*, предполагающий ограничение самостоятельности местного самоуправления с целью грамотной законодательной регламентации права населения на осуществление местного самоуправления и его конструктивного взаимодействия с государственной властью;
- *ценностный*, который позволяет рассматривать местное самоуправление в качестве уникального социально-правового феномена, определяя тем самым ценность этого института в культурно-цивилизационном аспекте¹⁴;
- *исторический*, который подразумевает ретроспективный анализ исторического опыта реализации самоуправленческих начал на местном

¹¹ См.: Кочетова Н. М. Соотношение государственной власти и местного самоуправления в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 1. С. 10–11.

¹² См.: Гусенбеков И. И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ // Журнал рос. права. 2006. № 6. С. 38–40.

¹³ См.: Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. М., 2005. С. 29.

¹⁴ См., например: Кошелев М. С. Роль правовых ценностей в современном российском обществе // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 3–6.

уровне власти в дореволюционной России, СССР и на современном этапе, позволяя прогнозировать перспективы поступательного развития государства и общества;

– *финансово-экономический*, позволяющий разрабатывать и законодательно закреплять основы финансового и бюджетного планирования муниципальных образований, трезво оценивать потенциал и реальные возможности того или иного муниципального образования в хозяйственной сфере, изучать темпы экономического роста, обеспечивать поддержку малого и среднего бизнеса и т.п.

Создание действительно эффективной системы местного самоуправления в современной России должно основываться на принципе взаимной ответственности общества и государства, и именно *степень этой ответственности* во многом определяет качество принимаемых управленческих решений.

Опираясь на сказанное выше, можно констатировать, что передача органам государственной власти полномочий, имманентно присущих органам местного самоуправления, является нарушением прав местного самоуправления. К сожалению, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в ряде своих норм исходит из обратного. В качестве примеров показательны, например, нормы ст. 37 (ч. 3; ч. 5; ч. 11), согласно которым условия контракта для главы местной администрации муниципального района или городского округа в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, утверждаются законами субъектов Российской Федерации; одна треть членов конкурсной комиссии, рассматривающей кандидатуры на должность главы администрации муниципального района или городского округа, назначается органами государственной власти субъектов РФ; контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий¹⁶.

По мнению А. А. Сергеева, адекватные механизмы ответственности главы местной администрации перед государством необходимы, и они установлены в ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ, но вмешательство органов государственной власти субъекта РФ в процессы назначения и освобождения от должности глав местных администраций не согласуется с принципом самостоятельности местного самоуправления. Исполнение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, не меняет правовой природы этих органов – самостоя-

¹⁵ Рос. газета. 2003. 8 окт.

¹⁶ См.: Сергеев А. А. Российское законодательство о местном самоуправлении в свете конституционных принципов и норм международного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 94.

тельных в рамках своих полномочий и обособленных от органов государственной власти¹⁷.

На практике нередко имеют место случаи нарушения конституционной концепции принципа самостоятельности. В качестве иллюстрации можно привести ситуацию, сложившуюся в Челябинской области и ставшую достоянием гласности благодаря открытому письму глав поселений губернатору. Они жалуются на порочный круг системы управления и обеспечения хозяйственной жизни в поселках, в дела которых вмешивается региональная власть. «Вопреки всем конституционным и юридическим нормам в Челябинской области сохраняется и культивируется подчиненность поселенческого местного самоуправления районам, – пишут сельские чиновники. – Порочность сложившейся системы управления заключается в том, что главы районов по закону не имеют полномочий и оснований руководить деятельностью поселенческого местного самоуправления: у них свой круг полномочий, у нас свой. Однако в действительности районы вторгаются в компетенцию поселений, при этом юридическую ответственность несут органы самоуправления поселений. Ситуация усугубляется непрозрачностью межбюджетных отношений, искусственно созданной нищетой поселенческих бюджетов и их зависимостью от глав районов»¹⁸. Другой аналогичный пример – Постановление правительства Воронежской области от 13 июля 2012 г. № 635 «О создании комиссии по подготовке предложений по совершенствованию структуры администрации городского округа город Воронеж и оценке профессионального уровня лиц, замещающих высшие и главные должности муниципальной службы городского округа город Воронеж»¹⁹. Данное постановление, на наш взгляд, вступает в противоречие с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ и п. 8 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ, а также Устава Воронежской области (п. 4 ст. 54), доминирующим участием региональных органов государственной власти в формировании структуры органов местного самоуправления. Несмотря на ссылку в Постановлении на п. 11 ст. 56 Устава Воронежской области, рассматриваемое Постановление и саму процедуру разработки новой структуры администрации городского округа город Воронеж вряд ли можно рассматривать как методическую помощь. Юридическая правомерность данного Постановления вызывает сомнения.

В статье 75 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Это правомерно в ряде случаев: в связи со стихийными бедствиями или чрезвычайными ситуациями, а также в случаях серьезных бюджетных правонарушений. Однако неко-

¹⁷ См.: *Сергеев А. А.* Указ. соч. С. 94.

¹⁸ Открытое письмо глав поселений губернатору Челябинской области М. В. Юревичу // URL: <http://podoprigora74.livejournal.com/196893.html> (дата обращения: 07.09.2012).

¹⁹ См. подробнее: О создании комиссии : постановление правительства Воронежской области от 13 июля 2012 г. № 635. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

торые исследователи, на наш взгляд, обоснованно утверждают, ссылаясь на отсутствие соответствующей конституционной нормы, а также существование других законодательных норм, регулирующих подобные ситуации, что основания для подмены органами государственной власти (пусть даже временной) органов местного самоуправления нет²⁰. Государственная власть не должна ни при каких обстоятельствах выходить за рамки продекларированных ею же ключевых принципов организации и деятельности местного самоуправления. В противном случае выхолащивается сама суть муниципальной реформы и обесцениваются ее цели.

Таким образом, для успешного сотрудничества государственной власти и местного самоуправления должностным лицам, экспертам и аналитикам следует учитывать специфические черты этих органически взаимосвязанных структур, принципы, лежащие в основе их успешного функционирования, критерии соразмерности ограничения их воздействия друг на друга. Грамотный подход к специфике государственного и муниципального уровней власти позволит создавать более совершенные законодательные механизмы и, как следствие, более успешно реализовывать их на практике.

²⁰ См. подробнее: *Сергеев А. А.* Указ. соч. С. 95.

Воронежский государственный университет

Судакова С. В., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: sophyasudakova@mail.ru
Тел.: 8-960-136-23-28

Voronezh State University
Sudakova S. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: sophyasudakova@mail.ru
Tel.: 8-960-136-23-28