

**О проблеме законодательных ограничений организационной
самостоятельности местного самоуправления**

Научный руководитель – Антонова Нана Алиевна

Явкин Сергей Сергеевич

Аспирант

Московский психолого-социальный университет, Юридический факультет, Кафедра
конституционного права и сравнительного государственного управления, Москва, Россия

E-mail: yavkinss@gmail.com

Основным конституционным свойством местного самоуправления в России является его самостоятельность [5]. Одним из её проявлений выступает закрепленное в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ положение о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно [1]. Самостоятельность населения при определении структуры органов местного самоуправления не абсолютна и ограничена общими принципами организации местного самоуправления (ст. 72 ч. 1 п. «н» Конституции РФ).

В силу размытости конституционной формулировки «общие принципы» существует риск того, что при реализации дискреционных полномочий законодатель может переступить грань конституционно-должного содержательного наполнения пределов самостоятельности местного самоуправления и закрепить вполне конкретные положения лишаящие местные сообщества выбора альтернативных вариантов при решении вопросов местного значения, а значит и самостоятельности. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной в Определении от 08.04.2010 г. N 454-О-О, законодательное регулирование организации местного самоуправления не может быть произвольным: оно должно опираться на конституционные основы местного самоуправления в России и не допускать ограничения прав граждан на участие в его осуществлении иначе как в соответствии с положениями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ [3]. Например, анализируя соотношение права на самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления и обеспечением обороноспособности и безопасности государства, федеральный законодатель решил, что в ЗАТО возможна единственная модель организации местного самоуправления. Е.С. Шугрина отмечает, что такой подход полностью соответствует статье 55 Конституции РФ - ограничение установлено федеральным законом в связи с необходимостью защиты определенных конституционных ценностей [8].

В 2014 году в Федеральный закон N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] были внесены поправки, благодаря которым были расширены полномочия субъектов РФ в регулировании вопросов, касающихся структуры органов местного самоуправления. В частности, региональный законодатель теперь мог устанавливать единственно возможный вариант порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования. В последующем, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 01.12.2015 г. N 30-П признал такие изменения не противоречащими Конституции РФ, но предусмотрел в качестве обязательного условия реализации данных полномочий субъектами РФ необходимость нормативного закрепления субъектами РФ критериев для определения муниципальных образований, в отношении которых допустимо применение единственно возможного варианта организации местного самоуправления [4].

Исследуя данную тему В.В. Вискулова отмечает, что в практике регионального нормотворчества активно претворяется в жизнь базовый критерий (сформулированный самим

Конституционным Судом РФ) безальтернативности порядка избрания глав верхнего территориального уровня местного самоуправления в отношении всех для данного субъекта РФ муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, некоторых городских поселений с доминирующими публичными полномочиями. Среди иных критериев, встречающихся в законах субъектов РФ автор называет количество государственных полномочий - в Алтайском крае; установление пограничной зоны, статус территории с регламентированным посещением для иностранных граждан - в Мурманской области; численность населения, количество поселений, входящих в муниципальный район, ведущая роль в структуре экономики энергетической отрасли - в Сахалинской области; доля субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ - в Тверской области [6].

Наметившаяся тенденция была встречена в научном сообществе рядом отрицательных оценок. По мнению В.Л. Лютцера такая реализация демократического потенциала «живой» Конституции более похожа на большой жирный крест на всей муниципальной демократии [7]. Не будучи столь пессимистичными отметим следующее. В изложенных примерах обоснования введения безальтернативного варианта организации местного самоуправления прослеживается разительная разница между ограничением конституционных прав населения ЗАТО, связанных с определением баланса между двумя конкурирующими конституционными ценностями, и критериями закрепляемыми региональным законодателем, которые обосновывают лишь политический интерес субъектов РФ. Представляется что подобный подход законодательного регулирования должен применяться лишь в крайних случаях и кроме того требует обоснования не только значимости интереса регионального законодателя в установлении единственного варианта порядка избрания главы муниципального образования, но и обоснования выбора субъектом РФ конкретной модели структуры органов местного самоуправления для конкретного муниципального образования в качестве безальтернативной. В противном случае вместо общего определения направления развития законодатель переходит к непосредственному управлению местным самоуправлением, подменяя население в решении организационных вопросов.

Источники и литература

- 1) Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
- 2) Федеральный закон от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ (в ред. от 29.12.2017 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- 3) Определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2010 г. N 454-О-О // Вестник Центризбиркома РФ. 2010. N 9.
- 4) Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 г. N 30-П // СЗ РФ. 2015. N 50. Ст. 7226.
- 5) Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление - сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 4. С. 62 - 74.
- 6) Вискулова В.В. О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. 2017. N 6. С. 26 - 37.

- 7) Лютцер В.Л. Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. N 10. С. 42 - 49.
- 8) Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 12. С. 41 - 51.