

Местное самоуправление в системе публичной власти: тенденции правового регулирования

Научный руководитель – Крохина Юлия Александровна

Березин Виктор Игоревич

Студент (магистр)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Высшая школа государственного аудита, Кафедра правовых дисциплин, Москва, Россия

E-mail: victor_igorevich@mail.ru

Одним из основных положений конституционной реформы 2020 года стало существенное изменение содержания местного самоуправления (далее - МСУ) и его места в системе публичной власти. Часть 3 статьи 132 обновленной Конституции гласит: органы МСУ и органы государственной власти (далее - ОГВ) входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Конституционные новеллы стали основанием для разработки новых федеральных законов. Понятие единой системы публичной власти получило легальное закрепление в Федеральном законе от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»: федеральные ОГВ, ОГВ субъектов России, иные государственные органы, органы МСУ в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. В конце 2021 года был принят Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации", развивающий конституционные положения и направленный, согласно пояснительной записке, на совершенствование организации публичной власти в субъектах России.

Вышеобозначенные законодательные изменения актуализировали давно ведущуюся дискуссию в правовой науке как в части места и самостоятельной роли МСУ в системе власти, так и в части определения содержания понятия «публичная власть». С. А. Авакьян задолго до поправок в Конституцию предложил определять публичную власть как власть народа, представленную тремя организационными формами: государственной властью, общественной властью и властью МСУ [1]. В. Е. Чиркин придерживается более узкого подхода: «публичная власть осуществляется народом территориального публичного образования непосредственно (выборы, референдум и др.) и через создаваемые им органы публичной власти» [4].

Отметим, что Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях активно использовал понятия «публичная власть», «система публичной власти» (например, т.н. «удмуртское дело» и «иркутское дело»), а также способствовал расширению дискреционных полномочий федерального законодателя, уклоняясь «от ответа на острые вопросы муниципальной жизни, объясняя это недопустимостью подмены федерального законодателя» [2]. Кроме того, по справедливому замечанию Н. Л. Пешина, конституционные поправки вводят ничем не ограниченный перечень возможностей органов государственной

власти вмешиваться в решение любых вопросов местного значения, переводя вопрос о перераспределении полномочий между ОГВ и органами МСУ на конституционный уровень [3]. В сущности, цель новых поправок - встраивание системы МСУ в систему государственной власти при сохранении конституционного положения об автономии органов МСУ.

Ключевая проблема российского МСУ - отсутствие четкой теоретической концепции. Этот факт в условиях противоречивости законодательства влечет за собой неэффективность управления на местном уровне. Напомним, что существует несколько традиционных теорий МСУ - государственная, общественная (хозяйственная), теория свободной общины. Исходя из понимания той или иной теорией МСУ складывается теоретическая концепция МСУ в отдельно взятом государстве с учетом его специфики. Концепция МСУ включает четыре аспекта: территориальный, организационный, социально-экономический, финансовый. Каждый из аспектов может реализовываться в виде различных вариантов (моделей) функционирования МСУ.

Территориальная модель может осуществляться в трех вариантах: одноуровневая, двухуровневая, смешанная. Организационная модель предполагает выбор следующих вариантов: «сильный мэр - слабый представительный орган», «слабый мэр - сильный представительный орган», «сити-менеджер», «сити-менеджер - комиссия». Социально-экономическая модель может реализовываться в двух вариантах: социально-организационная и социально-хозяйственная. Финансовая модель предполагает выбор или сочетание одного из двух вариантов: самофинансирование или софинансирование. Дотационная модель исключается из этого ряда в силу невозможности сохранения самостоятельности местного самоуправления в системе публичной власти. Выбор того или иного варианта (модели) влечет как положительные, так и отрицательные последствия, которые необходимо соотносить с целями реформ в области МСУ, а также с традициями местного самоуправления в России.

Общепризнанным в научной литературе является тот факт, что финансовое обеспечение МСУ недостаточно, а сами муниципальные образования являются высокодотационными и, как следствие, зависимыми от вышестоящих уровней публичного управления; также сказывается низкий уровень квалификации кадрового состава муниципальных служащих. Кроме того, существует проблема отсутствия возможностей для самофинансирования МСУ, в целях решения которой в последние годы активно развивается институт партиципаторного бюджетирования.

В заключение констатируем современное конституционно-правовое понимание МСУ: это составная часть единой системы публичной власти, обладающая самостоятельностью и автономией в установленных законом пределах установленных законом. Существующие законодательные решения лежат в русле тенденции к сверхцентрализации власти, проявившейся в начале 2000-х годов.

Источники и литература

- 1) Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авторского колл. и отв. редактор С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
- 2) Баженова О. И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 30-40.
- 3) Пешин Н. Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24-30.
- 4) Чиркин В. Е. Конституционная терминология: монография / В.Е. Чиркин. М.: Норма; ИНФРА-М, 2016. 272 с.