

РЕФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ 2025 ГОДА И ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ

Самоуправление – это способ организации человеческой деятельности, который предполагает значительную степень самостоятельности коллектива по отношению к внешнему управляющему воздействию. В трудовых отношениях самоуправление означает ограниченную роль дирекции и самостоятельное решение самими работниками определенных вопросов, в студенческой среде – такую же ограниченную функцию ректората и деканата, а коммерческое самоуправление предполагает фрагментарное вмешательство государства в принятие экономических решений хозяйствующими субъектами.

В отличие от указанных видов самоуправления, местное самоуправление является формой народовластия и осуществляется на определенной территории. Термин «местное самоуправление» характеризует не только идеальную конституционную конструкцию организации локальной демократии, но и является официальным наименованием деятельности местного сообщества. В качестве внешнего управляющего воздействия по отношению к местному самоуправлению выступает государственная власть, поэтому степень самоуправляемости местного сообщества оценивается в зависимости от роли государственных органов и их полномочий по отношению к органам местного самоуправления. Местное самоуправление представляет собой триединство таких основополагающих признаков, как «территория», «население» и «власть».

Идея публичной территориальной автономии городских и сельских территорий не является принципиально новой. Исторически она исходит из средневековой концепции Магдебургского права (Magdeburger Recht). В

Российской Империи она поддерживалась Грамотой на права и выгоды городам Российской империи (1785 г.), позднее – явилась частью «Великих реформ» Александра II, которые проводились в нашей стране в течение 1860-1870 гг. (реформа городского самоуправления и земская реформа). Категория «местное самоуправление» появилась в конституционном законодательстве сравнительно недавно: 9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а в РСФСР данное понятие впервые было включено в конституционный текст 24 мая 1991 года.

Согласно ст. 12 Конституции РФ, в России признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это – одна из основ конституционного строя наряду с иными положениями главы первой Основного закона страны, которые находятся под особой защитой от конституционных поправок, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием, требуют созыва Конституционного Собрания (которое либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием или выносится на всенародное голосование). В силу названных причин, содержание ст. 12 Конституции РФ не менялось и не могло меняться с декабря 1993 года по настоящее время. Вследствие данных конституционных гарантий, местное самоуправление *признано как организационно обособленный институт, обладающий самостоятельностью в границах имеющихся полномочий, включая автономию органов местного самоуправления по отношению к системе органов государственной власти.*

В отличие от этого, глава восьмая Конституции РФ (статьи 130-133), которая посвящена регулированию основ местного самоуправления, подвергалась ряду изменений и дополнений, наиболее существенные из которых были внесены законом о конституционных поправках от 2020 года.

В современной редакции данная глава Конституции РФ поддерживает категорию «вопросы местного значения» (Федеральный закон № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» связывает это с понятием «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения»); основными формами местного самоуправления признаются референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления, деятельность выборных и иных органов местного самоуправления; местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом (в редакции Закона № 33-ФЗ – это внутригородские муниципальные образования городов федерального значения, городские и муниципальные округа); структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно с учетом «общих принципов», устанавливаемых федеральным законом; органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, в назначении на должности и освобождении от должностей; изменение границ муниципальных образований допускается с учетом мнения населения (Закон № 33-ФЗ считает для этого достаточным волеизъявление представительных органов муниципалитетов); допускаются особенности организации публичной власти на отдельных территориях (Конституция РФ особо оговаривает города федерального значения, административные центры и столицы субъектов РФ).

К числу «вопросов местного значения» Конституция РФ непосредственно относит, во-первых, муниципальную собственность (органы местного самоуправления самостоятельно *управляют* ее объектами), во-вторых, местный бюджет (муниципалитеты его *формируют, утверждают и исполняют*); в-третьих, налоги и сборы (органы муниципальных образований их *вводят*). Более полный перечень вопросов местного значения устанавливается Законом № 33-ФЗ (устав, официальные символы, печатные средства, предприятия и учреждения, тарифы на услуги, социальный учет

граждан, муниципальный контроль), включая «участие» муниципалитетов в ряде видов публично значимой деятельности (охрана здоровья, противодействие коррупции, профилактика терроризма и экстремизма, чрезвычайные ситуации, мобилизационная подготовка).

Кроме института вопросов местного значения, Конституция РФ предусматривает инструментарий наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Условием является передача необходимых материальных ресурсов и финансовых средств (в форме субвенций), что является ограничивающим фактором в отношении ответственности муниципальных образований. Наделение местных органов отдельными государственными полномочиями допускается исключительно в форме закона (это запрещается подзаконными правовыми актами), причем муниципалитеты подконтрольны государству (в отличие от реализации вопросов местного значения, где действует принцип муниципальной автономии).

Часть 3 ст. 132 Конституции РФ в редакции конституционных поправок от 2020 года вводит принцип «единой системы публичной власти», в которую входят одновременно органы государственной власти и органы местного самоуправления. Это не противоречит установлению ст. 12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но в то же время подчеркивает смену ряда приоритетов в государственном и муниципальном строительстве, направленных на обеспечение взаимодействия всех органов публичной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах граждан, населения и многонационального народа в целом.

Местное самоуправление пользуется рядом конституционных гарантий. В их числе – не только его признание как одной из основ конституционного строя, но также право на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов (возникших в результате выполнения муниципальными органами во взаимодействии с

государственным аппаратом публичных функций), запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и законом. Последнее положение следует толковать ограничительно, с учетом нормативных положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Право на местное самоуправление может быть ограничено законодательством, но строго в определенных Конституцией РФ целях. Речь не идет о неограниченном полномочии муниципалитетов. При этом подзаконное регулирование и административная практика должны воздерживаться от противоправного вмешательства в муниципальную компетенцию, что подлежит обеспечению и защите средствами прокурорского надзора и судебного контроля.

При толковании ст. 12 Конституции РФ следует учитывать ориентирующее значение положений Европейской хартии местного самоуправления. Документ требует, чтобы «принцип местного самоуправления» был признан во внутреннем законодательстве либо в конституции государства (там, где это «практически целесообразно»). Органы местного самоуправления должны иметь «право и способность» регламентировать и управлять «значительной частью публичных дел», действуя в соответствии с законом и в интересах местного населения. Указанное право осуществляется органами, которые формируются путем свободного, тайного, прямого, равного и всеобщего голосования и располагают «подотчетными им» исполнительными органами. Местное народное представительство не исключает обращения к собраниям, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

В соответствии с Хартией основные полномочия и компетенция органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом, что не исключает предоставления муниципальным органам полномочий и компетенции для конкретных целей. В установленных законом пределах органы местного самоуправления обладают «полнотой свободы действий» для осуществления «собственных инициатив» по любому вопросу,

который «не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти». Публичная власть осуществляется, как правило, органами, которые «наиболее близки к гражданину» с учетом объема и характера поставленной задачи, требований эффективности и экономии. Если полномочия предоставляются, то они должны быть «полными и исключительными». Полномочия муниципалитетов могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, порядок их оспаривания и ограничений устанавливается законодательным актом. При делегировании полномочий центральными или региональными властями местным органам последние должны, насколько это возможно, обладать «свободой их применения» исходя из «местных условий». Если государственные решения «касаются» местного самоуправления, с ними проводятся консультации, причем заблаговременно (насколько это возможно) и в соответствующей форме.

Без ущерба для более общих законодательных положений местным органам власти предоставляются возможности самим определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление. Условия работы служащих органов местного самоуправления должны быть такими, чтобы можно было обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета опыта и компетентности. Для этого обеспечиваются условия профессиональной подготовки, вознаграждения и продвижения по службе.

Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Данные средства должны быть соразмерны предоставленным полномочиям. Финансовые системы, на которых основываются средства органов местного самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, однако они «по меньшей мере

частично» предполагают инструментарий муниципальных налогов и сборов, ставки которых устанавливаются самостоятельно местными властями в пределах, зафиксированных в законе. Защита «более слабых» в финансовом отношении муниципалитетов требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, которые корректируют результаты неравномерного распределения потенциальных источников финансирования и бремени расходов. Предоставляемые местным органам субсидии, по возможности, не должны предназначаться на финансирование конкретных проектов. Предоставление субсидий не может идти в ущерб основной свободе выбора политики органов местного самоуправления в области их собственной компетенции.