ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ ПРИНЦИПОВ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Морозова А. С.

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 март а, д. 66, morozova_as@mail.ru

УДК 342.55
ББК 67.400.7

Цель. Проанализировать различные научные подходы и теории конституционализма, федеральное законодательство в сфере местного самоуправления. На основе анализа сформулировать предложения по обеспечению эффективной организации деятельности органов местного самоуправления на основе принципов конституционализма.

Методы. Ретроспективный анализ сущности концепций конституционализма, а также сравнительный и формально-логический метод изучения анализируемого предмета.

Результаты. Выявлены некоторые расхождения в юридическом закреплении и фактической реализации местного самоуправления в России, сформулированы авторские предложения по совершенствованию правовой охраны местного самоуправления в Российской Федерации, основанные на принципах конституционализма.

Научная новизна. Обосновывается связь доктрины конституционализма и местного самоуправления как независимого вида публичной власти, на основе анализа действующего законодательства формируются предложения по совершенствованию реализации местного самоуправления и его правовой охране в Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституционализм, органы местного самоуправления, граждане, референдум.

SOME PROBLEMS OF PROVIDING AN EFFECTIVE STRUCTURE OF LOCAL GOVERNMENT BASED ON PRINCIPLES OF CONSTITUTIONALISM

Morozova A. S.

Candidate of Law, Associate Professor of Constitutional and International Law Department of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, morozova_as@mail.ru

Purpose. To analyze the different scientific approaches and theories of constitutionalism, the federal legislation on local self-government. Based on the analysis formulate proposals to ensure effective organization of local government based on the principles of constitutionalism.

Methods. Retrospective analysis of the essence of the concepts of constitutionalism, as well as comparative and the formal-logical method for the study of the analyzed object.

Results. The author reveals some differences in legal consolidation and the actual implementation of local government in Russia, author formulated proposals to improve the legal protection of local self-government in the Russian Federation, based on the principles of constitutionalism.

© Морозова А. С., 2015

Scientific novelty. The article explains the relationship of the doctrine of constitutionalism and the local government as an independent type of public authority, based on an analysis of the current legislation generated proposals to improve the implementation of the local government and its legal protection in the Russian Federation.

Key words: local self-government, constitutionalism, local governments, citizens, referendum.

Политическая и правовая реформы в Российской Федерации привели к изменению правового механизма регулирования организации и осуществления местного самоуправления в стране. В современных условиях усилился интерес как науки, так и практики к вопросам создания оптимальной модели местного самоуправления и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Исходя из положений Конституции Российской Федерации (ст. 3, ст. 12) можно говорить о двух аспектах понимания местного самоуправления в России. Во-первых, в понятие публичной власти, помимо государственной власти Конституция РФ включает еще и муниципальную, поэтому местное самоуправление возможно рассматривать как институт системы государства. Во-вторых, статья 12 Конституции РФ устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в структуру органов государственной власти, закрепляя тем самым, право населения формировать специальные органы, решать вопросы местного значения посредством различных форм коллективного и индивидуального участия, без вмешательства органов государственной власти. Как отмечает Т. М. Бялкина «вместе с тем, закрепление в Конституции РФ местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, означает, что государство признает и защищает права местных территориальных коллективов, считает их интересы не менее значимыми, чем интересы самого государства» [1, с. 349]. Кроме того же статья 12 Конституции РФ не только признает, но и гарантирует местное самоуправление.

Теоретическая концепция конституционализма определяет местное самоуправление как элемент демократии, который способствует не только развитию свобод на местном уровне, но и выступает в качестве ограничителя вмешательства государства в решение вопросов местного значения, вытекающих из особенностей их совместного проживания на отдельных территориях. Также в рамках концепции, можно говорить о заинтересованности российского государства в развитии местного самоуправления, поскольку значительное количество прав и свобод реализуется именно на местном уровне. Чем качественнее решаются вопросы на уровне муниципалитета, тем выше уровень жизни в государстве в целом. Однако реальность российского местного самоуправления далека от идеала, гарантии местного самоуправления, предусмотренные Конституцией РФ, реализуются не в полном объеме. На сегодняшний день, существует ряд проблем, которые приводят некоторым трудностям в обеспечении эффективной организации органов местного самоуправления организации на основе принципов конституционализма.

Одна из наиболее существенных проблем, это нестабильность федерального законодательства в сфере местного самоуправления. В последние годы в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее закон № 131-ФЗ) [2] было внесено большое количество поправок, которые не всегда способствует реализации конституционных принципов и гарантий на местном уровне. Так, увеличение объема полномочий без достаточного финансово-экономического обеспечения, привело к серьезным проблемам в деятельности муниципалитетов. Стоит согласиться с мнением И. Б. Борисова и А. В. Игнатова, которые отмечают, что государственное воздействие на местное самоуправление, не всегда направлены на реализацию принципов конституционализма. Внедрение пропорциональной системы на муниципальных выборах без учета конкретных особенностей муниципальных образований привело к отстранению населения от процедуры формирования органов местного самоуправления, порождая недоверие к власти. [3, с. 45]. При немногочисленном составе представительного органа эффективность его работы может обеспечить лишь мажоритарная система, где на первом месте – личные, деловые качества кандидата, его знание местных проблем и готовность активно работать с избирателями, а не партийная принадлежность. Поэтому и партийная работа в муниципальных образованиях должна строиться на этих же принципиальных началах.

Стоит отметить, что пропорциональная система обеспечила возможность привлечение молодежи и способствовала снижению возрастного ценза для пользования пассивного избирательного права. При отсутствии профессионального опыта, 18-летние граждане вряд ли выдержат конкурентную борьбу на муниципальных выборах по мажоритарной системе.

Пропорциональная система позволяет реализовать данное положение, однако зачастую приводит лоббированию интересов политических элит и предпринимательского сообщества разного уровня, что приводит к снижению эффективности деятельности органов местного самоуправления и их «государствлению». Как отмечает О. И. Баженова, «молодежь, которая рассматривает муниципальное представительство в качестве удачного старта в политической деятельности, обеспечивает «послушное» голосование при принятии решений на муниципальном уровне.» [4, с. 369]. Связи с широким распространяем смешанных избирательных систем на муниципальном уровне, необходимо разработать механизмы ответственности перед избирателями депутатов представительных органов местного самоуправления, избранных по партийным спискам. Перед население выборное лицо должно отвечать по основаниям «недоверия» жителей данному лицу.

Значительному реформированию был подвергнут институт главы муниципального образования. Введение нормы, закрепленной в статье 74.1. Закона № 131-ФЗ, об удалении главы муниципального образования в отставку по решению представительного органа, или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, ставит глав муниципальных образований в полную зависимость от данных субъектов. [5]

Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ, закрепил применение контрактной основы полномочий главы местной администрации и окончательно лишил его возможности реального влиять на положение дел в муниципальных образованиях. К тому же закон существенно отстранил население муниципалитета от участия в принятии решений в муниципальных образованиях, также лишив их возможности влиять на деятельность главы местной администрации, что на наш взгляд, противоречит принципам местного самоуправления, закрепленных в Конституции РФ.

Также к серьезному лоббированию интересов политических и экономических элит, может привести и отсутствие обязательного конкурса на замещение должностей муниципальной службы. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает возможность проведения конкурса, по желанию муниципального органа. [5, ст. 17] Для исключения коррупциогенных факторов и более активного включения граждан в процессы формирования муниципальных органов, необходимо введение норм, которые бы устанавливали обязательное проведение конкурса на замещение должностей муниципальной службы, в результате которого осуществлялась оценка профессионального уровня претендентов, их соответствие установленным квалификационным требованиям к должности.

Следующий аспект, который хотелось бы отметить, по старому федеральному закону от 28 августа 1995 года № 54-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон от 28 августа 1995 г) население имело более широкий спектр самостоятельности: в частности, закреплялась возможность, принимать уставы муниципальных образований, досрочно распускать выборные коллегиальные органы, отозвать должностных лиц. [7]. Закон № 131-ФЗ, закрепляя целый ряд демократических мер, лишил население возможности принимать уставы муниципальных образований, закрепив данное право за исключительной компетенцией представительного органа муниципального образования [2, ст. 35], а также возможность отозвать выборное лицо стала практически нереализуемой.

Следует обратить внимание на то, что вопрос о том, какие органы местного самоуправления должны быть обязательно созданы в муниципальном образовании, решается в Законе № 131-ФЗ иным образом, чем это было предусмотрено положениями Законе от 28 августа 1995 г.

В Законе от 28 августа 1995 г. в качестве обязательного признавалось наличие только выборных органов местного самоуправления муниципальных образований (п. 2 ст. 14). Это положение согласовано с п. 2 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления [8, ст. 4466], где закреплено, что право органов местного самоуправления решать дела, входящие в предметы их ведения, осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Согласно Закону от 28 августа 1995 г. все другие органы местного самоуправления, помимо выборных органов, должны были определяться самостоятельно муниципальными образованиями. Конституционный Суд РФ в своем Определении от 21 февраля 2002 г. № 26-О признал, что местное сообщество может вообще не предусматривать в своем уставе должность главы муниципального образования – выборного должностного лица [9].

Другой подход используется в Законе № 131-ФЗ, который устанавливает, что в муниципальном образовании в обязательном порядке должны создаваться: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). Данный подход, на наш взгляд, не соответствует положениям статьи 131 Конституции РФ, в которой закреплено, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

В статье 3 Конституции РФ закрепляется, что высшим и непосредственным выражением власти народа, является референдум. Именно при помощи референдума, народ может самостоятельно принимать решение и реализовывать свои конституционные права. Однако, данная форма выражения воли народа, используется очень редко на муниципальном уровне. Граждане не хотят, а иногда и просто не имеют финансовой возможности. В соответствии с федеральным законом от 12 июля 2012 года №67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее Закон №67-ФЗ) [10]. В соответствии п.2 статьи 58 Закона №6 7-ФЗ инициативная группа по проведению референдума обязана создать собственный фонд для финансирования своей деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме. К тому же Законом №131-ФЗ закрепляет достаточно жесткие сроки проведения референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования. В соответствии п. 5 статьи 34 Закона №131-ФЗ, референдум проводится в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об установлении границ соответствующего муниципального образования с инициативой о проведении местного референдума выступила группа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Анализируя данные Центральной избирательной комиссии, референдумы были проведены лишь в некоторых субъектах, – в частности в Тюменской области и в республике Башкирия [11]. В большинстве случаев, структура органов местного самоуправления определялась представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания.

Вышеназванные аспекты позволяют сделать вывод о том, что отсутствие «реального» местного самоуправления, ведет к утрате демократических форм гражданской активности и искоренению форм совместной деятельности на общее благо, что может привести к использованию публичных интересов в личных целях. Закрепленная в Конституции РФ модель местного самоуправления не допускает прямого вмешательства федеральной и региональной власти в вопросы местного значения. Для более активного включения граждан в процессы формирования муниципальных органов, необходимо не только де-юре закрепить конституционные гарантии и права граждан на местное самоуправление, но и де-факто создать оптимальные условия для их реализации. Поэтому формы взаимодействия государства и муниципальных образований должны быть выстроены на основе принципов конституционализма, что обеспечит эффективную организацию деятельности органов местного самоуправления и повышения активности граждан.

Литература:

1 *Бялкина Т. М.* Конституционализм и российское местное самоуправление: теория и практика – Теория и практика российского конституционализма: сборник докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения О. Е. Кутафина /отв. редактор В. И. Фадеев. М.: Издательский центр Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2013. 432 с.

2 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 (ред. от 30.03.2015) №131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

3 *Борисов И. Б., Игнатюк А. В.* Некоторые конституционно-правовые аспекты организации выборов по пропорциональной системе в представительные органы муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2011. №9. С. 45–47.

4 *Баженова О. И.* Отдельные проблемы конституционализации местного самоуправления – Теория и практика российского конституционализма: сборник докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения О. Е. Кутафина /отв. редактор В. И. Фадеев. М.: Издательский центр Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2013. 432 с.

References:

1 *Belkina T. M.* Constitutionalism and the Russian local government: theory and practice – Theory and practice of Russian constitutionalism: collection of papers of scientific-practical conference dedicated to the 75th anniversary of O. Kutafin / Executive Editor V. I. Fadeev. M.: Publishing Center of the University named after O. E. Kutafina (MGYuA), 2013. 432 p.

2 On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation: The Federal Law of 06.10.2003 (ed. by 30.03.2015) №131-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 2003. №40. Art. 3822.

3 *Borisov I. B., Ignatuk A. V.* Some constitutional and legal aspects of the organization of elections by proportional representation in the representative bodies of municipalities // Konstitucionnoe I municipalnoye pravo. 2011. №9. P. 45–47.

4 *Bajenova O. I.* Selected Issues of constitutionalization of local self-government – Theory and practice of Russian constitutionalism: collection of papers of scientific-practical conference dedicated to the 75th anniversary of O. Kutafin / Executive Editor V. I. Fadeev. M.: Publishing Center of the University named after O. E. Kutafina (MGYuA), 2013. 432 p.

Литература:

5 О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 07.05.2009 № 90-ФЗ [электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения 01.07.2015)

6 О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ [электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/12152272/4 (дата обращения 01.07.2015)

7 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506

8 Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 7 сентября 1998. № 36. Ст. 4466; Бюллетень международных договоров. Ноябрь 1998. № 11.

9 Определение Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 26-О // Вестник КС РФ. 2002. № 4.

10 Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июля 2012 года № 67 // Сборник законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

11 Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2006. № 5 С. 65.

References:

5 On Amendments to the Federal Law “On General Principles of Local Government in the Russian Federation”: The Federal Law of 07.05.2009 № 90-FZ [e-resource]. URL: http://www.pravo.gov.ru (date of reference 01.07.2015).

6 On Municipal Service in the Russian Federation: the Federal Law of March 2, 2007 № 25-FZ [e-resource]. URL: http://base.garant.ru/12152272/4 (date of reference 01.07.2015)

7 On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation: the Federal Law of August 28, 1995 № 54-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. № 35. Art. 3506

8 European Charter of Local Self-Government ETS № 122 (Strasbourg, October 15, 1985) // Collection of Laws of the Russian Federation. 7 September 1998. № 36. Art. 4466; Bulletin of international agreements. November 1998. № 11.

9 Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of February 21, 2002. № 26-O // Bulletin of the Constitutional Court. 2002. № 4.

10 On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation: Federal Law of July 12, 2012 № 67 // Collection of Laws of the Russian Federation. 2002. № 24. Art. 2253.

11 Bulletin of the Central Election Commission. 2006. № 5 P. 65.