ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Камилова Д.В., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *kamilova1122@gmail.com*

Автором в статье рассмотрены вопросы организации местного самоуправления на современном этапе развития, как одного из институтов муниципального права и как одного из условий результативности местного самоуправления. В статье используются такие частноправовые методы, как формально-логический и сравнительно-правовой. Исследовано современное состояние местного самоуправления в свете меняющегося федерального законодательства в сфере организации и деятельности местного самоуправления. В частности, рассматриваются изменения территориальной основы местного самоуправления, принципов формирования органов местного самоуправления, их компетенции, состава конкурсной комиссии по отбору претендентов на должность главы местной администрации. Делается вывод о политической целесообразности реформирования основ местного самоуправления на современном этапе развития Российского государства.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформирование, органы местного самоуправления, компетенция, городской округ с внутригородским делением.

DOI: 10.21779/2224-0241-2017-24-4-68-72

UDC 342.5

THE PROBLEMS OF ENSURING INDEPENDENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

Kamilova D.V., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *kamilova1122@gmail.com*

The author considers the issues of organization of local self-government at the present stage of development as one of the institutions of municipal law and as one of the conditions for the effectiveness of local self-government. The article makes use of private law techniques such as formal logical, comparative legal. The modern state of local self-government in the light of the federal legislation changing in the sphere of organization and activity of local self-government is investigated. In particular, we consider changes in the territorial basis of local self-government, principles of local self-government bodies, their competence, the composition of the tender Commission for the selection of candidates for the position of head of local administration. The conclusion is made about the political feasibility of reforming the foundations of local self-government on the modern stage of development of the Russian state.

Key words: local government reform, local self-government bodies, competence, urban district with intracity division.

DOI: 10.21779/2224-0241-2017-24-4-68-72

В Российской Федерации на конституционном уровне признается местное самоуправление как основа конституционного строя и как самостоятельный уровень осуществления власти народа.

Местное самоуправление в РФ является ключевым принципом организации власти на местах. С учетом демократического характера Российского государства это выражается в праве населения на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через формы представительного осуществления местного самоуправления. По справедливому замечанию Н.В. Джагарян, «от состояния организационной основы местного самоуправления существенно зависит хозяйственно-экономическая, социально-культурная, иные сферы жизни местного сообщества, и нужна особая осторожность и выверенные решения по ее настройке, основанные на гибких подходах, учитывающих разнообразие условий реализации самоуправленческих отношений» [1, с. 68].

Повышенный интерес к вопросам организации местного самоуправления объясняется принятием Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ [2], внесшего существенные изменения в «базовый» Федеральный закон в области организации и деятельности местного самоуправления [3]. Этот закон характеризуется новым этапом в развитии местного самоуправления, который условно можно назвать периодом контрреформ в развитии местного самоуправления. Этот период ознаменовался существенными изменениями вопросов организации территориальных, организационных и правовых основ местного самоуправления.

Принятие федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в 1995 и 2003 годах было обусловлено складывающимися общественными отношениями в сфере местного самоуправления, между тем как реформирование местного самоуправления в 2014 году больше было продиктовано политической целесообразно-

стью, чем фактическими тенденциями развития местного самоуправления в РФ [4, с. 56].

Новый этап развития местного самоуправления характеризуется следующими изменениями основ местного самоуправления. Так, при сохранении общей централизации власти субъекты РФ получили значительный объем полномочий по правовому регулированию местного самоуправления.

В 2014 году был введен новый вид муниципального образования – городской округ с внутригородским делением, внутригородской район. Таким образом, законодательно была введена двухуровневая модель организации местного самоуправления в крупных городских округах.

Первым городом, образовавшим городской округ с внутригородским делением, в котором внутригородские районы получили соответствующий статус, стал Челябинск. В настоящее время в России насчитывается три города, законодательно закрепивших статус городского округа с внутригородским делением: Челябинск, Самара, Махачкала [5; 6; 7; 8; 9].

Однако, по мнению И.В. Выдриной, с которым следует согласиться, данная реформа не лишена недостатков, выражающихся в следующем. «Во-первых, пренебрежение мнением населения, которое либо вообще не принимается во внимание, либо учитывается посредством суррогатных форм прямой демократии, не предусмотренных федеральным законодательством, зато с легкостью вводимых региональными законами ... (народные слушания, публичные консультации и социологические опросы). Во-вторых, нововведения лишают население прямых выборов глав муниципалитетов и депутатов общегородских представительных органов власти» [10, с. 80]. При этом в городах происходит смещение выборов на уровень районов. Кроме того, подобное преобразование должно «приниматься только в тех случаях, когда по усмотрению соответствующих органов государственной власти субъектов РФ с учетом мнения населения для этого возникнет объективная необходимость, в том числе политические, финансовые и социально-экономические предпосылки» [11, с.52].

В настоящее время изменились правила определения компетенции органов местного самоуправления, их взаимоотношений с органами государственной власти. В частности, Законом установлены «случаи, когда субъектам Российской Федерации предоставляется возможность изменять перечни вопросов местного значения муниципальных образований, установленные нормами федерального закона № 131-ФЗ, а также перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [12, с. 26].

Кроме того, изменились принципы формирования органов местного самоуправления. Так, например, представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района в Республике Дагестан состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. А представительный орган муниципального района в Республике Дагестан состоит из глав поселений, избранных на муниципальных выборах либо представительным органом муницип-

пального образования из своего состава, и из депутатов представительных органов поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава [13].

В 2015 был введен новый способ замещения должности главы муниципального образования – избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса [14]. Многие субъекты Российской Федерации избрали этот способ в качестве единственного способа замещения должности главы муниципального образования городского округа и муниципального района. Так, например, в соответствии с Законом Республики Дагестан «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Дагестан» от 8 декабря 2015 года № 117 глава городского округа, муниципального района в Республике Дагестан избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

Таким образом, на сегодняшний день складывается такая ситуация, что порядок формирования органов местного самоуправления минимизировал прямое волеизъявление населения муниципального образования в их формировании, применительно к муниципальным образованиям верхнего уровня.

В условиях изменения федерального и регионального законодательства в области организации органов местного самоуправления органы государственной власти Республики Дагестан получили реальные полномочия по определению персонального состава органов местного самоуправления верхнего уровня.

По мнению А.Н. Костюкова, «формальное расширение числа вариантов наделения полномочиями глав муниципальных образований (глав местной администрации) на практике привело к тому, что подавляющее большинство субъектов РФ ликвидировало прямые выборы глав муниципальных образований (в том числе городских округов), заменив их избранием главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Глава муниципального образования в этой модели возглавляет местную администрацию. Фактически такой глава становится независимым и от представителей органа местного самоуправления, и от населения, а зависимым только от высшего должностного лица субъекта РФ» [15, с. 64]. Данное высказывание еще раз подтверждает мысль о включении органов местного самоуправления в систему органов госвласти, что не совсем увязывается с положениями ст. 3, 12 Конституции РФ.

Еще одним новшеством «базового» федерального закона является изменение состава и порядка назначения конкурсной комиссии по отбору претендентов на должность главы местной администрации. В частности, согласно этому положению в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федераль-

ного значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в то время как в первоначальной редакции «базового» закона конкурсная комиссия по отбору претендентов на должность главы местной администрации на одну треть состояла из представителей органов государственной власти.

Иными словами, органы местного самоуправления все больше «встраиваются» в систему органов государственной власти [16, с. 19].

Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом депутатов Государственной Думы от 1 декабря 2015 г. № 30-П [17] подвело в известном смысле черту под новым этапом муниципального строительства, запущенного Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, признав его основные новеллы, связанные с процедурой избрания/формирования органов местного самоуправления и ролью в этом процессе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, конституционными, уточнив при этом лишь конституционно-правовой смысл муниципально-властных процессов.

В научной литературе в отношении такого порядка замещения должности главы муниципального образования высказываются как положительные, так и отрицательные мнения [18]. Положительной стороной, на наш взгляд, является повышение ответственности главы муниципального образования не

только перед избирателями и законом, но и перед главой субъекта РФ, правительством, «которые ставят задачи и должны обеспечивать их выполнение финансовыми ресурсами. При новой системе также заметно повышается значимость депутатского корпуса, который будет утверждать главу муниципального образования. Кроме того, подобные изменения делают ответственность губернатора перед жителями муниципалитета прямой, а не косвенной, ведь именно его представители будут предлагать депутатам для рассмотрения две кандидатуры» [19, с. 66].

В.В. Вискулова на основании анализа судебной практики, приходит к выводу о том, что «использование института «конкурсных» выборов как не предполагающего получение мандата напрямую от избирателей сегодня не позволяет таким главам поселений не только входить в состав представительных органов муниципальных районов, формируемых путем делегирования, но и совмещать полномочия председателя представительного органа, возглавляя местную администрацию, что не должно препятствовать им эффективно решать вопросы местного значения» [20].

Отрицательной стороной является противоречие Федерального закона № 131-ФЗ статье 12 Конституции РФ в части участия главы субъекта в формировании местной власти, поскольку нарушается принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий и его обособленности от системы органов государственной власти.

Резюмируя вышесказанное, необходимо отметить, что такие существенные изменения всех основ местного самоуправления были вызваны не общественной потребностью, а политической целесообразностью, когда при сохранении общей централизации власти субъекты РФ получили значительный объем полномочий по правовому регулированию местного самоуправления.

Литература

1. Джагарян Н.В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 66–72.
2. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Шургина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4.
5. Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе: закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 703-ЗО. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе: закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области: закон Самарской области от 30 марта 2015 г. №23-ГД. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О статусе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала»: закон Респ. Дагестан от 30 апр. 2015 г. № 43. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением «город Махачкала» и внутригородских муниципальных образованиях в его составе: закон Респ. Дагестан от 30 апр. 2015 г. № 44. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. *Выдрин И.В.* Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 75–80.
11. *Муртазалиев А.М.* Городской округ с внутригородским делением как новый тип муниципальных образований: проблемы и пути решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 50–53.
12. *Фомиченко М.П.* Основные направления реформы местной власти в свете Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 5 (43). С. 23–29.
13. О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Дагестан: закон Республики Дагестан от 8 дек. 2015 г. № 117: в ред. от 28 дек. 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. 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»: федер. закон Рос. Федерации от 3 февр. 2015 г. № 8-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. *Костюков А.Н., Благоев Ю.В.* Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. №6. С. 62–65.
16. *Каллагов Т.Э.* Правовая природа местного самоуправления и функции муниципальной службы // Новый юридический журнал. 2014. № 2.
17. По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 дек. 2015 г. № 30-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. *Макаров И.И.* Комиссия по проведению конкурса на должность главы местной администрации: формирование и состав // Журнал российского права. 2010. № 5 (161). С. 81–87.
19. *Ильиных А.В.* Реформа местного самоуправления в действии: от территориальных преобразований к изменению организационно-правовых основ // Социум и власть. 2015. №2 (52). С. 62–67.
20. *Вискулова В.В.* О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). С. 26–37.

References

1. *Dzhagaryan N.V.* Konkursnyi glava munitsipal'nogo obrazovaniya (mestnoi administratsii): osobennosti legitimatsii i problemy sovershenstvovaniya pravovogo statusa // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2016. № 6. S. 66–72.
2. О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. *Shugrina E.S.* Novyi etap munitsipal'noi reformy ili kontrreformirovanie kontrreform? // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2015. № 4.
5. Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе: закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 703-ЗО. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе: закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области: закон Самарской области от 30 марта 2015 г. №23-ГД. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О статусе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала»: закон Респ. Дагестан от 30 апр. 2015 г. № 43. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением «город Махачкала» и внутригородских муниципальных образованиях в его составе: закон Респ. Дагестан от 30 апр. 2015 г. № 44. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. *Выдрин И.В.* Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. S. 75–80.
11. *Murtazaliev A.M.* Gorodskoi okrug s vnutrigorodskim deleniem kak novyi tip munitsipal'nykh obrazovaniy: problemy i puti resheniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2017. № 6. S. 50–53.

12. *Fomichenko M.P.* Osnovnye napravleniya reformy mestnoi vlasti v svete Federal'nogo zakona ot 27 maya 2014 g. № 136-FZ // Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii. 2014. № 5 (43). S. 23–29.
13. O nekotorykh voprosakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Respublike Dagestan: zakon Respubliki Dagestan ot 8 dek. 2015 g. № 117: v red. ot 28 dek. 2016 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
14. O vnesenii izmenenii v stat'i 32 i 33 Federal'nogo zakona «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiiskoi Federatsii» i Federal'nyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii»: feder. zakon Ros. Federatsii ot 3 fevr. 2015 g. № 8-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
15. *Kostyukov A.N., Blagov Yu.V.* Konstitutsionnost' munitsipal'noi reformy // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2016. №6. S. 62–65.
16. *Kallagov T.E.* Pravovaya priroda mestnogo samoupravleniya i funktsii munitsipal'noi sluzhby // Novyi yuridicheskii zhurnal. 2014. № 2.
17. Po delu o proverke konstitutsionnosti chastei 4, 5 i 5.1 stat'i 35, chastei 2 i 3.1 stat'i 36 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» i chasti 1.1 stat'i 3 Zakona Irkutskoi oblasti «Ob otdel'nykh voprosakh formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya munitsipal'nykh obrazovaniy Irkutskoi oblasti» v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoi Dумы: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 1 dek. 2015 g. № 30-P. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
18. *Makarov I.I.* Komissiya po provedeniyu konkursa na dolzhnost' glavy mestnoi administratsii: formirovanie i sostav // Zhurnal rossiiskogo prava. 2010. № 5 (161). S. 81–87.
19. *Il'inykh A.V.* Reforma mestnogo samoupravleniya v deistvii: ot territorial'nykh preobrazovaniy k izmeneniyu organizatsionno-pravovykh osnov // Sotsium i vlast'. 2015. №2 (52). S. 62–67.
20. *Viskulova V.V.* O «konkursnom» poryadke izbraniya glav munitsipal'nykh obrazovaniy: nekotorye obobshcheniya dvukhletnei praktiki // Zhurnal rossiiskogo prava. 2017. № 6 (246). S. 26–37.

*Поступила в редакцию 13 ноября 2017 г.
Received 13 November, 2017*