

ПРАВО

Олеся Леонидовна КАЗАНЦЕВА¹

УДК 342.553

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ДЕ-ЮРЕ И ДЕ-ФАКТО

¹ кандидат юридических наук, доцент
кафедры конституционного и международного права,
Алтайский государственный университет (г. Барнаул)
verwaltung@mail.ru; ORCID: 0000-0003-3697-9903

Аннотация

Анализ Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, закрепляющего общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, демонстрирует последовательное внесение в него поправок, направленных на ограничение самостоятельности местного самоуправления, что явно противоречит конституционным положениям, посвященным местному самоуправлению. В этой связи представляется необходимым определиться с наличием низового уровня публичной власти (местного самоуправления), для чего следует выявить соответствие современных реалий местного самоуправления конституционным положениям и принятым в их развитие нормативным правовым актам, то есть соотнести де-юре и де-факто.

Большое влияние на формирование местного самоуправления в российском государстве оказывает высший орган конституционной юстиции — Конституционный Суд Российской Федерации. Именно он формирует правовые позиции по организационным, правовым, компетенционным, территориальным, экономическим основам местного самоуправления. В связи с этим интерес представляют правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации относительно самостоятельности местного самоуправления и его взаимоотношений с органами государственной вла-

Цитирование: Казанцева О. Л. Местное самоуправление в России: де-юре и де-факто / О. Л. Казанцева // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2019. Том 5. № 4 (20). С. 103-121.
DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-4-103-121

сти, которые претерпевали существенные изменения на протяжении всего периода реформирования местного самоуправления. В статье на основе проведенного анализа изменений законодательства о местном самоуправлении и правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации продемонстрировано сворачивание присущих местному самоуправлению самоуправленческих начал. Так, в статье показано, что отсутствуют реальные и работающие механизмы осуществления местного самоуправления населением. В статье делается вывод о том, что сложившаяся ситуация требует от государства особого внимания и отношения, поскольку без целенаправленного изменения государственной политики в сфере местного самоуправления невозможно сохранение в нашем государстве таких закрепленных в Конституции России постулатов, как народовластие и местное самоуправление.

Ключевые слова

Местное самоуправление, муниципальная реформа, вертикаль власти, правовое регулирование, огосударствление местного самоуправления.

DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-4-103-121

Введение

В России местное самоуправление признается и гарантируется. Ст. 12 Конституции РФ закрепляет важнейший признак местного самоуправления — его самостоятельность [9]. Органы, осуществляющие местное самоуправление, не являются государственными, имеют общественную природу и не находятся в непосредственном подчинении государственных органов и органов государственной власти. Местное самоуправление — одна из важнейших и незыблемых основ конституционного строя, представляющая собой конституционную ценность [2]. Конституционные положения о местном самоуправлении являются программными установками, на которые необходимо ориентироваться при принятии нормативных правовых актов разного уровня (федерального, регионального, муниципального).

Право на местное самоуправление признает и Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., согласно которой публичная власть преимущественно должна осуществляться теми органами власти, которые наиболее приближены к гражданам (п. 3 ст. 4) [13]. Согласно преамбуле Хартии, государства-участники считают, что основой демократического государства являются органы местного самоуправления, признают принципы демократии и децентрализации власти и наличие органов самоуправления, создаваемых демократическим путем, имеющими автономию при реализации своей компетенции [13].

Соблюдение принципа самостоятельности местного самоуправления рассматривается как один из основных критериев демократии. Однако преобразования, которые происходят на протяжении последних десятилетий в России в сфере местного самоуправления, не способствуют его дальнейшему развитию как де-

мократического института. Сложно говорить о наличии самостоятельного и самодостаточного местного самоуправления при нестабильном правовом регулировании концептуальных основ местного самоуправления, направленном на ограничение прав местного самоуправления и расширения компетенции субъектов РФ в сфере осуществления правового регулирования местного самоуправления.

В этой связи выявление причин, способствующих ослаблению позиций местного самоуправления, представляется актуальным не только для населения муниципальных образований, экспертного сообщества, стоящего на защите прав местного самоуправления, но и для государства, взявшего на себя обязательства по признанию и гарантированности местного самоуправления.

Основная часть

Основы местного самоуправления

В последнее время в научной литературе отмечается наступательная тенденция огосударствления местного самоуправления [7, 8, 19, 21]. Отчасти это происходит из-за изменения государственной политики в сфере местного самоуправления, на что не может не реагировать Конституционный Суд Российской Федерации, наполняя при толковании положений Конституции РФ букву закона соответствующим духом и смыслом.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ имеют основополагающее значение для становления и развития местного самоуправления. Изначально Конституционный Суд РФ сформировал само понятие местного самоуправления, определив в качестве такового низовой уровень публичной власти, и задал определенный вектор развития местного самоуправления в российском государстве.

Так, например, в Постановлении от 24.11.1997 № 1-П Конституционный Суд РФ отметил, что невозможно лишить население установленного Конституцией РФ права на осуществление местного самоуправления, то есть права на самостоятельное решение вопросов местного значения [12]. Однако в дальнейшем принимаются акты, которые не учитывают назначение и суть местного самоуправления и вызывают множество дискуссий в научном сообществе.

В ч. 1. ст. 131 Конституции РФ закрепляется, что население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления. Нормы Конституции являются основой для дальнейшего развития законодательства, а потому данное конституционное положение должно было найти свое развитие в федеральном законодательстве, закрепляющем соответствующие гарантии, обеспечивающие реализацию конституционного права граждан на местное самоуправление. Однако на самом деле это далеко не так. В последнее время наблюдается явно выраженная тенденция к централизации правового регулирования местного самоуправления. Федеральный закон о местном самоуправлении от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ все меньше содержит общих положений, принципов и рамочных установок и все больше детализирует основы местного самоуправления [18]. Такая ситуация сложилась применительно к структуре органов местного самоуправления.

Понятия структуры, как, впрочем, и системы органов местного самоуправления законодательство не содержит, в связи с чем возникают трудности в их интерпретации. Представляется, что под структурой принято понимать перечень органов и управленческие связи, возникающие между ними. Структура определяется представительным органом муниципального образования либо населением в небольших по численности муниципальных образованиях.

Так, в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П Конституционный Суд РФ сформировал правовую позицию, согласно которой компетенционная самостоятельность местного самоуправления не может быть ограничена региональным законодателем [14]. Это означает, что решать вопросы о структуре органов местного самоуправления вправе либо сами органы местного самоуправления, либо население муниципального образования непосредственно. Органы государственной власти не должны вмешиваться в этот процесс.

С течением времени Конституционный Суд РФ в Постановлении от 01.12.2015 № 30-П сформулировал иную позицию, которая противоречит ранее принятой, а именно указал, что «федеральный законодатель... вправе не только выбирать оптимальные, на его взгляд, на данном этапе варианты (способы) формирования органов местного самоуправления, но и осуществлять разграничение относящихся к установлению общих принципов организации местного самоуправления полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» [15].

Тем самым Конституционный Суд РФ указал на неабсолютность принципа организационной самостоятельности местного самоуправления, который должен рассматриваться в системе с другими принципами демократии и разделения властей. В настоящее время Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает наличие трех обязательных в структуре органов местного самоуправления, в частности представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации. Законодательно определяется и внутренняя организация названных органов местного самоуправления. Например, определяется минимальная численность депутатов представительного органа и предельная квота работающих на постоянной основе и пр.

Знаковым является Постановление Конституционного Суда РФ № 9-П от 18.05.2011 [16]. Именно благодаря ему признается конституционным переход на формирование представительного органа муниципального района из глав входящих в состав муниципального района поселений и депутатов их представительных органов. В этой части Закон о местном самоуправлении признается соответствующим конституционным установкам.

Ряд судей Конституционного Суда РФ высказали свое несогласие с принятым решением, и сделано это было вполне обоснованно. В. Г. Ярославцев, например, призывает вернуться к прямым и справедливым выборам, отмечая, что именно такой способ формирования органов публичной власти соответствует Конституции РФ, учреждающей основы конституционного строя, в число которых входит и народовластие, предполагающее участие народа в принятии управлен-

ческих решений. В противном случае государство, которое не обеспечивает реализацию общепризнанных норм и принципов международного права, в том числе принципа народовластия, нельзя назвать демократическим.

Г. А. Гаджиев указал, что граждане, в соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции РФ, вправе избирать органы местного самоуправления, а согласно ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, местное самоуправление осуществляется гражданами путем выборов, что соответствует международным документам, а именно Европейской хартии местного самоуправления (ч. 2 ст. 3).

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепил пять организационных моделей местного самоуправления, в которых должности главы муниципального образования и должности главы местной администрации замещаются по-разному. Определение способа избрания главы муниципального образования регулируется региональной властью и закрепляется в региональных законах. Муниципальные образования дублируют положения законов субъектов в своих уставах, поскольку муниципальные правовые акты не должны противоречить законам субъектов РФ. Так, например, в Алтайском крае главы городских округов и муниципальных районов избираются в зависимости от числа переданных на местный уровень государственных полномочий. Закон Алтайского края от 27 ноября 2014 г. № 92-ЗС предусмотрел, что если органы местного самоуправления осуществляют пять и более государственных полномочий, то высшее должностное лицо муниципального образования города и района избирается представительным органом по результатам конкурса из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. В этом случае он возглавляет местную администрацию. Если же органы местного самоуправления осуществляют менее пяти госполномочий, то законодательно закреплена вариативность избрания главы города и района, как представительным органом, так и на муниципальных выборах. Поскольку органы местного самоуправления городов и районов Алтайского края наделяются более чем пятью государственными полномочиями, то прямые выборы глав городов и районов в Алтайском крае не проводятся.

26 сентября 2019 г. на 35-й сессии Алтайского краевого Законодательного Собрания обсуждался вопрос о возвращении прямых выборов главы города в Барнауле посредством изменения краевого закона. Однако данная инициатива не была поддержана депутатами, и большинством голосом ее отклонили. Один из аргументов заключался в том, что для населения не важно, как избирается глава муниципального образования, главное, что он должен быть управленцем, хозяйственником, профессионально выполнять возложенные на него полномочия. Вместе с тем мнения самого населения никто не выяснял, а возможность участия в муниципальных выборах дает населению право непосредственно определиться с кандидатурой на должность главы муниципального образования, укрепляет связь между населением и главой города, повышает ответственность главы перед своими избирателями.

В частности, А. В. Шарапов, проводивший сравнительную характеристику способов избрания глав муниципальных районов и городских округов Сибир-

ского и Дальневосточного регионов, отмечает, что федеральный законодатель предоставил регионам возможность сокращать выборность местной власти, ограничивая избирательное право граждан, что демонстрирует имеющуюся тенденцию, при которой органы местного самоуправления формируются преимущественно не на муниципальных выборах [20]. Следовательно, население муниципальных образований не вовлекается в выборы главы муниципального образования. Данная ситуация свидетельствует об ограничении прямых выборов органов местного самоуправления и возможности губернаторов определять глав муниципальных образований, исходя из собственных предпочтений [1].

Не согласился с таким подходом судья Конституционного Суда РФ А. Н. Кокотов и в Особом мнении на Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 г. № 30-П указал, что нормы федерального законодательства существенно ограничивают конституционное право граждан на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления. В этом заключается несоответствие положений Федерального закона № 131-ФЗ статьям 12, 130 и 131 Конституции РФ. Субъекты РФ, по его мнению, получили неоправданно широкие права в определении способа избрания глав муниципальных образований, что «заводит муниципальные образования под регионы», встраивает в единую вертикаль власти.

Таким образом, законодательно предусмотрено реальное избрание населением только представительного органа местного самоуправления. Насколько справляется данный орган с выполнением представительских полномочий, можно судить по его практической деятельности. Представительный орган является избираемым на муниципальных выборах органом и состоит из депутатов. Депутаты представительного органа представляют интересы избравшего их населения муниципального образования. Выполнение представительских функций затрудняется, поскольку решения принимаются без учета мнения населения, руководствуясь зачастую своими собственными интересами. Что касается ответственности неработающих депутатов перед населением, то закрепленную процедуру отзыва депутатов невозможно осуществить, если депутаты избраны по партийным спискам. Кроме того, существующая процедура отзыва в отношении иных депутатов, закрепленная в законодательстве, достаточно громоздка, и требуется наличие не менее 50% голосов избирателей, поданных за отзыв депутата.

К обязательным органам местного самоуправления в муниципальных образованиях относятся представительный, исполнительно-распорядительный, глава муниципального образования. Представительным органом также может формироваться контрольно-счетный орган.

Поскольку структура органов местного самоуправления детально урегулирована на федеральном уровне, то можно говорить об ограничении конституционного права граждан на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, поскольку на практике полномочия населения сводятся только к встраиванию в эту структуру дополнительных элементов.

Законодательно закреплена компетенционная самостоятельность местного самоуправления. Местное самоуправление в России предназначено для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, а также для осуществления полномочий собственника в отношении объектов муниципальной собственности (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ).

Ч. 3 ст. 16 Федерального закона № 131 предусматривает право субъектов федерации принимать законы, регламентирующие дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления соответствующих материальных и финансовых ресурсов. До этого нововведения перечень вопросов местного значения был исчерпывающим, а сейчас субъект РФ по своему усмотрению может его корректировать, что свидетельствует о снижении уровня гарантированности местного самоуправления.

Анализ компетенции органов местного самоуправления демонстрирует постоянное увеличение перечня отдельных государственных полномочий, передающихся для осуществления на местный уровень, а некоторые из них передаются ненадлежащим способом, что не позволяет муниципальным образованиям получить соответствующее финансирование. Решение вопросов местного значения, для реализации которых создаются органы местного самоуправления, отходит на второй план, что демонстрирует явное отклонение от предназначения местного самоуправления и его сути. Реализация отдельных государственных полномочий подчинена органам государственной власти того уровня, с которого они передаются органам местного самоуправления. В связи с этим усиливается и подчиненность органов местного самоуправления органам государственной власти, что существенно ограничивает самостоятельность местного самоуправления и не дает возможности надлежащим образом решать закрепленные за муниципальными образованиями вопросы местного значения.

Условия осуществления контроля и его порядок регламентируются федеральными и региональными законами. При этом необходимо руководствоваться принципом соразмерности степени вмешательства контролирующего органа значимости интересов, которые подлежат защите в результате такого вмешательства. В число контролирующих органов входят суды, органы прокуратуры, юстиции, счетные палаты и другие органы государственной власти.

В этой связи В. И. Гончаров справедливо отмечает, что государство в лице своих органов должно иметь возможность осуществлять контроль за исполнением компетенции органами местного самоуправления, а также реагировать в случае нарушения ими законодательства, но в то же время такой контроль не должен быть чрезмерным, поскольку это будет нарушать права местного самоуправления [6, с. 237].

Представляется, что определение форм и способов вмешательства государства в сферу местного самоуправления зависит от модели взаимоотношений государства и местного самоуправления. Вместе с тем следует считать, что в

основе таких взаимоотношений лежит дуализм, сочетающий необходимость обеспечения единства публичной власти и самостоятельность местного самоуправления.

Много вопросов вызывает и ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающая, что законами субъекта РФ может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Ранее перечень вопросов местного значения был сформулирован исчерпывающим образом и мог меняться только посредством изменения базового в сфере местного самоуправления федерального закона. В редакции 2016 г. вышеуказанная норма предоставляет субъекту РФ право по своему усмотрению перераспределять полномочия, в том числе и по решению вопросов местного самоуправления, что вызывает некоторое недоумение. Наблюдается явное противоречие Конституции РФ, поскольку государственные органы не должны подменять собой местные органы власти по решению вопросов местного значения. Кроме того, в постановлении от 30.11.2000 № 15-П Конституционный Суд РФ признал неконституционными нормы Устава Курской области, которые допускали передачу органам государственной власти полномочий, осуществлением которых должны заниматься только органы местного самоуправления или население муниципального образования непосредственно. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ, в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ, фактически превращает местное самоуправление в один из уровней исполнительной власти.

Отношение Конституционного Суда РФ к самостоятельности местного самоуправления и его взаимоотношениям с органами государственной власти менялось на протяжении всего процесса реформирования местного самоуправления, что дало основание профессору А. Н. Костюкову сделать обоснованный вывод о ликвидации принципа народовластия в сфере местного самоуправления через «изменение компетенционных основ», «изменение территориальных основ», через «изменение организационных основ» [10].

В целях успешной реализации полномочий на уровне местного самоуправления формируется экономическая основа, которая состоит из следующих элементов: местный бюджет, муниципальная собственность и имущественные права муниципальных образований. Одной из задач муниципальной реформы являлось формирование экономической основы местного самоуправления, обеспечение финансовой стабильности муниципальных образований, соответствие расходных обязательств доходной части местных бюджетов, поскольку без финансовой и материальной основы местное самоуправление превратится в фикцию. Однако по-прежнему можно говорить о несоответствии доходов расходным обязательствам. Вопрос об увеличении доходной части местных бюджетов законодательно не решается.

Кроме того, сформировалась судебная практика по принятию решений об отказе в удовлетворении требований муниципальных образований к субъек-

там РФ о финансировании выполненных государственных полномочий. Субъекты РФ связывали завершение финансового года с прекращением принятых на себя финансовых обязательств, в том числе и по исполнению судебных решений. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П указывается на неправоту субъектов РФ и подтверждается право муниципальных образований на удовлетворение их имущественных требований к субъекту РФ. Данное Постановление является знаковым и требует корректировки межбюджетных отношений, направленных в т. ч. на учет правовой позиции Конституционного Суда РФ.

В отличие от предыдущего, Федеральный закон № 131 не перечисляет объекты муниципальной собственности, а в ст. 50 предусматривает, что муниципальное имущество, находящееся в муниципальной собственности, предназначено для осуществления соответствующих полномочий. Из этого положения вытекает, что поскольку муниципальные образования разного вида наделены разным объемом полномочий, то, соответственно, и объекты муниципальной собственности будут различаться.

В последние годы формируется практика привлечения инвесторов в образование, благоустройство, здравоохранение, ЖКХ, то есть для решения публичных задач. Представляется, что этот механизм нуждается в дальнейшем совершенствовании, направленном на четкую регламентацию муниципально-частного партнерства. В 2018 г. в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона № 509994-7 «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации», предусматривающий регистрацию региональных брендов, что будет выступать стимулом для повышения инвестиционной привлекательности соответствующей территории и возможностью пополнения местных бюджетов.

В последнее время население стало вовлекаться в финансирование различных проектов и вопросов местного значения (например, инициативное бюджетирование и самообложение). Посредством этих инструментов органы местного самоуправления перекладывают решение своих вопросов на население, что не совсем правильно.

К имущественным правам муниципальных образований традиционно следует относить право собственности, право хозяйственного ведения и оперативного управления, обязательственные права, сервитуты, реализация которых осуществляется на основании законодательства.

Формирование экономической основы местного самоуправления — это достаточно сложный процесс, тесно связанный с правовыми, организационными, территориальными, компетенционными основами местного самоуправления.

Территориальная организация местного самоуправления тоже имеет ряд проблем. Проводимая реформа территориальных основ характеризовалась децентрализацией и переходом к двухуровневой модели, предполагающей создание муниципальных образований отдельных поселений (городских и сельских), составляющих первый уровень, и муниципальных районов, составляющих второй

уровень территориальной организации местного самоуправления. В результате бессистемных изменений сложилось несколько структур территориальной организации местного самоуправления, которые сложно сочетаются на практике.

Изменение территориальных основ местного самоуправления, в силу действующего законодательства, допускается только с учетом мнения населения. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П определено, что референдум является наиболее подходящей формой, позволяющей учесть мнение населения при изменении территориальных основ. Таким образом, референдум называется в качестве одной из форм учета мнения населения, иных же форм при этом не предусматривается. Это вызывает некоторое недоумение, поскольку иные способы выявления мнения не будут способствовать реализации установленных законодательством правовых гарантий при изменении территориальных основ местного самоуправления. В этой связи представляется единственно верной процедурой проведение референдума.

В процессе изменения территории муниципальных образований мнение населения должно быть не только выявлено, но и учтено при принятии окончательного решения, поскольку законодатель придал данной норме императивный характер.

На сегодняшний день городские территории расширяются за счет сельских, однако имеющаяся правовая основа изменения территорий муниципальных образований не учитывает интересы городских и сельских территорий. Это не должен быть механический процесс. Любое преобразование необходимо обосновать, действуя по принципу «не навреди».

С мая 2019 г. введен новый вид муниципальных образований — муниципальный округ, представляющий собой несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, где местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, которые могут осуществлять передаваемые им государственные полномочия федеральными или региональными законами. Считается, что если на местном уровне будет принято решение о создании муниципального округа, то он получит необходимые ресурсы, сократятся расходы на содержание органов местного самоуправления и число муниципальных служащих. Однако есть и риски. Напрямую мнения населения спрашивать по данному вопросу не будут, их интересы будут представлять их избранники.

В целом тенденция укрупнения муниципальных образований негативно отражается на поселенческом уровне местного самоуправления. Вместе с тем данный процесс противоречит ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, которая закрепляет осуществление населением местного самоуправления в первую очередь на первичном — поселенческом — уровне.

Население как субъект местного самоуправления

В качестве субъекта местного самоуправления население предусмотрено в Конституции РФ, в ст. 130 которой определено: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения...».

Представляется, что российское законодательство более демократично при определении местного самоуправления, чем Европейская хартия местного самоуправления. В ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ в решении вопросов местного значения отдается приоритет такому субъекту местного самоуправления, как население. Структура базового Закона о местном самоуправлении также свидетельствует о приоритетности и значимости населения и форм непосредственного осуществления местного самоуправления (эти нормы располагаются в начале).

Ст. 22-33 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливают различные формы непосредственного осуществления воли населения в решении вопросов местного значения. Однако, несмотря на легальное закрепление широкого перечня форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и видов участия населения в осуществлении местного самоуправления, реализуются не все из них в равной мере. Это вызвано тем, что де-юре они закреплены, а де-факто механизмы реализации этих форм не отработаны, и реализовать их на практике невозможно либо проблематично.

Представляется интересной позиция С. Г. Соловьева, который раскрыл субъектный состав современного механизма осуществления местного самоуправления в России через население муниципального образования и муниципальных чиновников [17]. Буквально толкуя положения ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ, С. Г. Соловьев пришел к выводу, что субъектами осуществления местного самоуправления являются: 1) население непосредственно; 2) население непосредственно и органы местного самоуправления; 3) органы местного самоуправления. Следовательно, законодатель допускает возможность, при которой население муниципального образования не участвует в осуществлении местного самоуправления. В связи с этим абсолютно справедливо вызывает опасения у автора подобная правовая возможность, поскольку это подрывает демократическую основу местного самоуправления. Законодательное закрепление не исчерпывающего перечня форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и видов участия в нем не свидетельствует об их реальном использовании. К сожалению, ряд форм участия населения в местном самоуправлении являются не востребуемыми (напр., правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, голосование по отзыву депутатов представительных органов муниципального образования) по причине громоздкости процедур реализации или недоверия жителей муниципального образования органам власти ввиду отсутствия реального механизма воздействия населения на принятие управленческих решений посредством органов местного самоуправления.

Местное самоуправление представляет собой одну из важнейших институциональных основ современной демократии, чем и обусловлено его конституционно-правовое установление. На такую особенность местного самоуправления обращал внимание и В. И. Васильев, который отмечал, что самоуправление населения муниципальных образований зачастую подменяется самоуправлением муниципальных чиновников [3, с. 5].

Соотношение компетенции органов местного самоуправления и населения демонстрирует явное преимущество органов местного самоуправления. С одной стороны, это оправдано тем, что органы местного самоуправления осуществляют его непрерывно, а следовательно, никаких сбоев в их работе и, соответственно, в жизнедеятельности населения муниципального образования не может произойти. Однако, с другой стороны, это означает ослабление правовых механизмов непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Население муниципального образования как субъект местного самоуправления все больше отодвигается от его реального осуществления. Это понимают и жители муниципальных образований, именно поэтому у них формируется пассивная позиция, о чем свидетельствует, например, явка избирателей на муниципальных выборах. Население становится незамотивированным, инертным, оно не может реально повлиять на принятие органами местного самоуправления управленческих решений.

Вместе с тем основной целью создания муниципального образования представляется объединение граждан для решения местных проблем, удовлетворения своих нужд и осуществления нормальной жизнедеятельности. Только осознав свою востребованность, понимая, что от него что-то зависит, население муниципального образования станет полноценным субъектом местного самоуправления.

Сегодня государство пытается вести диалог, активно взаимодействует с экспертами в сфере местного самоуправления, проводятся совместные мероприятия, создаются рабочие группы, организуются научные конференции, круглые столы, однако решения пока принимаются не в пользу местного самоуправления.

Еще 15 лет назад профессор В. И. Васильев писал: «...местное самоуправление в последнее десятилетие, будучи утвержденным в качестве одной из основ конституционного строя, оказалось на обочине государственных забот. Несмотря на многочисленные программы государственной поддержки местного самоуправления, муниципалитеты, во всяком случае значительная их часть, хирели. Конституционные принципы самостоятельности местного самоуправления привели на деле не только к отделению местного самоуправления от государства, но, к сожалению, и к отделению государства от самоуправления» [4, с. 6]. Вынуждены констатировать, что сказанное В. И. Васильевым в далеком 2004 г. актуально и в настоящее время.

Однако органы местного самоуправления и само население не должны быть пассивными и ожидать изменения курса государственной политики. Представляется, что важной задачей на данном этапе является развитие и воспроизводство человеческого капитала муниципальных образований. Задачи, стоящие перед органами местного самоуправления, свидетельствуют о новом качестве муниципальных служащих. В условиях рыночной экономики, глобальных процессов цифровизации требуются образованные, профессиональные лидеры, обладающие определенными личностными, психологическими качествами, коммуникативными навыками. Формирование местной элиты является процессом необхо-

димым и неизбежным для формирования местных сообществ. Воспроизводство местной элиты зиждется на таких механизмах, как включение в кадровый резерв, проведение конкурсных процедур, ротация, правовые процедуры отбора (например, выборы) и др. Для отражения интересов населения муниципального образования необходима активность политической и экономической элиты и понимание ею реальных ценностей демократии. В связи с этим потребуются качественное использование ресурсов, поддержка развития предпринимательского сообщества, активизация всех форм участия населения в решении местных дел, а также повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Процессы, связанные со встраиванием органов местного самоуправления в единую вертикаль власти и возложением на него государственных функций, имеют негативные последствия. Прежде всего это выражается в том, что население как основной субъект местного самоуправления не имеет права голоса при принятии решений, касающихся его же жизнедеятельности, вследствие чего у населения меняется отношение к власти, растет недоверие.

Критика местного самоуправления в вопросах инертности населения и нежелания брать на себя ответственность необъективна, поскольку нельзя нести ответственность за решение вопросов, в принятии которых не принимаешь участия. Проводимые реформы местного самоуправления способствуют снижению роли местного самоуправления и умаляют его назначение. В результате постоянных изменений в законодательстве о местном самоуправлении наблюдается увеличивающееся вмешательство государства в лице его органов в решение вопросов местного значения и ограничение права граждан на местное самоуправление уже на «законных» основаниях.

Заключение

Таким образом, можно сделать вывод, что существующее положение местного самоуправления не соответствует своему конституционно-правовому закреплению. Провозглашенные государством цели, направленные на совершенствование основ местного самоуправления и обеспечение гарантий его самостоятельности, не соответствуют реальным результатам. Проводимые муниципальные реформы разрушили организационные, территориальные, компетенционные, правовые основы местного самоуправления. У местного самоуправления отсутствует достаточная и эффективная база для своего дальнейшего развития. Местное самоуправление продолжает восприниматься как часть государственной системы, предназначенная претворять в жизнь проводимую государственную политику и решать вопросы на отдельных территориях. Население фактически отстранено от решения местных проблем, реальные механизмы его участия в осуществлении местного самоуправления отсутствуют. Формы непосредственного осуществления местного самоуправления и виды участия в осуществлении местного самоуправления применяются ограниченно, активность населения снижается, дистанция между населением и органами местного самоуправления

растет. Активное участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в жизни местного самоуправления, а также централизация правового регулирования основ местного самоуправления позволяют констатировать, что на современном этапе огосударствление местного самоуправления — свершившийся факт. Можно ли повернуть этот процесс вспять? Представляется, что это возможно только благодаря усилиям государства и применению целенаправленных политических методов. Следует согласиться с точкой зрения В. И. Васильева, что в российском государстве следует предусмотреть достаточные конституционные гарантии осуществления местного самоуправления. Это обусловлено тем, что местное самоуправление учреждается сверху, а не снизу, как и должно быть [5, с. 116]. Необходимо помнить, что в государстве, обладающем огромной территорией и региональными различиями, попытки установить жесткую вертикаль власти заведомо обречены [11, с. 135].

Имеющаяся система организации власти и распределение полномочий между различными уровнями нуждаются в пересмотре. Полномочия должны реализовывать тот уровень власти, у которого имеются соответствующие финансовые возможности для этого. При этом необходимо учитывать национальные, территориальные, культурные, климатические, экономические и иные особенности регионов и муниципальных образований.

В целях реализации реального участия граждан в осуществлении местного самоуправления и принятия управленческих решений необходимо направить государственную политику на пересмотр правовых основ местного самоуправления, предусмотреть действенные гарантии самостоятельности местных сообществ, усилить механизмы контроля населения над органами местного самоуправления, сосредоточить внимание на развитии форм непосредственного осуществления местного самоуправления и, конечно же, возврате всеобщих выборов глав муниципальных образований.

Построение местного самоуправления — это дорога с двусторонним движением. Если рассчитываем получить эффект от местного самоуправления, нужно определенно идти ему навстречу.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдеев Д. А. Демократическая иллюзия участия народа в формировании органов публичной власти в России / Д. А. Авдеев // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 4 (45) С. 23-30.
2. Аничкин Е. С. Местное самоуправление как конституционная ценность в решениях Конституционного Суда РФ / Е. С. Аничкин, О. Л. Казанцева // Алтайский юридический вестник. 2013. № 4 (4). С. 19-24.
3. Васильев В. И. Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и завтра / В. И. Васильев // Местное право. 2014. № 6. С. 5.
4. Васильев В. И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора / В. И. Васильев // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: сборник научных трудов. М., 2004. С. 6.

5. Васильев В. И. Местное самоуправление / В. И. Васильев. М., 1999. 453 с.
6. Гончаров В. И. Институализация системы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование / В. И. Гончаров. М.: Проспект, 2015. 272 с.
7. Казанцева О. Л. Местное самоуправление в России: курс на централизацию / О. Л. Казанцева // Алтайский юридический вестник. 2016. № 3 (15). С. 36-39.
8. Кандрина Н. А. Публичная власть в современной российской государственности / Н. А. Кандрина // Известия Алтайского государственного университета. 2016. № 3 (91). С. 92-96.
9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
10. Костюков А. Н. Исчезающее народовластие / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61-64.
11. Мирзаев М. А. Проблемы взаимодействия муниципальных органов власти и населения / М. А. Мирзаев, Р. М. Карибов // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2017. Том 32. № 3. С. 128-135.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года „О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике“» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.
13. Право Совета Европы и Россия / отв. ред. И. П. Скворцов. М.: Краснодар, 1996. С. 245-254.
14. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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 г. „О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области“» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.
15. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «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» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2016.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова» // Сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 21.05.2019).
17. Соловьев С. Г. Местное самоуправление в России: самоуправление населения или самоуправление муниципальных чиновников? / С. Г. Соловьев // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 61-65.

18. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
19. Чихладзе Л. Т. Развитие местного самоуправления в рамках концепции федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 40-48.
20. Шарапов А. В. Региональные практики применения процедур избрания глав муниципальных образований в период 2015-2017 гг. (на примере Сибирских и Дальневосточных регионов) / А. В. Шарапов // Society and Security Insights. 2018. Том 1. № 4. С. 158-167.
21. Шугрина Е. С. «Огосударствление» местного самоуправления: формы и пределы / Е. С. Шугрина // Регионоведение. 2005. № 4 (53). С. 47-60.

Olesya L. KAZANTSEVA¹

UDC 342.553

LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA: DE JURE AND DE FACTO

¹ Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor,
Department of Constitutional and International Law,
Altai State University (Barnaul)
verwaltung@mail.ru; ORCID: 0000-0003-3697-9903

Abstract

The analysis of the RF Federal Law of 6 October 2003 No 131-FZ, which enshrines the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation, demonstrates the consistent introduction of amendments aimed at restricting the autonomy of local self-government, which clearly contradicts the constitutional provisions on local self-government. In this regard, it seems necessary to determine the presence of the lower level of public authority (local self-government), for which it is necessary to reveal the conformity of the modern realities of local self-government with constitutional provisions and normative legal acts adopted for their development, that is, correlate de jure and de facto.

The Constitutional Court of the Russian Federation, the highest constitutional justice body, has a great influence on the formation of local self-government in the Russian state. It forms the legal position on the organizational, legal, competence, territorial, financial and economic foundations of local self-government. In this regard, researchers are interested in the legal positions of the RF Constitutional Court regarding the autonomy of local self-government and its relations with state authorities, which have undergone significant changes throughout the entire period of reforming local self-government.

Based on the analysis of changes in the legislation on local self-government and the legal positions of the RF Constitutional Court, this article shows the inconsistency of local self-government at the present stage of its development. Thus, the author proves that there are no working mechanisms for the implementation of local self-government by the population.

This article concludes that the current situation requires special attention and attitude from the state, since without purposeful changes in the state policy in the sphere of local

Citation: Kazantseva O. L. 2019. "Local government in Russia: de jure and de facto". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 5, no 4 (20), pp. 103-121. DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-4-103-121

self-government it is impossible to preserve such postulates enshrined in the Russian Constitution, as democracy and local government.

Keywords

Local self-government, municipal reform, vertical of power, legal regulation, state of local self-government.

DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-4-103-121

REFERENCES

1. Avdeev D. A. 2011. "Democratic illusion of people's participation in forming public authorities in Russia". *Pravovaya politika i pravovaya zhizn*, no 4 (45), pp. 23-30. [In Russian]
2. Anichkin E. S., Kazantseva O. L. 2013. "Local self-government as constitutional value in decisions of constitutional court of the Russian Federation". *Altai Law Journal of Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia*, no 4 (4), pp. 19-24. [In Russian]
3. Vasilyev V. I. 2014. "Legislation on local self-government: today and tomorrow". *Mestnoe pravo*, no 6. [In Russian]
4. Vasilyev V. I. 2004. "State power and local self-government: continuation of the dispute". In: *Constitutional and Legislative Bases of Local Self-Government in the Russian Federation: A Collection of Scientific Papers*. Moscow. [In Russian]
5. Vasilyev V. I. 1999. *Local Self-Administration*. Moscow. [In Russian]
6. Goncharov V. I. 2015. *Institutionalization of the Local Self-Government System in the Russian Federation: Constitutional and Legal Research*. Moscow: Prospekt. [In Russian]
7. Kazantseva O. L. 2016. "Local self-government in Russia: towards the centralization". *Altai Law Journal of Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia*, no 3 (15), pp. 36-39. [In Russian]
8. Kandrina N. A. 2016. "Public Authority in the Modern Russian Statehood". *Izvestiya of Altai State University Journal*, no 3 (91), pp. 92-96. [In Russian]
9. RF Constitution (accepted by the popular vote 12 December 1993) (including the amendments introduced in the RF Laws on the amendments to the RF Constitution of 30 December 2008 No 6-FKZ, of 30 December 2008 No 7-FKZ, of 5 February 2014 No 2-FKZ, of 21 July 2014 No 11-FKZ). *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2014, no 31, art. 4398. [In Russian]
10. Kostyukov A. N. 2017. "The disappearing power of the population". *Konstitutsionoe i munitsipalnoe pravo*, no 8, pp. 61-64. [In Russian]
11. Mirzaev M. A., Karibov R. M. 2017. "Problems of interaction between municipal authorities and population". *Herald of Dagestan State University. Series 3. Social Sciences*, vol. 32, no 3, pp. 128-135. [In Russian]
12. RF Constitutional Court Resolution of 24 January 1997 No 1-P "The case concerning verification of the constitutionality of the Udmurt Republic Act of 17 April 1996"

- ‘On the system of state authorities in the Republic of Udmurtia’’. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 1997, no 5, art. 708. [In Russian]
13. Skvortsov I. P. (ed.). 1996. *Council of Europe Law and Russia*. Moscow, Krasnodar. [In Russian]
 14. RF Constitutional Law Resolution of 30 November 2000 No 15-P “On the case of verification of constitutionality of certain provisions of the Charter (Fundamental Law) of the Kursk Region as amended by the Law of the Kursk Region of 22 March 1999 ‘On introducing amendments and additions to the Charter (Fundamental Law) of the Kursk Region’”. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2000, no 50, art. 4943. [In Russian]
 15. RF Constitutional Law Resolution of 1 December 2015 No 30-P “On the case of verification of the constitutionality of parts 4, 5, and 5.1 of the Article 35, parts 2 and 3.1 of the Article 36 of the RF Federal Law ‘On the general principles of local self-government organization in the Russian Federation’ and part 1.1 of the Article 3 of the Irkutsk Region Law ‘On certain issues of formation of local self-government bodies of the Irkutsk Region municipalities’ in connection with the request of a group of State Duma deputies”. *Vestnik Konstitucionnogo Suda RF*, 2016, no 2. [In Russian]
 16. RF Constitutional Law Resolution of 18 May 2011 No 9-P “On the case of verification of the constitutionality of the provisions of paragraph 1 of part 4 and part 5 of the Article 35 of the RF Federal Act on the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation in connection with a complaint by the citizen N. M. Savostyanov”. RF Constitutional Court website. Accessed 21 May 2019. <http://www.ksrf.ru> [In Russian]
 17. Solovyov S. G. 2018. “Local self-government in Russia: self-government of the population or self-government of municipal officials?”. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, no 8. [In Russian]
 18. RF Federal Law of 6 October 2003 No 131-FZ “On the general principles of local self-government organization in the Russian Federation” (revised and extended). *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2003, no 40, art. 3822. [In Russian]
 19. Chihladze L. T. 2015. “Development of a local self-government within the framework of the concept of the RF Federal Laws ‘On the general principles of local self-government organization in the Russian Federation’ No 154-FZ of 28 August 1995 and ‘On the general principles of local self-government organization in the Russian Federation’ No 131-FZ of 6 October 2003’”. *Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, no 4, pp. 40-48. [In Russian]
 20. Sharapov A. V. 2018. “Regional practices in the application of procedures for the election of heads of municipal entities in the period 2015-2017 (the case of Siberian and Far East regions)”. *Society and Security Insights*, vol 1, no 4, pp. 158-167. [In Russian]
 21. Shugrina E. S. 2005. “‘Stateization’ of local government: forms and limits”. *Regionologiya*, no 4 (53), pp. 47-60. [In Russian]