

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2021.25.71.006

**Государственное вмешательство как ограничение
конституционного принципа самостоятельности местного
самоуправления**

Гречко Арина Александровна

Студент,
Юридическая школа,
Дальневосточный федеральный университет,
690922, Российская Федерация, Владивосток, ул. Суханова, 8;
e-mail: arinagrenya@gmail.com

Шумал Валерия Игоревна

Студент,
Юридическая школа,
Дальневосточный федеральный университет,
690922, Российская Федерация, Владивосток, ул. Суханова, 8;
e-mail: lera.shy@mail.ru

Перебейнос Михаил Сергеевич

Студент,
Юридическая школа,
Дальневосточный федеральный университет,
690922, Российская Федерация, Владивосток, ул. Суханова, 8;
e-mail: perebejnosovm@mail.ru

Аннотация

На сегодняшний день перед российским государством стоит непростая задача по реформированию и оптимизации системы управления, в частности на муниципальном уровне, в связи с чем соответствующими государственными органами время от времени принимаются те или иные управленческие решения. Изменяя действующее законодательство РФ в области местного самоуправления, федеральный законодатель, либо умышленно, либо в силу тех или иных непростых обстоятельств не всегда действует строго в рамках ныне действующей Конституции РФ. Проявляется это и в нарушении конституционного принципа о самостоятельности местного самоуправления, отраженного в статье 12 Конституции РФ, в результате чего происходит чрезмерное вмешательство государства в организацию и деятельность местного самоуправления. Целью исследования является изучение правовых проблем, возникающих у органов местного самоуправления при государственном вмешательстве в их организацию и деятельность, в частности, со стороны органов государственной власти субъектов РФ, и путей их разрешения. На основании проведенного исследования авторы приходят к выводу, что между теорией и

практикой муниципального управления имеется существенный разрыв, который в целом нарушает концепцию о местном самоуправлении. Происходит активное огосударствление местного самоуправления и встраивание его в вертикаль государственной власти, что делает местное самоуправление участником субординационных отношений с вышестоящей региональной властью. Разрешение этой ситуации возможно только при условии внесения в российское законодательство правовых норм, освобождающих местное самоуправление от столь чрезмерного влияния государственной власти.

Для цитирования в научных исследованиях

Гречко А.А., Шумал В.И., Перебейнос М.С. Государственное вмешательство как ограничение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 8А. С. 47-59. DOI: 10.34670/AR.2021.25.71.006

Ключевые слова

Местное самоуправление, Конституция РФ, муниципальное образование, государственная власть, местное значение, государственное вмешательство.

Введение

В рамках широко проводимых административных реформ в сфере государственного управления, целью которых является повышение эффективности последней, наиболее остро стоит вопрос, связанный с поиском оптимальной модели взаимодействия между уровнями публичной власти.

Президент Российской Федерации В.В. Путин 30.01.2020 г. провел в г. Красногорске заседание Совета по развитию местного самоуправления, где им было отмечено, что «Наша общая задача – обеспечить эффективность местного самоуправления, устранить разрывы, несогласованность между регионами и муниципалитетами». Сделан акцент на необходимости того, что на федеральном уровне надлежит значительно улучшить координацию во всем, что касается местного самоуправления. Президент РФ подчеркивает, что «... четкое исполнение своих обязанностей каждым уровнем власти, их тесное взаимодействие между собой, деловое партнерство – это основа и гарантия выполнения наших планов по повышению качества жизни граждан Российской Федерации».

Всегда ли отношения между органами государственной власти (далее –

ОГВ) и органами местного самоуправления (далее – ОМС), то есть между юридически равными субъектами строятся в рамках делового партнерства? Как отмечает Г.В. Костиков взаимоотношения между местной и государственной властями можно охарактеризовать как непростые, поскольку с одной стороны местное самоуправление в России вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, с другой стороны оно связано с системой ОГВ, прежде всего уровня субъектов РФ [Костиков, 2009, 11].

К сожалению, не всегда существует взаимное понимание между регионами и муниципалитетами. Полянский В.В., Волков В.Э. отмечают, что в настоящий момент развития общества состояние муниципального строительства в субъектах РФ следует охарактеризовать как номинальное самоуправление, если не сказать – правовая фикция [Полянский, Волков, 2014, 773].

Очень часто на практике при взаимодействии ОГВ ограничивают самостоятельность муниципальных органов, поскольку закон допускает государственное вмешательство в организацию и деятельность местного самоуправления.

Основная часть

Возникает вопрос: а может быть вмешательство ОГВ в деятельность ОМС целесообразно и приносит только положительные результаты и никакой проблемы то и нет? Представляется, что существуют причины необходимости самостоятельности местного самоуправления и, они выражаются в следующем.

Во-первых, самостоятельность представляет собой независимость, свободу от внешних влияний, принуждений, от посторонней поддержки, помощи [Ушаков, www]. Исторически доказано, что свобода и независимость — это принципы, которые являются двигателями прогресса. В связи с этим на началах самостоятельности обеспечивается высокий уровень эффективности и заинтересованности деятельности ОМС.

Во-вторых, при ограничении самостоятельности возникает «удаленность» местного самоуправления от населения из-за несоответствия решаемых проблем ОМС с интересами населения муниципальных образований. Происходит вмешательство ОГВ в деятельность ОМС путем постановки задач в интересах государства, а не муниципального образования.

В-третьих, такое вмешательство противоречит концепции местного самоуправления провозглашенной в Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ). С принятыми поправками 2020 года Конституция РФ теперь четко и ясно, не порождая дискуссий о месте местного самоуправления в правовой системе России, определяет ОМС и ОГВ частями единой системы публичной власти. Статья 12 Конституции РФ признает и гарантирует наличие местного самоуправления, его самостоятельность. Что определяет самостоятельность не как абсолютное явление и то, что ОМС находятся в системе государственно-властных отношений. Но все же самостоятельность устанавливается и подразумевает право ОМС по своему усмотрению, например: формировать местный бюджет, устанавливать структуру своих органов, определять организацию их деятельности и управлять муниципальной собственностью. В той же статье Конституции РФ в последнем предложении устанавливается гарант самостоятельности, утверждаемый соответствующую концепцию местного самоуправления в виде организационной обособленности от ОГВ.

Проблема ограничения самостоятельности местного самоуправления исследовалось на протяжении долгих лет. В юридической литературе сложилось мнение, что сформированная современная модель местного самоуправления не соответствует конституционному принципу самостоятельности [Шугрина, 2006; Соловьев, 2005; Шишкина, 2013].

Соглашаясь с авторами, стоит отметить, что ограничения самостоятельности местного самоуправления проявляются в различных формах. Представляется необходимым классифицировать их так:

- Финансовые ограничения.
- Ограничения, связанные с деятельностью ОМС.
- Организационные ограничения.

Таким образом, цель настоящей работы состоит в исследовании природы определенных выше категорий ограничений самостоятельности местного самоуправления и формулирования возможных путей решений данных проблем.

Финансовые ограничения

Российское государство, осознавая необходимость упрочения финансовой самостоятельности ОМС, признало для себя и всего общества факт того, что в процессе становления, функционирования местного самоуправления выявился ряд общих проблем, среди которых не последнее место занимает проблема недостаточного обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований. Эта проблема включает в себя широкий круг вопросов, решаемых как на государственном, так и на муниципальном уровне. К ним относятся вопросы, касающиеся формирования муниципальной собственности, создания условий для формирования полноценных местных бюджетов, создания стабильной нормативной основы экономической деятельности муниципальных образований и другие.

Для реализации реального местного самоуправления полномочия по решению вопросов местного значения должны быть надлежащим образом поддержаны с материально-финансовой стороны, в противном случае, оно теряет смысл.

В соответствии с ч. 2 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления: «финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом». Вместе с тем ученые юристы отмечают, что слабость российского местного самоуправления определяется именно тем, что между полномочиями органов местного самоуправления и их финансовым обеспечением – дистанция немалого размера [Васильев, 2016, 12].

В настоящее время финансовая помощь государства организована так, что муниципалитеты оказываются в полной зависимости от нее и лишаются автономии действий. Значительная доля этой помощи предоставляется в виде единовременных целевых субсидий и субвенций. Свободные дотации составляют все меньшую часть доходов местных бюджетов. По сути, основные параметры этих бюджетов определяются на основе решений региональных ОГВ.

Таким образом, важное значение имеет увеличение доли местных источников доходов, в том числе местных налогов и сборов. На сегодняшний день доля местных налогов составляет всего несколько процентов всех доходов муниципальных бюджетов. По нашему мнению, решить данную проблему возможно за счет передачи в местные бюджеты дополнительных отчислений от федеральных и региональных налогов или перевода некоторых таких налогов в разряд местных.

Ограничения, связанные с деятельностью ОМС

Определение вопросов местного значения.

Статья 130 Конституции РФ закрепляет, что: «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения». Перечень вопросов местного значения определен в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131), который до внесения поправок Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ носил закрытый характер, так как устанавливался исключительно ФЗ № 131 для каждого вида муниципального образования и мог быть изменен только внесением изменений в данный Федеральный закон. После внесения названных поправок он стал носить произвольный характер и зависеть от усмотрения субъектов РФ [Комаров, Садовников, 2018, 276]. Такие поправки направлены на децентрализацию правового регулирования вопросов местного значения, но так или иначе из процесса определения таких вопросов исключаются

муниципальные органы и население муниципального образования. В итоге федеральная и региональная власти без каких-либо договоренностей с местным самоуправлением сами определяют местные нужды, диктуя направления деятельности для ОМС.

Проблема состоит еще и в том, что из-за отсутствия четкого разграничения между государственными и муниципальными задачами происходит подмена вопросов местного значения вопросами, имеющими государственную природу. В ч. 1 ст. 2 ФЗ № 131 вопросы местного значения определяются как «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования». И сегодня не всегда относимые вопросы к вопросам местного значения отвечают такому признаку. Как справедливо отмечают В.В. Комаров и Г.Д. Садовников в последнее время в области местного самоуправления играет большую роль включение в число вопросов местного значения вопросов, связанных с организацией и осуществлением мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, мобилизационной подготовке, осуществлению мер по противодействию коррупции, обеспечению жильем участковых и др. Очевидно, что это те вопросы, которые должны решаться органами государственной власти в силу прямого указания на это ст. 71 и 72 Конституции РФ [там же, 276]. В таком случае о самостоятельности решения вопросов местного значения и речи быть не может, так как без деятельного участия и содействия государственных органов такие вопросы не могут быть исполнены в силу недостаточности ресурсов местного самоуправления для их осуществления.

Государственный контроль за осуществлением отдельных государственно-властных полномочий.

В соответствии с ч.2 ст. 132 Конституции РФ «органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта РФ отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». ФЗ № 131 развивает данные конституционные положения, закрепляя в главе 4 возможность наделять ОМС отдельными государственными полномочиями и государственного контроля за осуществлением таких полномочий, который включает право государственных органов давать прямые обязательные предписания ОМС в случаях нарушения ими закона. Е.С. Шугрина отмечает, что указанное может означать возможность осуществления профессионального контроля за: полнотой исполнения принятых обязательств органами местного самоуправления; качеством их работы; сроками исполнения принятых обязательств; финансовыми затратами; целевым использованием переданных материальных ресурсов и финансовых средств; отчетностью; другими видами деятельности органов местного самоуправления. Фактически органы государственной власти могут вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по мотивам не только законности, но и целесообразности [Шугрина, 2006, 29].

Временное осуществление ОГВ отдельных полномочий ОМС.

Статья 75 ФЗ № 131 устанавливает перечень оснований государственного вмешательства в деятельность органов местного самоуправления.

Необходимо отметить, что основание вмешательства ОГВ в сферу местного самоуправления, указанное в п.1 ч.1 ст. 75 ФЗ № 131 единственное из всех перечисленных в данной статье, которое не связано с ненадлежащими действиями самих органов местного самоуправления. Анализ данного положения во взаимодействии с ч.2 ст. 75 ФЗ № 131 позволяет сказать, что такое основание изначально является незаконным и ограничивающим самостоятельность ОМС. В связи с тем, что решение о временном осуществлении

исполнительными органами государственной власти субъекта РФ соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании решения представительного органа местного самоуправления [12]. Представляется, что наличие и функционирование хотя бы одного из ОМС делает невозможным применения данного основания даже по решению самого такого органа.

По основаниям, предусмотренным п. 2 и 3 ч.1 ст. 75 ФЗ № 131 стоит рассматривать введение временного государственного управления, как санкцию. Не потеряло актуальности работа С.В. Елисейевой, которая утверждает о том, что на сегодняшний день существуют недоработки в правовом регулировании данных оснований государственного вмешательства, дающие возможность для злоупотребления со стороны ОГВ. Затрагивая п. 2, автор утверждает, что в данном случае речь идет о неурегулированности вопроса об ответственности и критериях эффективности деятельности временной финансовой администрации, установлении в законе открытого перечня ее полномочий [Елисейева, 2008, 20]. А предложенный подход в п. 3 представляется неоправданным и неадекватным, так как в данном случае затруднительно оценить соразмерность мер государственного воздействия совершенным поступкам [там же, 22].

К тому же до сих пор не нашел своего правового разрешения вопрос, касающийся срока, в течение которого возможно осуществление полномочий ОМС государственными органами, обеспечивающий произвол государственного вмешательства.

Организационные ограничения

Унификация структуры местного самоуправления.

На протяжении почти 20 лет мы можем наблюдать ограничительные меры самостоятельности местного самоуправления в определении структуры своих органов.

В редакции от 12.12.1993 по 21.07.2014 ст. 131 Конституции РФ закрепляла, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно». Данная конституционная норма получила свое развитие в Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 154), в частности, ст. 14 устанавливала, что «к органам местного самоуправления относятся выборные органы, образуемые в соответствии с данным федеральным законом, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований». Таким образом, данное положение говорит о том, что местная власть сама решала необходимость применения принципа разделения властей на уровне местного самоуправления, так как было право наделения выборного органа исполнительно-распорядительными полномочиями.

Все изменилось с ФЗ № 131, который в ст. 34 установил обязательную унифицированную структуру органов местного самоуправления. Сейчас обязательными органами местного самоуправления являются: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования и местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). Федеральный законодатель, обеспечивая принцип разделения властей, обязал местную власть формировать свои органы по определенной в законе модели. Однако, гарантируя принцип разделения властей, который в Конституции РФ определен только для государственной власти, законотворец нарушил другой непосредственный принцип местного самоуправления, а именно то, что структура ОМС

определяется населением самостоятельно.

По нашему мнению, до 2020 г. вышеобозначенные положения ФЗ № 131 противоречили ст. 131 Конституции РФ, что подтверждают внесенные изменения Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон РФ о поправке к Конституции РФ) в данную статью. Теперь структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом. Представляется, что такая практика законодателя, когда нормы Конституции РФ приводятся в соответствии с федеральным законом, а не наоборот, и которая ограничивает изначально закрепленный конституционный принцип является пагубной для развития конституционализма в России. Таким образом, произошла легализация унификации структуры ОМС на уровне Конституции РФ.

Государственное вмешательство в формирование ОМС.

Рассматриваемые взаимоотношения проявляются и при применении мер конституционно-правовой ответственности по отношению к главе муниципального образования. Отдельного внимания заслуживает вопрос удаления главы муниципального образования в отставку, регламентированный статьей 74.1 ФЗ № 131. А.Т. Докторова утверждает, что данный правовой институт вступает в противоречие со статьей 12 Конституции РФ, допуская участие органов государственной власти в процедуре удаления, в частности, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может инициировать удаление в отставку, но и в отдельных случаях удаление невозможно без его согласия [Докторова, 2018, 38].

Процедура удаления в отставку главы муниципального образования являлась предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации.

Согласно ч. 4 ст. 74.1 ФЗ № 131 «рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)».

В частности, оспаривая конституционность приведенного законодательного положения Львовский городской Совет депутатов Курской области исходил из того, что таковое нарушает конституционное право представительного органа муниципального образования на самостоятельное осуществление местного самоуправления от имени населения муниципального образования, устанавливает организационную зависимость органов местного самоуправления от органов государственной власти.

Между тем законодательное наделение высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) правом выражения мнения по вопросу об удалении главы муниципального образования в отставку призвано обеспечить надлежащее взаимодействие органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан, и определяется необходимостью оказания органами государственной власти субъекта РФ содействия развитию местного самоуправления.

Указанное мнение высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в данном случае имеет для представительного органа муниципального образования рекомендательный характер, а потому нет оснований считать, что оспариваемым положением нарушаются конституционные права

представительного органа муниципального образования.

С учетом изложенного, принимая во внимание факт того, что ныне действующая Конституция РФ не наделяет Конституционный Суд РФ правотворческими функциями, какой-либо иной возможностью создавать новые нормы права, в связи с чем можно с большой уверенностью говорить об отсутствии объективных причин считать решения Конституционного Суда РФ источником права в формально-юридическом смысле [Григорьев, 2019, 61]. Таким образом, правовая позиция Конституционного Суда РФ в указанной части не может рассматриваться как дополняющая ч. 4 ст. 74.1 ФЗ №131, поскольку регламентация, отраженная в указанной статье, указывает именно на учет мнения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), то есть содержащаяся в статье формулировка не содержит указания на рекомендательный характер такого мнения, что также вытекает из грамматического толкования нормы ч. 4 ст. 74.1 вышеупомянутого федерального закона. Одновременно с этим возникает некая неопределенность, поскольку указанная норма права не констатирует обязательность получения мнения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Таким образом, процедура удаления в отставку главы муниципального образования требует более конкретного правового регулирования. Так, несовершенство процедуры приводит к многочисленным судебным спорам, что подтверждает необходимость устранения недостатков указанного института или же отказ от подобной меры ответственности в России [Докторова, 2018, 38].

Наконец, ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ, появившаяся благодаря вступлению в законную силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ, констатирует, что «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождения от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом». Таким образом, на уровне Основного закона Российской Федерации допускается возможность административного влияния на исполнительно-распорядительные ОМС через участие в формировании конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности главы муниципального образования и главы местной администрации.

А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян справедливо отмечают, что относящееся к сфере дискреции субъекта Федерации применение этой модели, основанной на паритетном представительстве в составе конкурсной комиссии главы субъекта Федерации и представительного органа муниципального образования, превращает главу муниципального образования в субъект «двойного подчинения». Хотя здесь и не ставится под сомнение его статус как представителя местного сообщества, основные и главные ориентиры его деятельности определяются фактически ролью агента региональной государственной власти. Концентрация полномочий муниципального управления в одном лице углубляет интеграцию сферы осуществления муниципальной деятельности в сферу централизованной исполнительной вертикали [Джагарян А.А., Джагарян Н.В., 2016, 33].

В любом случае применение конкурсной модели замещения должности главы муниципального образования должно увязываться с отнесением самого конкурсного отбора к прерогативам местного сообщества, тогда как участие в этой процедуре представителей государственной власти с правом голоса, независимо от их числа, не может считаться пропорциональным [там же, 34].

Заключение

На основании всего вышеизложенного необходимо сделать следующий вывод: фактически и законодательно местное самоуправление является продолжением государственной власти. В этих плоскостях местное самоуправление не является обособленным и не представляет другой уровень публичной власти, что в корне противоречит положениям Конституции РФ. Пока определенные нами ограничения будут существовать, о конституционном принципе самостоятельности местного самоуправления не может быть и речи. В таком случае мы предлагаем следующие пути решения данной проблемы:

- финансовые проблемы возможно решить путем перераспределения налогов, а именно передачей в местные бюджеты РФ дополнительных отчислений, например, от налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц и акцизов на определенные виды товаров;
- в определении вопросов местного значения необходимо, чтобы муниципальная власть стала влиять на этот процесс, возможно, по аналогии заключения договоров о разграничении предметов ведения.
- при передаче государственно-властных полномочий, по нашему мнению, следует ограничить или совсем упразднить институт государственного контроля, заменив его на общественный контроль;
- представляется, что временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления возможно только при полном отсутствии и невозможности формирования органов местного самоуправления в период стихийного бедствия, катастрофы, иной чрезвычайной ситуации. Поэтому требуется правка п.1 ч.1 и ч.2 ст. 75 ФЗ № 131, также необходимо упразднить другие основания, сформулированные как санкции и, в сущности, нарушающие принцип самостоятельности местного самоуправления;
- в отношении участия государственных структур в формировании органов местного самоуправления, по нашему мнению, следует либо вовсе отказаться от данного правового института, либо предусмотреть в ФЗ № 131 возможность муниципалитетов самим в своих уставах определять порядок наделения полномочиями главы муниципального образования, главы местной администрации как в порядке прямого избрания населением муниципального образования, так и представительным органом местного самоуправления без участия высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

В заключение можно привести слова С.Н. Кленова, П.Е. Кричинского, С.Н. Новикова: «Цель создания местного самоуправления — уход от централизации власти в государстве. Если в государстве такая централизация доведена до максимума, то само собой исключается всякое творчество на местах, и в конце концов власть сводится к творчеству главы государства, что является прямым путем к тоталитаризму. Создание еще одного не подчиненного государственной власти уровня управления, в котором участвуют граждане, как раз развивает творчество населения в области управления» [Кленов, Кричинский, Новиков, 2019, 149].

Библиография

1. Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал

- российского права. 2016. № 3. С. 5-18.
2. Григорьев К.Е. Решения Конституционного Суда РФ как источник российского права // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 1. С. 56-61.
 3. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительно конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 14-42.
 4. Докторова А.Т. Ответственность органов публичной власти перед населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 36-38.
 5. Европейская хартия местного самоуправления.
 6. Елисева С.В. К вопросу о разграничении государственного контроля и вмешательства в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 18-24.
 7. Заседание Совета по развитию местного самоуправления. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701/>
 8. Кленов С.Н., Кричинский П.Е., Новиков С.Н. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления. М.: Инфра-М, 2019. 268 с.
 9. Комаров В.В., Садовников Г.Д. Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития. М.: Норма: Инфра-М, 2018. 448 с.
 10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.).
 11. Костиков Г.В. Пределы вмешательства органов государственной власти субъектов РФ в организацию и деятельность органов местного самоуправления // Бизнес в законе. 2009. № 4. С. 11-14.
 12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021).
 13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005).
 14. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Львовского городского Совета депутатов Курской области на нарушение конституционных прав и свобод положениями части 13 статьи 35, пункта 2 части 4 статьи 36, пункта 2 части 2 и части 4 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2011 № 1464-О-О.
 15. Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370.
 16. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ.
 17. Полянский В.В., Волков В.Э. Гармонизация публичной власти — цель реформы местного самоуправления // Lex russica. 2014. № 7. С. 772-782.
 18. Соловьев С.Г. Вмешательство органов государственной власти в компетенцию местного самоуправления: механизм и правовые проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 3. С. 18-21.
 19. Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. URL: <https://ushakovdictionary.ru/>
 20. Шишкина О.Е. Государственная власть и местное самоуправление в современной России: к вопросу о расхождении конституционной, законодательной и фактической модели взаимоотношений // Lex russica. 2013. № 8. С. 840-846.
 21. Шугрина Е.С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7. С. 26-32.

State intervention as a limitation of the constitutional principle of the independence of local government

Arina A. Grechko

Graduate Student,
School of Law,
Far Eastern Federal University,
690922, 8, Sukhanova str., Vladivostok, Russian Federation;
e-mail: arinagrenya@gmail.com

Valeriya I. Shumal

Graduate Student,
School of Law,
Far Eastern Federal University,
690922, 8, Sukhanova str., Vladivostok, Russian Federation;
e-mail: lera.shy@mail.ru

Mikhail S. Perebeinosov

Graduate Student,
School of Law,
Far Eastern Federal University,
690922, 8, Sukhanova str., Vladivostok, Russian Federation;
e-mail: perebeinosovm@mail.ru

Abstract

Today, the Russian state faces a difficult task of reforming and optimizing the management system, in particular at the municipal level, in connection with which it makes certain management decisions from time to time. Changing the current legislation of the Russian Federation in the field of local self-government, the federal legislator, either intentionally, or due to certain difficult circumstances, does not always act strictly within the framework of the current Constitution of the Russian Federation. This is also manifested in the violation of the constitutional principle of the independence of local self-government, as reflected in Article 12 of the Constitution of the Russian Federation, as a result of which there is excessive state interference in the organization and activities of local self-government. The aim of the study is to study the legal problems that arise for local governments during state interference in their organization and activities, in particular, on the part of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation, and ways to resolve them. The authors have proposed specific ways of legal regulation associated with the proper implementation of the constitutional principle of independence of local self-government. The resolution of this situation is possible only on condition that legal norms are introduced into Russian legislation that free local government from such excessive influence of state power. The result will be the activation of harmonious relations between regions and municipalities, which will really develop within the framework of business partnership.

For citation

Grechko A.A., Shumal V.I., Perebeinosov M.S. (2021) Gosudarstvennoe vmeshatel'stvo kak ogranichenie konstitutsionnogo printsipa samostoyatel'nosti mestnogo samoupravleniya [State intervention as a limitation of the constitutional principle of the independence of local government]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (8A), pp. 47-59. DOI: 10.34670/AR.2021.25.71.006

Keywords

Local government, the Constitution of the Russian Federation, municipality, state power, local significance, state intervention.

References

1. Dzhagaryan A.A., Dzhagaryan N.V. (2016) Zerkal'nyi labirint munitsipal'noi reformy: konstitutsionno-sudebnaya praktika kak osnova dlya poiska vykhodov [Mirror labyrinth of municipal reform: constitutional and judicial practice as a basis for finding ways out]. *Sravnitel'no konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review], 5, pp. 14-42.
2. Doktorova A.T. (2018) Otvetstvennost' organov publichnoi vlasti pered naseleniem [Responsibility of public authorities to the population]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local government], 4, pp. 36-38.
3. *Evropeiskaya khartiya mestnogo samoupravleniya* [European Charter of Local Self-Government].
4. Eliseeva S.V. (2008) K voprosu o razgranichenii gosudarstvennogo kontrolya i vmeshatel'stva v sfere mestnogo samoupravleniya [On the issue of differentiating state control and intervention in the field of local self-government]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 19, pp. 18-24.
5. Grigor'ev K.E. (2019) Resheniya Konstitutsionnogo Suda RF kak istochnik rossiiskogo prava [Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation as a source of Russian law]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 1, pp. 56-61.
6. Klenov S.N., Krichinskii P.E., Novikov S.N. (2019) *Pravovoe obespechenie gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Legal support of state and municipal administration]. Moscow: Infra-M Publ.
7. Komarov V.V., Sadovnikov G.D. (2018) *Sovremennyyi rossiiskii konstitutsionalizm: problemy stanovleniya i perspektivy razvitiya* [Modern Russian constitutionalism: problems of formation and development prospects]. Moscow: Norma: Infra-M Publ.
8. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dek. 1993 g.)* [Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993)].
9. Kostikov G.V. (2009) Predely vmeshatel'stva organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov RF v organizatsiyu i deyatelnost' organov mestnogo samoupravleniya [Limits of intervention of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation in the organization and activities of local self-government bodies]. *Biznes v zakone* [Business in law], 4, pp. 11-14.
10. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 6 okt. 2003 g. № 131-FZ (red. ot 01.07.2021)* [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 6 October. 2003 No. 131-FZ (as amended on 01.07.2021)].
11. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 28.08.1995 g. № 154-FZ (red. ot 21.07.2005)* [On the general principles of organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 28.08.1995, No. 154-FZ (as amended on 21.07.2005)].
12. *Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby L'govskogo gorodskogo Soveta deputatov Kurskoi oblasti na narushenie konstitutsionnykh prav i svobod polozheniyami chasti 13 stat'i 35, punkta 2 chasti 4 stat'i 36, punkta 2 chasti 2 i chasti 4 stat'i 74.1 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii»: Opreделение Konstitutsionnogo Suda RF ot 02.11.2011 № 1464-O-O* [On the refusal to accept for consideration the complaint of the Lgov City Council of Deputies of the Kursk Region on violation of constitutional rights and freedoms by the provisions of Part 13 of Article 35, paragraph 2 of Part 4 of Article 36, paragraph 2 of Part 2 and Part 4 of Article 74.1 of the Federal Law On General Principles of Organization local self-government in the Russian Federation: Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 02.11.2011 No. 1464-O-O].
13. *Ob utverzhdenii Osnovnykh polozhenii gosudarstvennoi politiki v oblasti razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: Ukaz Prezidenta RF ot 15.10.1999 № 1370* [On the approval of the Basic Provisions of State Policy in the Development of Local Self-Government in the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of 15.10.1999 No. 1370].
14. *O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoi vlasti: Zakon RF o popravke k Konstitutsii RF ot 14.03.2020 № 1-FKZ* [On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities: The Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 No. 1-FKZ].
15. Polyanskii V.V., Volkov V.E. (2014) Garmonizatsiya publichnoi vlasti — tsel' reformy mestnogo samoupravleniya [Harmonization of public authority - the goal of local government reform]. *Lex russica*, 7, pp. 772-782.
16. Solov'ev S.G. (2005) Vmeshatel'stvo organov gosudarstvennoi vlasti v kompetentsiyu mestnogo samoupravleniya: mekhanizm i pravovye problemy [Intervention of state authorities in the competence of local self-government: mechanism and legal problems]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 3, pp. 18-21.
17. Shishkina O.E. (2013) Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie v sovremennoi Rossii: k voprosu o raskhozhdenii konstitutsionnoi, zakonodatel'noi i fakticheskoi modeli vzaimootnoshenii [State power and local self-government in modern Russia: on the issue of the discrepancy between the constitutional, legislative and actual models of relationships]. *Lex russica*, 8, pp. 840-846.

18. Shugrina E.S. (2006) *Formy i predely vmeshatel'stva organov gosudarstvennoi vlasti v deyatelnost' organov mestnogo samoupravleniya* [Forms and limits of government intervention in the activities of local government bodies]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 7, pp. 26-32.
19. Ushakov D.N. *Tolkovyi slovar' russkogo yazyka* [Explanatory dictionary of the Russian language]. Available at: <https://ushakovdictionary.ru/> [Accessed 06/06/2021]
20. Vasil'ev V.I. (2016) O nekotorykh prioritetakh pravovogo regulirovaniya mestnogo samoupravleniya [On some priorities of legal regulation of local self-government]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 3, pp. 5-18.
21. *Zasedanie Soveta po razvitiyu mestnogo samoupravleniya* [Meeting of the Council for the Development of Local Self-Government]. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701/> [Accessed 06/06/2021]