

УДК 342

DOI: 10.34670/AR.2023.14.79.010

Тенденции современного реформирования местного самоуправления в России

Даниленко Артём Олегович

Магистрант,
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20;
e-mail: danilenko.ao@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются основные тенденции современного реформирования местного самоуправления в Российской Федерации. В частности, анализируется проект нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Актуальность данного исследования обусловлена тем, что предлагаемая разработчиками проекта федерального закона новая модель местного самоуправления вызвала множество споров и дискуссий. Основной причиной критики стало активное огосударствление местного самоуправления и встраивание его в вертикаль государственной власти в противоречие статье 12 Конституции Российской Федерации. В заключении работы сделан вывод, что Законопроект № 40361–8 четко очерчивает слияние органов местного самоуправления с органами государственной власти в соответствии с принципом единства публичной власти. Происходит активное огосударствление местного самоуправления и встраивание его в вертикаль государственной власти, что делает местное самоуправление участником субординационных отношений с вышестоящей региональной властью. Единственной преградой прямого указания того, что местное самоуправление является продолжением государственной власти является статья 12 Конституции РФ. Несмотря на то, что конституционные принципы, установленные в главе первой Конституции РФ незыблемы, современная муниципальная реформа далека от идей, заложенных авторами Конституции РФ от 12.12.1993 г. в отношении местного самоуправления.

Для цитирования в научных исследованиях

Даниленко А.О. Тенденции современного реформирования местного самоуправления в России // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 10А. С. 221–228. DOI: 10.34670/AR.2023.14.79.010

Ключевые слова

Муниципальная реформа, местное самоуправление, Конституция Российской Федерации, муниципальное образование, государственная власть, местное значение.

Введение

На протяжении около 30 лет законодателями, правоприменителями и юридическим научным сообществом ведется поиск оптимальной модели местного самоуправления в России. Современный этап реформирования местного самоуправления набирает новые обороты. Так, 16 декабря 2021 года сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым был внесен проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Законопроект № 40361-8) в Государственную Думу [Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: проект федерального закона № 40361-8]. На сегодняшний день рассмотрение Законопроекта № 40361-8 находится во втором чтении. Предложенное регулирование местного самоуправления разработчиками указанного проекта федерального закона вызывает множество вопросов и дискуссий.

Основное содержание

Конституционная реформа 2020 года является отправной точкой современной муниципальной реформы, установившей ориентиры для будущего правового регулирования местного самоуправления. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» в главе восьмой Конституции Российской Федерации установил новое для российского конституционализма правовое положение органов местного самоуправления, как органов состоящих в единой системе публичной власти с органами государственной власти.

В связи с этим невольно возникает вопрос как единая система публичной власти соотносится со статьей 12 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти? На данный вопрос ответил Конституционный Суд Российской Федерации, отмечая, что категория «единая система публичной власти» производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации. Следовательно, органы местного самоуправления, которые согласно статье 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа [Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3].

С позицией Конституционного Суда Российской Федерации нельзя не согласиться, действительно, невозможно воспринимать местное самоуправление как нечто отдельное, обособленное от Российского государства и, в сущности, принцип единой системы публичной власти не противоречит статье 12 Конституции Российской Федерации. Однако, развитие данной системы в Законопроекте №40361-8 носит обратный характер, не соответствуя конституционному принципу децентрализации органов местного самоуправления. Таким

образом, проследим в чем это выражается в указанном проекте федерального закона и другие намеченные им тенденции.

1. Участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления.

В соответствии с частью 2 статьи 19 Законопроекта № 40361–8 устанавливается три способа избрания главы муниципального образования. Два из них такие же как в федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 131-ФЗ) (на муниципальных выборах и представительным органом муниципального образования из его состава) и один новелла соответствующего проекта федерального закона – представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации [Об общих принципах организации местного самоуправления в единой ...].

Таким образом, в развитие части 1.1 статьи 131 Конституции Российской Федерации предлагается предоставить органам государственной власти механизм прямого влияния на формирование органов местного самоуправления. Указанный способ приходит на смену другому установленному в части 2 статьи 36 федерального закона № 131-ФЗ – представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, который возможно охарактеризовать механизмом косвенного влияния органов государственной власти на формирование органов местного самоуправления. По причине того, что порядок формирования конкурсной комиссии предполагает назначения части её состава высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

На сегодняшний день избрание главы муниципального образования с помощью конкурсной комиссии является одним из самых популярных способов и действует более чем в 35 % муниципальных образований России [Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год]. И стоит иметь в виду, что на смену указанного придет новый, определенный в проекте федерального закона в таком же количестве как и прошлый.

Намеченная тенденция проявляется и при применении мер конституционно-правовой ответственности по отношению к главе муниципального образования. Отдельного внимания заслуживает вопрос удаления главы муниципального образования в отставку. Законопроект №40361–8 оставляет идентичные основания удаления главы муниципального образования в отставку, определенные в федеральном законе № 131-ФЗ и добавляет одно новое – систематическое недостижение показателей эффективности органов местного самоуправления. Представляется, что у данного основания присутствуют риски злоупотребления со стороны высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, если, например, глава муниципального образования будет идти против политики главы региона.

Оценивая, в целом удаление главы муниципального образования в отставку необходимо отметить, что в литературе [Докторова, 2018, с. 38] бытует справедливое мнение, что данный правовой институт вступает в противоречие со статьей 12 Конституции Российской Федерации, допуская участие органов государственной власти в процедуре удаления, в частности, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может инициировать удаление в отставку, но и в отдельных случаях удаление невозможно без его согласия.

Процедура удаления в отставку главы муниципального образования являлась предметом

рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что указанное мнение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации при рассмотрении инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку имеет для представительного органа муниципального образования рекомендательный характер, а потому нет оснований считать, что оспариваемым положением нарушаются конституционные права представительного органа муниципального образования [Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2011 № 1464-О-О].

Несмотря на вышеуказанную позицию Конституционного Суда Российской Федерации регламентация, отраженная в части 4 статьи 74.1, указывает именно на учет мнения высшего должностного лица субъекта РФ, то есть содержащаяся в статье формулировка не содержит рекомендательного характера такого мнения.

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, с. 38].

Резюмируя, необходимо отметить, что, по мнению автора, вышеуказанные нормы Законопроекта № 40361–8 выхолащивают суть конституционного принципа самостоятельности и децентрализации местного самоуправления, так как высшее должностное лицо имеет прямое влияние, как на избрание, так и на удаление в отставку главы муниципального образования.

2. Двойной статус главы муниципального образования и его дополнительные меры ответственности.

Согласно части 18 статьи 19 Законопроекта № 40361–8 глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность. Не понятно как такой дуалистический статус главы муниципального образования соотносится с конституционным принципом не вхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Представляется, что необходимо пересмотреть указанное положение проекта федерального закона.

Интересно положение части 7 статьи 29 Законопроекта № 40361–8, которое предусматривает, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе местной администрации за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органами местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта Российской Федерации.

Все вышеупомянутые изменения содержательно позволяют сказать, что между высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и главой муниципального образования возникают отношения власти и подчинения, для этого есть все предусмотренные механизмы и рычаги воздействия в проекте федерального закона.

3. Общие и специальные полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Статья 32 Законопроекта № 40361–8 в части 1 устанавливает полномочия, которые относятся ко всем, без исключения, органам местного самоуправления (общие), в части 2

определяет полномочия, которые в целях обеспечения жизнедеятельности населения могут закрепляться законом субъекта Российской Федерации за органами местного самоуправления (специальные). Кроме того, часть 3 указанной статьи гласит, что специальные полномочия, не отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления, являются перераспределенными полномочиями и исполняются органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В пояснительной записке Законопроекта № 40361–8 отмечается, что существование конструкции, предполагающей закрепление в федеральном законодательстве и вопросов местного значения и полномочий по их решению приводит к путанице при перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В связи с чем Законопроект № 40361–8 предусматривает закрепление непосредственно полномочий органов местного самоуправления.

Таким образом, данное положение, на первый взгляд, упорядочивает полномочия органов местного самоуправления и упрощает их реализацию правоприменителем. Однако, если абстрагироваться от формального подхода и рассмотреть содержательно указанную новеллу, то можно обнаружить тенденцию прошлых лет об участии в процессе определения вопросов местного значения (в данном случае полномочий) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В связи с чем, сужается область реализации конституционного принципа, установленного статьей 12 Конституции РФ: «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно».

Указанная проблема проявляется в двух аспектах. Во-первых, не предусмотрено никакого механизма обсуждения органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления о необходимости тех или иных специальных полномочиях. Что говорит о том, что региональные власти без каких либо договоренностей с местным самоуправлением могут сами определять местные нужды, диктуя направления деятельности для органов местного самоуправления. Во-вторых, в части 2 статьи 32 Законопроекта № 40361–8 установлены полномочия, связанные с организацией и осуществлением мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, мобилизационной подготовке, обеспечению жильем участковых и др. Очевидно, что это те вопросы, которые должны решаться органами государственной власти в силу их прямого указания на это в статьях 71 и 72 Конституции РФ. 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.

4. Упразднение поселенческого уровня осуществления местного самоуправления.

Указанная тенденция определяет новую систему территориальной организации местного самоуправления. Истоки её идут еще с 2010-х годов, когда субъекты РФ взяли курс на укрупнение муниципальных образований [Болдырев, 2022, с.67]. При этом в 2020 г. поправка к статье 131 Конституции РФ исключила упоминание городских и сельских поселений, предоставив законодателю возможность полного их упразднения.

Необходимо отметить, что Конституционный Суд РФ при толковании статьи 131 Конституции РФ до конституционной реформы 2020 г. не раз упоминал об особой значимости городских и сельских поселений, которые наиболее приближены к населению и соответствуют самой идее местного самоуправления [Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П]. При этом в Заключении от 16.03.2020 № 1-3 не дал никакой оценки

исключения категорий «поселений» из текста Конституции РФ.

Таким образом, Законопроект № 40361–8 установил одноуровневую организацию местного самоуправления. И по мнению авторов проекта федерального закона такая система организации власти на местах, учитывая высокую дотационность, а также широко применяемую практику перераспределения полномочий с поселенческого уровня на региональный, передачи поселениями своих полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений, позволит повысить эффективность местного самоуправления, укрепить финансовую основу их деятельности. Кроме того, одноуровневая система предполагает единственный способ формирования представительного органа муниципального образования – муниципальные выборы.

Представляется, что указанный подход территориальной организации местного самоуправления отдаляет муниципальные органы от населения и противоречит самому смыслу местного самоуправления. Стоит отметить, что одноуровневая система возвращается исключительно к прямым выборам представительного органа муниципального образования. Однако, не стоит за «маской» муниципальных выборов забывать и про другие важные конституционные принципы местного самоуправления, по причине того, что указанное непосредственное выражение власти народа могло быть и при двухуровневой системе организации местного самоуправления. Вместе с тем, укрупнение муниципальных образований и как следствие их сокращение позволяет значительно проще внедрить органы местного самоуправления в единую систему публичной власти.

Заключение

На основании всего вышеизложенного необходимо сделать следующий вывод, что Законопроект № 40361–8 четко очерчивает слияние органов местного самоуправления с органами государственной власти в соответствии с принципом единства публичной власти. Происходит активное огосударствление местного самоуправления и встраивание его в вертикаль государственной власти, что делает местное самоуправление участником субординационных отношений с вышестоящей региональной властью. Единственной преградой прямого указания того, что местное самоуправление является продолжением государственной власти является статья 12 Конституции РФ. Несмотря на то, что конституционные принципы, установленные в главе первой Конституции РФ незыблемы, современная муниципальная реформа далека от идей, заложенных авторами Конституции РФ от 12.12.1993 г. в отношении местного самоуправления.

Библиография

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // // Собрание законодательства РФ, 03.07.2020, № 31, ст. 4412.
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. ст. 1416.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. ст. 3822.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: проект федерального закона № 40361-8 [Электронный ресурс] URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.
5. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 // Собрание законодательства

- РФ. 2020. № 12. ст. 1855.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П // Собрание законодательства РФ 14.12.2015. № 50. ст.7226.
 7. Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2011 № 1464-О-О [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
 8. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации URL: <https://minjust.gov.ru/ru/events/48263/>.
 9. Докторова А.Т. Ответственность органов публичной власти перед населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 36-38.
 10. Болдырев О.Ю. Проект нового Закона о местном самоуправлении без самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 65 - 70.

Trends of modern local self-government reforming in Russia

Artem O. Danilenko

Master student

National Research Institute Higher School of Economics
101000, 20, Myasnitskaya str., Moscow, Russian Federation
e-mail: danilenko.ao@mail.ru

Abstract

The article discusses the main trends in the modern reform of local self-government in the Russian Federation. In particular, the draft of a new federal law "On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority" is analyzed. The relevance of this study is due to the fact that the new model of local self-government proposed by the developers of the draft federal law has caused a lot of controversy and discussion. The main reason for criticism was the active nationalization of local self-government and its integration into the vertical of state power, in contradiction to Article 12 of the Constitution of the Russian Federation. At the conclusion of the work, it is concluded that Draft Law No. 40361-8 clearly outlines the merger of local self-government bodies with state authorities in accordance with the principle of unity of public authority. There is an active nationalization of local self-government and its integration into the vertical of state power, which makes local self-government a participant in subordination relations with higher regional authorities. The only obstacle to a direct indication that local self-government is a continuation of state power is Article 12 of the Constitution of the Russian Federation. Despite the fact that the constitutional principles established in Chapter one of the Constitution of the Russian Federation are unshakable, modern municipal reform is far from the ideas laid down by the authors of the Constitution of the Russian Federation of 12.12.1993 in relation to local self-government.

For citation

Danilenko A.O. (2022) Tendentsii sovremennogo reformirovaniya mestnogo samoupravleniya v Rossii [Trends of modern local self-government reforming in Russia]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (10A), pp. 221-228. DOI: 10.34670/AR.2023.14.79.010

Keywords

Municipal reform, local self-government, the Constitution of the Russian Federation, municipality, state power, local significance.

References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g. s izmeneniyami, odobrennymi v hode obscherossijskogo golosovaniya 1 iyulya 2020 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF, 03.07.2020, № 31, st. 4412.
2. O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nyh voprosov organizacii i funkcionirovaniya publichnoj vlasti: Zakon RF o popravke k Konstitucii RF ot 14.03.2020 № 1-FKZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2020. № 11. st. 1416.
3. Ob obschih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon ot 6 okt. 2003 g. № 131-FZ (red. ot 14.07.2022) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2003. № 40. st. 3822.
4. Ob obschih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v edinoj sisteme publichnoj vlasti: proekt federal'nogo zakona № 40361-8 [Elektronnyj resurs] НРЛ: [хттпс://созд.дума.гов.ру/билл/40361-8](http://созд.дума.гов.ру/билл/40361-8).
5. Zaklyuchenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 16.03.2020 № 1-Z // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2020. № 12. st. 1855.
6. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 01.12.2015 № 30-P // Sobranie zakonodatel'stva RF 14.12.2015. № 50. st.7226.
7. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 02.11.2011 № 1464-O-O [elektronnyj resurs] // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/>.
8. Doklad o rezul'tatah ezhegodnogo monitoringa organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii za 2020 god [Elektronnyj resurs] // Oficial'nyj sajt Ministerstva yusticii Rossijskoj Federacii URL: <https://minjust.gov.ru/ru/events/48263/>.
9. Doktorova A.T. Otvetstvennost' organov publichnoj vlasti pered naseleniem // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2018. № 4. S. 36-38.
10. Boldyrev O.YU. Proekt novogo Zakona o mestnom samoupravlenii bez samoupravleniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2022. № 2. S. 65 - 70.