
Раздел первый

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

БРОВЧЕНКО НАТАЛЬЯ ВАЛЕНТИНОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Оренбургского института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50;
natalya-ureva@mail.ru

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ 2022: ОТ ФОРМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ К ФОРМЕ САМООРГАНИЗАЦИИ

BROVCHENKO NATALIA VALENTINOVNA

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of Constitutional and International Law of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50; natalya-ureva@mail.ru

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF MUNICIPAL REFORM 2022: FROM THE FORM OF DEMOCRACY TO THE FORM OF SELF-ORGANIZATION

Аннотация. Автором исследуются основные положения законопроекта о местном самоуправлении, анализируются недостатки проводимой муниципальной реформы. Основное внимание уделяется перспективе трансформации местного самоуправления в связи с изменением его юридической природы и проблеме отсутствия взаимодействия органов местного самоуправления и населения муниципальных образований. В результате исследования автором предлагаются меры по совершенствованию и доработке отдельных положений законопроекта.

Ключевые слова: местное самоуправление; население; органы местного самоуправления; территориальная организация; муниципальное образование.

Review. The author examines the main provisions of the draft law on local self-government, analyzes the shortcomings of the ongoing municipal reform. The main attention is paid to the perspective of the transformation of local self-government in connection with the change in its legal nature and the problem of the lack of interaction between local self-government bodies and the population of municipalities. As a result of the research, the author suggests measures to improve and finalize certain provisions of the draft law.

Keywords: local self-government; population; local self-government bodies; territorial organization; municipal formation.

Конституционная реформа 2020 г., основной целью которой было совершенствование регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти, заложила новый фундамент дальнейшего развития местного самоуправления. Ключевые поправки, внесенные в главу 8 Конституции РФ и предполагающие реформирование местного самоуправления, стали реализовываться и находят свое отражение в принимаемых на их основе нормативных правовых актах.

Одним из значимых нормативных правовых актов в данной сфере должен будет стать Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», проект которого был внесен в декабре 2021 г. Председателем Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П. Крашенинниковым. В соответствии с конституционными основами единства пуб-

личной власти законопроектом выстраивается обновленная модель организации и деятельности органов местного самоуправления. Как справедливо отмечает О.И. Баженова, «на протяжении всего времени, прошедшего с момента принятия Конституции Российской Федерации, конституционная модель организации муниципальной власти так и не была реализована в полном объеме. Причина тому — сложности признания ключевой для нее формулы о самостоятельности местного самоуправления (ст. 3, 12)»¹. В связи с этим становятся очевидными преобразования в сфере местного самоуправления и интегрирование местного самоуправления в систему единой публичной власти.

Безусловно, многие положения законопроекта являются спорными и вызывают оживленные дискуссии в научных кругах и обществе. Так, представляет интерес определение понятия «местного самоуправления», содержащееся в законопроекте, под которым понимается признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма самоорганизации граждан. При этом в законопроекте уточняется, что местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно через формы прямого волеизъявления, а также через органы местного самоуправления. В действующей редакции Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее — ФЗ № 131) местное самоуправление рассматривается как форма осуществления народом своей власти. Тем самым, подчеркивается особая роль населения муниципального образования, как субъекта, реализующего свою власть на уровне муниципального образования. В связи с этим, не совсем понятным является желание законодателя отойти от привычной трактовки и повысить роль органов местного самоуправления в осуществлении местного самоуправления, находящихся в определенной зависимости от органов государственной власти.

Определение местного самоуправления, содержащееся в проекте нового закона, на наш взгляд, в значительной степени меняет содержание и правовую природу местного самоуправления. С принятием данного закона местное самоуправление будет представлять собой не форму осуществления народом своей власти, а некую форму самоорганизации граждан, в осуществлении которой население будет принимать участие, но основную роль будут играть органы местного самоуправления, входящие в единую систему публичной власти и осуществляющие свои полномочия во взаимодействии с органами государственной власти.

Вывод о том, что население муниципального образования будет ограничено в реализации права на непосредственное осуществление местного самоуп-

равления и участия в его осуществлении по сравнению с действующим законом следует и из анализа других норм, включенных в текст законопроекта. Подтверждением этому является уточненный перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении. Из данного перечня предлагается исключить следующие формы: голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; правотворческую инициативу; конференцию граждан и обращения граждан в органы местного самоуправления.

Особого внимания заслуживает регулирование в законопроекте участия населения в решении территориальных преобразований муниципальных образований. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные им в определениях от 6 марта 2008 г. № 214-О-П, от 24 октября 2019 г. № 2955-О нашли свое воплощение в ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации, согласно которой порядок учета мнения населения в случае муниципально-территориальных изменений устанавливается федеральным законом. Такая форма, как голосование по вопросу изменения границ и преобразования муниципального образования, в новом законе отсутствует. Полномочия схода граждан по вопросу изменения границ поселения, преобразования и упразднения поселения изъяты из компетенции данной формы осуществления населением местного самоуправления. Как следует из анализа положений законопроекта, население муниципальных образований, в отношении которых будут осуществляться преобразования, будет принимать участие в этом процессе посредством проведения публичных слушаний, решение же территориальных вопросов через формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления новым законом не предусмотрено.

Одной из основных новелл законопроекта является участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления. Следует отметить, что действующим ФЗ № 131 уже предусмотрены такие случаи. Так, в части 1. ст. 36 установлен порядок формирования половины членов конкурсной комиссии в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. В части 5 ст. 37 данного закона предусмотрен порядок формирования членов конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность главы местной администрации.

¹ Баженова О.И. Поправки к главе 8 Конституции России: местное самоуправление – институт без будущего? Будущее института // Реализация новелл Конституции России: вызовы и образ будущего: коллективная монография / коллектив авторов; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.В. Комаровой. Москва; Берлин: Директ-Медиа, 2021. С. 404.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут также принимать решение об освобождении от должности органов местного самоуправления. В ч. 11 ст. 37 указывается, что одним из инициаторов расторжения контракта с главой местной администрации может быть высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. К другим вариантам освобождения от должности органов местного самоуправления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации относятся: отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации (ст. 74 ФЗ № 131), удаление главы муниципального образования в отставку (ст. 74.1 ФЗ № 131).

В законопроекте влияние органов государственной власти на органы местного самоуправления усиливается. Предусмотрены новые формы участия органов государственной власти в назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц органов местного самоуправления. Так, одним из способов формирования главы муниципального образования является его избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Кроме того, предусмотрено удаление главы муниципального образования в отставку за систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Вызывает интерес норма, согласно которой глава региона также вправе вынести предупреждение, объявить выговор за ненадлежащее исполнение или неисполнение переданных полномочий главе муниципального образования, а также отправить главу муниципального образования в отставку. По мнению сторонников муниципальной реформы, эти нововведения позволят повысить ответственность органов местного самоуправления и повлияют на эффективность осуществления ими своих полномочий. Данные положения, казалось бы, в полной мере соответствуют конституционным нормам. Так, согласно ч. 1.1 ст. 131 Конституции Российской Федерации «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом»³. Однако, на наш взгляд, в данном случае речь идет о нарушении принципа самостоятельности местного самоуправления, провозглашенного ст. 12 Конституции Российской Федерации, а включение вышеуказанных норм в новый закон позволяет говорить об установлении вертикали власти.

Одним из главных направлений муниципальной реформы станет оптимизация территориальной орга-

низации местного самоуправления. Согласно законопроекту местное самоуправление будет осуществляться в следующих видах муниципальных образований: городской округ; муниципальный округ; внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения. Таким образом устанавливается одноуровневая система организации самоуправления на местах и исключаются случаи, когда одно муниципальное образование находится внутри другого. Предлагаемый подход, по замыслу авторов законопроекта, основанный на принципе привязке к населению, позволит повысить эффективность органов местного самоуправления и укрепить финансовую основу их деятельности. Обоснование предлагаемых изменений подкреплено наличием высокой дотационности поселений и практики перераспределения полномочий с поселенческого уровня на региональный, а также передачи поселениями своих полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений.

Следует отметить, что процесс укрупнения муниципальных образований начался еще задолго до разработки законопроекта. В этом смысле можно говорить о том, что практика муниципального строительства в регионах шла с опережением федерального регулирования. В 2015-2017 гг. в регионах активизировался процесс укрупнения муниципальных образований и преобразования двухуровневой системы местного самоуправления (муниципальные районы с городскими и сельскими поселениями) в одноуровневую (путем образования городских округов). При том, что легализация таких трансформаций произошла только в 2017 г., когда был принят Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По данным Федеральной службы государственной статистики, число городских поселений за период с 1 января 2010 г. до 1 января 2016 г. сократилось с 1 739 единиц до 1 592, т. е. на 8,5 %. Число сельских поселений за период с 1 января 2010 г. до 1 января 2016 г. сократилось с 19 591 единиц до 18 177, т. е. на 7,2 %. Число муниципальных районов сократилось с 1 829 до 1 788, а число городских округов, напротив, увеличилось с 512 до 563. По данным Федеральной службы государственной статистики, на 1 января 2021 года (более поздние данные не опубликованы) в России насчитывалось 20 303 муниципальных образований. Из них 1 606 - муниципальные районы, 100 - муниципальные округа, 630 - городские округа (в том числе три с внутригородским делением), 19 - внутригородские районы, 267 - внутригородская территория (в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе), 1 346 - городские и 16 332 - сельские поселения⁴. В Оренбургской области до 2013 года действовало 607 муници-

³ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 05.05.2022).

⁴ Муниципальная статистика: официальные данные Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 05.05.2022).

пальных образований. После проведения в 2013-2014 годах мероприятий, связанных с преобразованием (объединением) муниципальных образований, в Оренбургской области количество сельских поселений сократилось на 28. На сегодняшний день в Оренбургской области 506 муниципальных образований, из них 463 - это сельские поселения⁵. Эта практика, предполагающая сокращение поселенческого звена местного самоуправления, была поддержана Верховным Судом Российской Федерации, а в последующем легализована федеральным законодателем. В настоящее время ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации закрепляет за федеральным законодателем полномочия по установлению видов муниципальных образований (вместо закреплявшегося ранее поселенческо-территориального принципа территориальной организации муниципальной власти).

Данные нововведения также носят дискуссионный характер. По мнению сторонников муниципальной реформы укрупнение муниципальных образований позволит аккумулировать финансы в пределах одного общего бюджета и более рационально использовать бюджетные средства, направляя их на выполнение первостепенных задач, потребуются меньше средств на содержание управленческого аппарата. Таким образом, укрупнение муниципальных образований приведет к повышению эффективности управления территориями. Противники реформы территориальной организации местного самоуправления, напротив, заявляют, что в результате данной реформы можно говорить об упразднении местного самоуправления на самом низовом уровне — в поселениях. Население сельских поселений, значительно отдаленных от районных центров, будет, по сути, лише-

но возможности обращения в органы местного самоуправления с целью решения вопросов местного значения. В этой связи нельзя не согласиться с мнением В.А. Щепачева, который отмечает, что «именно с помощью местного самоуправления, как важнейшего фактора социальной государственности, не только обеспечивается территориальная равнодоступность жизненно важных публичных услуг, но и сами жители приобретают возможность результативно влиять на установление порядка и условий их предоставления»⁶.

С учетом проведенного исследования можно сделать вывод о том, что реформирование местного самоуправления постепенно идет по пути минимального включения в процесс его осуществления населения и максимального вовлечения органов государственной власти, участвующих в формировании органов местного самоуправления и выполнении публичных функций совместно с ними. Вышеизложенные новеллы, заложенные в проекте нового закона в сфере местного самоуправления, как представляется, нуждаются в совершенствовании и доработке. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления должен отражать равное участие субъектов в осуществлении местного самоуправления и исключать вмешательство органов государственной власти. В связи с этим видится целесообразным включение в новый закон о местном самоуправлении норм, максимально отражающих осуществление населением местного самоуправления и участия в его осуществлении. Взаимодействие населения и органов местного самоуправления должно оставаться главной задачей эффективного развития местного самоуправления в нашей стране.

Библиографический список:

1. Баженова О.И. Поправки к главе 8 Конституции России: местное самоуправление — институт без будущего? Будущее института // Реализация новелл Конституции России: вызовы и образ будущего: коллективная монография / коллектив авторов; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.В. Комаровой. — Москва; Берлин: Директ-Медиа, 2021.
2. Щепачев В.А. Местное самоуправление в современной России. Часть II. — Самара: ООО «Полиграфический дом «ДСМ», 2019. — 552 с.

Рецензент: Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

⁵ Закон Оренбургской области от 15 сентября 2008 г. № 2367/495-IV-ОЗ «Об утверждении перечня муниципальных образований Оренбургской области и населенных пунктов, входящих в их состав» // Южный Урал. 2008. 27 сентября. № 151-158.

⁶ Щепачев В.А. Местное самоуправление в современной России. Часть II. Самара: ООО «Полиграфический дом «ДСМ», 2019. С. 52.