

Корсун К.И., Агеева А.А.

БУДУЩЕЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ ГРЯДУЩЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Korsun K.I., Ageeva A.A.

THE FUTURE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE LIGHT OF THE UPCOMING MUNICIPAL REFORM

Статья посвящена анализу Законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в системе единой публичной власти». Особое внимание автор уделяет сопоставлению положений действующего Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Законопроекта № 40361-8 касательно территориальной организации местного самоуправления, избранию глав муниципальных образований и форм непосредственной муниципальной демократии. Правильно выбранные методы научного исследования позволили автору прийти к выводу об усилении государственного воздействия на местное самоуправление, и переходе к административной модели государственно-муниципальных взаимоотношений.

Ключевые слова: местное самоуправление, Законопроект № 40361-8, система единой публичной власти, муниципальные реформы, глава муниципального образования.

The article is devoted to the analysis of Draft Law No. 40361-8 “On the general principles of the organization of local self-government in the system of unified public authority”. The author pays special attention to the comparison of the provisions of the current Federal Law No. 131-FZ dated 06.10.2003 “On the General Principles of the Organization of local Self-Government in the Russian Federation” and Draft Law No. 40361-8 concerning the territorial organization of local self-government, the election of heads of municipalities and forms of direct municipal democracy. Correctly chosen methods of scientific research allowed the author to come to the conclusion about the strengthening of state influence on local self-government, and the transition to an administrative model of state-municipal relations.

Keywords: local self-government, Bill No. 40361-8, the system of unified public authority, municipal reforms, the head of the municipality.

38

Публично-правовые
(государственно-правовые)
науки



В декабре 2021 года в Государственную Думу Российской Федерации был внесен Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в системе единой публичной власти» [1], содержащий существенные корректировки современной модели организации местной власти в России. Субъектами права законодательной инициативы выступили сенатор Российской Федерации А.А. Клишас и депутат Государственной Думы П.В. Крашенинников, которые не раз демонстрировали активную гражданскую позицию, выступая инициаторами различных законопроектов.

Научное сообщество, пристально изу-

чающее происходившие в стране муниципальные реформы, давно осознавало необходимость принятия нового федерального закона взамен ныне действующего 131-го [2], напоминающего к 19 году своего существования старое лоскутное одеяло. Кроме того, внести законопроект на рассмотрение в Государственную Думу РФ во многом способствовали поправки 2020 года в Конституцию РФ, закрепившие в тексте Основного закона категорию «система единой публичной власти». С позволения читателей в данной статье мы не станем останавливаться ни на размышлениях о структурных элементах, входящих в систему единой публичной

власти, ни на попытках предложить авторское определение самой дефиниции «публичная власть», законодательное толкование которой до сих пор отсутствует, – данные размышления можно с легкостью найти в «послужном списке» любого ученого-конституционалиста. Однако полагаем нужным и своевременным приподнять завесу и заглянуть в будущее, сформулировав собственные соображения относительно упомянутого Законопроекта и содержащихся в нем новелл.

И хотя данная тема заслуживает уровня серьезных научных исследований, которые, мы уверены, последуют сразу за принятием федерального закона, тем не менее, предлагаемая научная дискуссия видится интересной и значимой, и мы призываем к ней всех не равнодушных к заявленной тематике читателей.

Первое, на что обращает внимание текст Законопроекта № 40361-8, это на предлагаемую в статье 1 новую формулировку местного самоуправления, под которой законодатель предлагает понимать «признаваемую и гарантируемую Конституцией Российской Федерации форму самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией Российской Федерации настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами».

Итак, в будущем местное самоуправление может превратиться в форму самоорганизации граждан, вместо формы осуществления народом своей власти (ФЗ № 131). Опытный муниципалист заметит, что подобное переопределение уже имело место быть в ФЗ № 154 [3], который под местным самоуправлением понимал деятельность населения по решению вопросов местного значения. Как видим, мнение российского законодателя на протяжении чуть более четверти века не раз менялось, смещаясь то в сторону функциональных задач (решение вопросов местного значения), то в сторону учредительного характера местного самоуправления (форма власти народа).

Дискуссионность вызывает вопрос, какая же из представленных формулировок местного самоуправления в большей степени отвечает сущности и значению низового уровня публичной власти? На наш взгляд здесь нет однозначно верного ответа, каждый исследователь видит плюсы и минусы, отвечающие именно его воззрениям о природе местного самоуправ-

ления. Однако нам видится наиболее правильным отражение в определении именно учредительных и представительных начал местного самоуправления, заявляя его как форму власти народа. На это нацеливает и формулировка 3 статьи Конституции РФ, согласно которой государственная власть и местное самоуправление являются двумя формами власти народа, наряду с непосредственным осуществлением последним своей власти.

Говоря о местном самоуправлении как о форме самоорганизации граждан, следует подчеркнуть, что сама дефиниция «форма самоорганизации граждан» является широко применимой в области общественных отношений. Так, формой общественной самоорганизации граждан будут являться трудовые коллективы, профессиональные союзы, политические партии, казачество, государственные организации, различные фонды, ассоциации, компании и т.п. И среди такого разнообразия – местное самоуправление, являющееся одной из форм общественной самоорганизации граждан (по территориальному принципу). Причем та же форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления как территориальное общественное самоуправление будет тоже формой самоорганизации граждан. Получается самоорганизация в самоорганизации.

Безусловно, местное самоуправление – это одна из форм социальной самоорганизации граждан, однако давая его законодательное определение, полагаем, что нужно ориентироваться на его функцию представлять интересы народа, являясь формой представительной демократии. Именно поэтому подход законодателя, представленный в ФЗ № 131, видится нам наиболее правильным и демократичным.

Следующее, на что стоит обратить внимание в анализируемом Законопроекте, так это на положения п. 8 ст. 1, согласно которым, органы публичной власти могут участвовать в решении задач местного самоуправления. Данная норма полностью воспроизводит положения ст. 6 Федерального закона № 414 [4] и, по нашему мнению, может привести к бесконтрольному вмешательству со стороны государства в сферу деятельности местного самоуправления. Однако, как верно отмечает О.А. Кожевников, «... система действующего законодательства нигде не содержит указание на такой термин, как «задачи местного самоуправления»; о каких задачах идет речь, в решении которых





к тому же принимают участие органы государственной власти, остается неизвестным» [5, с. 115].

Под задачи местного самоуправления подпадают и вопросы местного значения, и переданные муниципалитетам отдельные государственные полномочия и абсолютно вся финансово-хозяйственная деятельность муниципальных образований. И если органы публичной власти будут вправе участвовать в решении задач последних, то о самостоятельности местного самоуправления можно забыть. При этом речь не идет о безграничной самостоятельности местного самоуправления, нет – в пределах, установленных законодательством, но в анализируемом случае такие пределы установить просто невозможно.

Отсутствие законодательного регламентирования категория «задачи местного самоуправления» порождает правовую неопределенность и в случае расширительного толкования может привести к бесконтрольному вмешательству органов государственной власти в сферу деятельности местного самоуправления.

Следующая новелла Законопроекта № 40361-8 – упразднение поселенческого уровня организации местного самоуправления. Данное нововведение является прямым следствием изъятия из конструкции ч. 1 ст. 131 Конституции РФ городских и сельских поселений как территорий, на которых осуществляется местное самоуправление. В будущем могут остаться только городские и муниципальные округа, а также внутригородская территория городов федерального значения. Исключение поселенческого уровня может негативно сказаться на и без того острой проблеме отдаленности населения от органов местного самоуправления и нежелания первых участвовать в жизни своих муниципальных образований.

Отказ от создания городских и сельских поселений – явление не новое, а ставшее уже своего рода традицией укрупнения муниципальных образований путем объединения всех поселений муниципальных районов в муниципальные округа. В этом случае дискуссионность и неоднозначность вызывает тот факт, что зачастую объединяются мега-территории и гражданам затруднительно преодолевать большие расстояния для реализации своего права на местное самоуправление.

Кроме того, особую дискуссионность и неодобрения, как научного сообщества, так и населения, вызывают положения Законопроекта, посвященные институту

главы муниципального образования, а именно «новому» способу его избрания. Пресловутая «конкурсная модель» избрания глав муниципальных образований, так широко обсуждаемая российскими конституционалистами [6, 7, 8], может быть вытеснена «губернаторской» моделью, суть которой заключается в том, что глава муниципального образования может быть избран представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ.

В этом аспекте избрание глав представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса видится нам не такой уж плохой, хотя бы в силу того, что конкурсная комиссия вправе предъявлять профессиональные требования к кандидатам на должность главы муниципального образования. Мы, конечно, не исключаем, что и высшие должностные лица субъектов будут учитывать профессиональные навыки соискателей, однако конкурса так такового анализируемый Законопроект не предусматривает и представительному органу придется выбирать только из тех кандидатов, которых губернаторы сочтут «достойными» возглавить муниципальное образование.

При этом законодатель оставляет два классических способа избрания главы муниципального образования — на муниципальных выборах и представительным органом из своего состава. Установление окончательного способа (или способов) избрания глав остается также в компетенции субъекта РФ. Ситуация усугубляется тем, что ранее Конституционный Суд РФ признал законность установления законодательством субъектов для верхнего уровня муниципальных образований способ избрания глав муниципальных образований, в том числе как единственно возможный [9].

Следствием конституционной легитимации явилось практически повсеместно установление регионами исключительно конкурсного способа избрания глав муниципальных образований для городских и муниципальных округов, тогда как избрание на муниципальных выборах – преимущественный способ в городских и сельских поселениях. Учитывая, что Законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в системе единой публичной власти» исключает поселенческий уровень организации местной власти, полагаем, что в скором будущем «губернаторская» модель избрания глав муниципальных образований будет лидирующей среди остальных.

По нашему субъективному мнению, конкурсная модель избрания глав муниципальных образований вполне имеет место на существование, однако требует законодательной реформации путем включения населения в процесс формирования конкурсных комиссий (в современном варианте половина членов комиссии назначается представительным органом, а половина высшим должностным лицом субъекта). Население может участвовать как путем избрания членов конкурсной комиссии, так и включения в состав комиссий своих представителей, например, из числа почетных граждан. Такая схема позволила бы учесть и потребности населения участвовать в выборе глав муниципальных образований и неоспоримые плюсы конкурсных комиссий предъявлять профессиональные требования к кандидатам на должность.

В случае принятия Государственной Думой РФ анализируемого законопроекта главы муниципальных образований окончательно попадут в полную зависимость от субъектов РФ, чему в немалой степени будет способствовать не только новый способ их избрания, но и возможность высших должностных лиц субъектов применять к главам меры дисциплинарного характера в виде выговоров (п. 12 ст. 25 ФЗ от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ).

Учитывая, что меры дисциплинарной ответственности применяются к подчиненным субъектам, переход к административной модели взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, которой присущи элементы децентрализации. Напомним, что в середине 2000-х годов известный российский конституционалист Н.Л. Пешин пришел к выводу, что существующее на тот момент государственно-муниципальное взаимодействие соответствует смешанной модели [10, с. 3], которой присущи как элементы административизации, так и децентрализации, причем с превалированием последних. Однако муниципальные реформы последнего десятилетия постепенно встроили местное самоуправление в систему единой публичной власти, поставив его в полную зависимость от органов государственной власти и знаменовав тем самым возвращение к административному подчинению муниципалитетов. Насколько это соотносится с положениями статьи 12 Конституции РФ — вопрос на сегодняшний день весьма дискуссионный.

Последнее на что хотелось бы обратить внимание в Законопроекте № 40361-8 — это на главу, посвященную формам

непосредственного осуществления населением местного самоуправления, а именно на их существенное сокращение. Ныне действующий ФЗ № 131 в аналогичной главе содержит тринадцать форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, тогда анализируемый Законопроект — только девять (хотя и в том, и в другом случае список форм остается открытым, предусматривая и иные, не перечисленные, формы).

Под исключение попали голосования по вопросам местного значения; правотворческая инициатива граждан; конференция граждан, собрание делегатов; обращения граждан в органы местного самоуправления. Не будем детально останавливаться на причинах такого сокращения форм муниципальной демократии, лишь отметим, что вместо того, чтобы усовершенствовать тот же самый отзыв депутата и сделать данную форму рабочей, инициаторы Законопроекта решили просто исключить голосование из института муниципальной демократии. Не менее плачевно и с правотворческой инициативой граждан — вместо того, чтобы заинтересовать в ней жителей муниципальных образований, донести до них ценность и перспективы данной формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, разработчики Законопроекта просто исключили ее из текста будущего федерального закона.

Подводя итог, еще раз повторим, что нами представлен лишь грубый срез грядущих муниципальных изменений, однако и такого поверхностного анализа считаем вполне достаточным для констатации полного огосударствления местного самоуправления и встраивания его в вертикаль системы единой публичной власти. Кроме того, переход к административной модели взаимоотношений государственной и муниципальной власти свидетельствует о подмене взаимодействия между ними государственным воздействием сверху вниз. Но органы местного самоуправления имеют право на взаимодействие с государственной властью, предполагающее обоюдную деятельность с наличием прямых и обратных связей. Однако в современных реалиях (а в случае принятия анализируемого Законопроекта — особенно) у муниципальных образований практически отсутствует право на взаимодействие, а это уже прямо противоречит ст. 133 Конституции РФ и ведет к ограничению прав местного самоуправления.





Литература

1. Система обеспечения законодательной деятельности // Официальный интернет-портал Государственной Думы Российской Федерации. — URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант».
3. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) // Справочная правовая система «Гарант».
4. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант».
5. Кожевников О.А. Конституционализация нормативной основы местного самоуправления: тенденции и неопределенные перспективы // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2022. № 1 (33). С. 112-118.
6. Соловьев С.Г. Правовая процедура замещения должности главы муниципалитета по конкурсу: проблемы теории и практики // Местное право. 2019. № 1. С. 47-54.
7. Вискулова В.В. О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). С. 26-37.
8. Плотников А.А. Способы замещения должности главы муниципального образования в современной российской муниципальной практике // Актуальные вопросы образования и науки. 2018. № 2 (64). С. 18-24.
9. По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.
10. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели взаимоотношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. Л. Пешин. — Москва, 2007.

References

1. Sistema obespecheniya zakonodatel'noj deyatel'nosti // Oficial'nyj internet-portal Gosudarstvennoj Dumi Rossijskoj Federacii. — URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.
2. Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» // Spravochnaya pravovaya sistema «Garant».
3. Federal'nyj zakon ot 28 avgusta 1995 g. № 154-FZ «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» (utratal silu) // Spravochnaya pravovaya sistema «Garant».
4. Federal'nyj zakon ot 21 dekabrya 2021 g. № 414-FZ «Ob obshchih principah organizacii publichnoj vlasti v sub'ektah Rossijskoj Federacii» // Spravochnaya pravovaya sistema «Garant».
5. Kozhevnikov O.A. Konstitucionalizaciya normativnoj osnovy mestnogo samoupravleniya: tendencii i neopredelennye perspektivy // Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2022. № 1 (33). S. 112-118.
6. Solov'ev S.G. Pravovaya procedura zameshcheniya dolzhnosti glavy municipaliteta po konkursu: problemy teorii i praktiki // Mestnoe pravo. 2019. № 1. S. 47-54.
7. Viskulova V.V. O «konkursnom» poryadke izbraniya glav municipal'nyh obrazovaniy: nekotorye obobshcheniya dvuhletnej praktiki // ZHurnal rossijskogo prava. 2017. № 6 (246). S. 26-37.
8. Plotnikov A.A. Sposoby zameshcheniya dolzhnosti glavy municipal'nogo obrazovaniya v sovremennoj rossijskoj municipal'noj praktike // Aktual'nye voprosy obrazovaniya i nauki. 2018. № 2 (64). S. 18-24.
9. Po delu o provere konstitucionnosti chastej 4, 5 i 5.1 stat'i 35, chastej 2 i 3.1 stat'i 36 Federal'nogo zakona «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» i chasti 1.1 stat'i 3 Zakona Irkutskoj oblasti «Ob otdel'nyh voprosah formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya municipal'nyh obrazovaniy Irkutskoj oblasti» v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoj Dume: postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 1 dekabrya 2015 g. № 30-P // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2015. № 50. St. 7226.
10. Peshin N. L. Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie v Rossii: problemy razvitiya konstitucionno-pravovoj modeli vzaimootnoshenij: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk / N. L. Peshin. — Moskva, 2007.

КОРСУН Ксения Ивановна, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета. Россия, 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной воли 62/45. E-mail: korsunksenia@mail.ru

АГЕЕВА Анастасия Александровна, преподаватель кафедры конституционного права Уральского юридического института МВД России. Россия, 620057, г. Екатеринбург, ул. Корепина, 66. E-mail: zhizhileva74@mail.ru

KORSUN Ksenia Ivanovna, Senior Lecturer at the Department of Constitutional and International Law of the Ural State University of Economics, Russia. 620144, Yekaterinburg, 8 Marta str./Narodnaya Volya 62/45. E-mail: korsunksenia@mail.ru

AGEEVA Anastasia Aleksandrovna, Lecturer of the Department of Constitutional Law of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Russia, 620057, Yekaterinburg, Korepina str., 66. E-mail: zhizhileva74@mail.ru

