Вестник ВШГУ № 2

РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВШГУ
ВЫСШАЯ ШКОЛА
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вестник ВШГУ № 1 см. в «МВ» № 5 2015

***Екатерина ШУГРИНА**, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

Понятие местного самоуправления

как конституционной ценности

В соответствии со статьей 3 Европейской Хартии местного самоуправления [1] под местным самоуправлением понимаются право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. В статье 1 Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» местное самоуправление определялось как организация деятельности граждан для самостоятельного, под свою ответственность решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его национальных, этнических и иных особенностей, на основе законодательства Российской Федерации.

Одним из ключевых для понимания местного самоуправления как конституционной ценности является Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П по так называемому *«Курскому делу»*. В этом решении подчеркивалось, что как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникает на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Это, в частности, означает невозможность отказа от местного самоуправления (равно как и запрета, ликвидации местного самоуправления), поскольку местное самоуправление является одной из основ конституционного строя. Для изменения этой ситуации необходимо принимать новую Конституцию (первая глава Конституции Российской Федерации не может быть изменена в силу прямого указания статьи 135 Конституции Российской Федерации).

В настоящее время понятие местного самоуправления можно раскрыть в следующих аспектах.

На стр. 34–65 публикуем главу из ежегодного доклада Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ВШГУ РАНХиГС). Доклад называется «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации» и состоит из двух частей – федеральной, в которой исследуется местное самоуправление как конституционная ценность, и региональной, где описывается развитие местного самоуправления в отдельных субъектах Российской Федерации. Мы выбрали для публикации федеральную часть.

Во-первых, *местное самоуправление связано с правом граждан, местного сообщества на самостоятельное заведывание местными делами.* Выше уже приводилось определение местного самоуправления, содержащееся в Европейской Хартии местного самоуправления. Из определения видно, что местное самоуправление рассматривается именно как право и реальная способность органов местного самоуправления (любопытно, что, если в Европейской Хартии местного самоуправления субъектом местного самоуправления называются органы местного самоуправления, то в соответствии с российским законодательством – население, граждане). В соответствии с частью 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Во-вторых, *местное самоуправление – это деятельность граждан* по самостоятельному разрешению вопросов местного значения. В части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В части 1 статьи 2 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ) определялось, что местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В-третьих, *местное самоуправление – форма народовластия,* то есть способ осуществления народом принадлежащей ему власти.

Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд. перераб. и доп. – М., 2015.

В частях 1, 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В части 2 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) указано, что местное самоуправление в Российской Федерации – *форма осуществления народом своей власти,* обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, действующим законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

В-четвертых, *местное самоуправление – одна из основ конституционного строя,* основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей (деление властей по горизонтали) определяет систему управления (деление властей по вертикали). В статье 12 Конституции Российской Федерации указывается, что в Российской Федерации: признается и гарантируется местное самоуправление, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В особом мнении судьи Конституционного суда Российской Федерации А.Н. Кокотова по так называемому *«Иркутскому делу»* подчеркивается, что «местное самоуправление в его конституционном закреплении – это своеобразный «третий» уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации – это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге – в рамках единого конституционного пространства страны» [2].

В особом мнении судьи Конституционного суда Российской Федерации Н.С. Бондаря по вышеназванному *«Иркутскому делу»* констатируется, что статья 12 Конституции Российской Федерации, как бы признавая «негосударственные» начала местного самоуправления, позволяет выявить специфическую, муниципально-правовую природу соответствующего уровня властеотношений, которые определенной своей стороной (самоуправленческой) вторгаются одновременно и в систему институтов гражданского общества. Но это не может служить основанием для отрицания конституционной ценности осуществления посредством местного самоуправления функций государства на соответствующем территориальном уровне, что, однако, не предполагает лишения местного самоуправления – под предлогом его признания институтом государственности – собственных сущностных характеристик. В этом плане как одна из основ конституционного строя местное самоуправление должно сохранять статусную самостоятельность, с одной стороны, но по своим конституционно-правовым характеристикам его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти, с другой стороны. На этой конституционной основе становится возможным понимание местного самоуправления как публичной власти особого рода, получающей реализацию на основе сочетания государственных и «негосударственных» (общественных) начал, что вытекает из правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, выраженной еще в Определении от 2 ноября 2000 г. № 236-О.

О местном самоуправлении говорится в статьях 3, 12 Конституции Российской Федерации, которые в соответствии с частью 1 статьи 16 Конституции Российской Федерации составляют основы конституционного строя Российской Федерации.

В-пятых, *местное самоуправление – это институт организации и предоставления муниципальных услуг.* Муниципальными услугами называются такие услуги, которые предоставляются в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут определенную ответственность. При этом использование термина «муниципальные услуги» не означает, что их должны оказывать сами органы местного самоуправления. Но они отвечают за то, чтобы люди имели возможность получать их на территории муниципального образования. На этот аспект обращали внимание многие специалисты, однако четкую формулировку дал В.И. Васильев [3].

Таким образом, местное самоуправление признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя, в качестве демократического института, который не может быть ликвидирован.

Для чего важно четкое понимание этого термина? Например, судебная защита местного самоуправления как основы конституционного строя и местного самоуправления как права граждан будет осуществляться в судах разной юрисдикции: в первом случае следует говорить об обращении в Конституционный суд Российской Федерации или о рассмотрении уголовного дела (захват власти), во втором – об обращении в суд общей или арбитражной юрисдикции.

Многозначность понимания термина «местное самоуправление» имеет и иное следствие. Если рассматривать местное самоуправление как конституционное право граждан, то его правовое регулирование в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации находится в исключительном ведении Российской Федерации. Если местное самоуправление рассматривается как форма народовластия, форма организации публичной власти, то его регулирование находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

В решениях Конституционного суда Российской Федерации в качестве объекта судебной защиты довольно активно используется не только термин «местное самоуправление», но и право на местное самоуправление, право на его осуществление.

Так, по мнению Конституционного суда Российской Федерации, хотя право граждан на осуществление местного самоуправления и не названо в числе прав и свобод человека и гражданина, содержащихся в главе 2 Конституции Российской Федерации, данное право является конституционным по смыслу части 2 статьи 3, части 2 статьи 32, статей 130–133 Конституции Российской Федерации и реализуется гражданами путем референдумов, выборов, иных форм прямого волеизъявления. Кроме того, в статье 133 Конституции Российской Федера-

ции речь идет о запрете на ограничение прав местного самоуправления. Таким образом, в самой Конституции Российской Федерации фактически предусмотрены комплексные права местного самоуправления.

Право на осуществление местного самоуправления представляет собой совокупность индивидуальных и коллективных прав, каждое из которых может выступать в качестве самостоятельного. Примерами таких индивидуальных и коллективных прав являются [4]:

- организационная обособленность местного самоуправления (статья 12 Конституции Российской Федерации);
- право граждан осуществлять местное самоуправление путем прямого волеизъявления и через органы местного самоуправления (статьи 3, 32, 130 Конституции Российской Федерации);
- право граждан участвовать в референдуме, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (статья 32 Конституции Российской Федерации);
- право граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (статья 131 Конституции Российской Федерации);
- право граждан на участие в решении вопроса об изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (статья 131 Конституции Российской Федерации);
- право граждан самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (статья 130 Конституции Российской Федерации);
- право органов местного самоуправления на утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов (статья 132 Конституции Российской Федерации);
- право органов местного самоуправления на осуществление охраны общественного порядка, решение иных вопросов местного значения (статья 132 Конституции Российской Федерации);
- право местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (статья 133 Конституции Российской Федерации);
- право органов местного самоуправления на наделение отдельными государственными полномочиями с передачей материальных и финансовых средств (статья 132 Конституции Российской Федерации).

В некоторых статьях Конституции Российской Федерации содержится указание на то, кто является субъектом осуществления соответствующего конституционного права. Так, в статье 32 говорится о гражданах Российской Федерации как о носителях избирательных прав. Субъектом права самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления является население (статья 131 Конституции Российской Федерации).

В своих решениях Конституционный суд Российской Федерации неоднократно обращался к вопросу о том, кто является субъектом местного самоуправления, обладает правом на его осуществление. По мнению Конституционного суда, субъектами права на местное самоуправление, на его осуществление являются граждане, население, муниципальное образование [5]. Иными словами, Конституционный суд комплексное право на местное самоуправление, на его осуществление рассматривает в основном как коллегиальное, осуществляемое коллективом жителей.

«Если право на участие в осуществлении местного самоуправления путем участия в референдуме, выборах, других формах прямого волеизъявления имеет в своей основе индивидуальный характер, то право на осуществление местного самоуправления, в том числе путем создания в пределах соответствующей территории муниципального образования, определения структуры органов местного самоуправления муниципального образования, может быть реализовано лишь общими усилиями граждан, объединенных общностью проживания и интересов на коллективной, совместной основе. В силу взаимосвязанных положений статей 72 (пункт «н» части 1) и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации право на самостоятельное в рамках установленных законом общих принципов организации местного самоуправления определение структуры органов местного самоуправления муниципального образования прямо отнесено к правосубъектности населения муниципального образования; как таковое это право может подлежать защите средствами конституционного правосудия прежде всего в связи с обращениями муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления» [6].

Вышеприведенный перечень имеет и еще одно практическое значение. В Европейский суд по правам человека можно обращаться в соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. В Конвенции нет такого права, как право на местное самоуправление, право на осуществление местного самоуправления или чего-то подобного. Но это не означает запрет обращаться в Европейский суд за защитой прав, которые связаны с местным самоуправлением. Очень большое количество обращений связано с тем, что те или иные нарушения в сфере местного самоуправления рассматривают как «нарушение права на судебную защиту», «нарушение прав собственности» или «нарушение избирательных прав».

Примечания

1. См.: Европейская Хартия местного самоуправления. Ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ.

2. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «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».

3. См.: *Васильев В.И.* Муниципальное право России. – М., 2008. – С. 55.

4. Более подробно об этом см.: *Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении Российской Федерации. – М., 2004.– С. 326–327; *Еремин А.Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы. – Саратов, 2003. – С. 60–62; *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. – М., 2010. – С. 27–30.

5. См, напр.: Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. № 15-П, от 16 октября 1997 г. № 14-П, от 24 января 1997 г. № 1-П, от 15 января 1998 г. № 3-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П, от 2 апреля 2002 г. № 7-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П.

6. Определения Конституционного суда Российской Федерации от 6 октября 2015 г. № 2004-О, от 29 сентября 2015 г. № 2003-О, от 29 сентября 2015 г. № 2002-О.

***Роман ПЕТУХОВ**, к.ю.н., ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

Территориальные пределы

осуществления местного самоуправления

В следующей статье из доклада ВШГУ РАНХиГС рассматривается практика изменений границ и статусов муниципальных образований, особый акцент сделан на анализе изменений законодательства в 2014–2015 годах.

Территория играет важнейшую роль в развитии местного самоуправления, во многом предопределяя структуру органов власти, особенности социально-экономического и хозяйственного развития муниципальных образований. В соответствии с Конституцией России местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (часть 1 статьи 131). Изменение границ территорий, в рамках которых осуществляется местное самоуправления, допускается только с учетом мнения населения (часть 2 статьи 131).

В рамках рассмотрения целого ряда дел [1] Конституционный суд Российской Федерации сформулировал ряд правовых позиций, разъясняющих содержание статьи 131 Конституции Российской Федерации. В обобщенном виде эта позиция была сформулирована в *«Деле Севашева»* [2] и может быть сведена к следующему:

1. Территория, на которой осуществляется местное самоуправление, является, с одной стороны, *пространственным пределом муниципальной власти как публичной власти народа в Российской Федерации,* а с другой стороны, *территориальной сферой реализации права на осуществление местного самоуправления.*

2. *Необходимым условием* для изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, является *учет мнения населения* муниципального образования. Это требование является элементом конституционно-правового статуса местного самоуправления и одной из гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Следствиями из него являются:

– во-первых, *невозможность отказа от самоуправления* в результате изменения территориальной организации местного самоуправления,

– во-вторых, универсальность учета мнения населения как *необходимого условия любых муниципально-территориальных изменений* вне зависимости от их характера (сужения либо расширения пространственной сферы реализации права на местное самоуправление) и конкретного состава территорий, выступающих объектом изменений,

– в-третьих, *ограниченность свободы усмотрения* законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления.

3. Конкретный механизм волеизъявления *местного сообщества по поводу своей территориальной организации определяется законодателем,* который может установить как единый, так и дифференцированный порядок учета мнения населения, предусматривающий особенности объективно различных по своей социально-правовой природе и последствия изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. В любом случае, устанавливая порядок учета мнения местного сообщества, законодатель должен исходить из *необходимости обеспечения выявления достоверного мнения населения.*

4. Мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и *опосредованного* (через представительный орган власти) *волеизъявления граждан.* При этом *территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, требуют непосредственного волеизъявления* населения соответствующей территории. Например, Конституционный суд Российской Федерации считает, что при изменении границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований наиболее адекватной формой учета мнения населения является референдум.

5. Изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, выступающей объектом территориальных изменений, должны предполагать *передачу от одного муниципального образования другому столь существенной части территории населенного пункта или поселения, которая имела бы для них жизненно важное значение* и, соответственно, отделение которой означало бы *фактическое изменение правового статуса населенного пункта или поселения.*

Другим вопросом, к которому Конституционный суд Российской Федерации неоднократно возвращался, является соотношение административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальных основ местного самоуправления. В Постановлении от 3 ноября 1997 г. № 15-П Конституционный суд Российской Федерации, основываясь на содержании абзацев пункта 2 статьи 1, части 1 статьи 12 и

части 1 статьи 131 Конституции России, пришел к выводу, что перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций, но при этом они необязательно должны быть привязаны к административно-территориальному делению. Эта позиция была развита в Определении от 10 июля 2003 г. № 289-О, в котором Конституционный суд Российской Федерации обратил внимание на то, что, несмотря на наличие связи между вопросами территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований и административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, каждый из них имеет самостоятельное значение, обладает собственным юридическим содержанием и относится к различным сферам ведения: в первом случае – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а во втором – к исключительному ведению регионов.

Кроме того, Конституционный суд Российской Федерации однозначно указал в Определении от 15 мая 2007 г. № 406-О-П, что правовое регулирование административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, включая вопросы образования, объединения, преобразования, упразднения административно-территориальных и территориальных единиц, не может подменять правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления, а также не должно предполагать или допускать изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в порядке реорганизации территориального устройства государственной власти субъекта Российской Федерации и тем самым приводить к блокированию конституционного требования о необходимости учета мнения населения при проведении территориальных преобразований, влекущих изменение пространственных пределов реализации муниципальной власти и права граждан на местное самоуправление.

Таким образом, статья 131 Конституции Российской Федерации и приведенные выше правовые позиции Конституционного суда являются основой для определения территориальных пределов осуществления местного самоуправления и должны быть учтены и развиты в действующем законодательстве.

Общие принципы территориальной организации местного самоуправления в настоящее время закреплены в главе 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Согласно части 1 статьи 10 этого Закона местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Изменение границ муниципальных образований, а также их преобразование осуществляются законом субъекта Российской Федерации.

Правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления не является статичным. Федеральным законодателем неоднократно вносились поправки в главу 2 Федерального закона № 131-ФЗ, при этом многие из них являлись следствием анализа опыта правоприменения. Так, в 2008 году после первых двух лет переходного периода реализации Федерального закона № 131-ФЗ были урегулированы порядок упразднения поселений (статья 13.1) и порядок создания вновь образованных поселений на межселенных территориях (статья 13.2) [3]. Обе эти процедуры в первоначальном тексте Федерального закона № 131-ФЗ урегулированы не были, но на практике оказались востребованными. В частности, в 2014 году и в первой половине 2015 года в России было зафиксировано 20 случаев упразднения малочисленных поселений и 5 случаев создания новых поселений на межселенных территориях [14]. Другим примером нормы, включенной в Федеральный закон № 131-ФЗ, что называется, от практики, является часть 7.2 статьи 13, устанавливающая порядок изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения и изменения статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения.

В настоящее время общей проблемой правового регулирования изменения территориальных пределов местного самоуправления является непоследовательность федерального законодателя в определении порядка учета мнения населения. Конституционный суд Российской Федерации в приведенной выше правовой позиции был предельно конкретен, указав, что территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, требуют непосредственного волеизъявления населения, в то время как в остальных случаях возможной является опосредованная форма, например, выражение мнения населения представительным органом местного самоуправления.

Несмотря на однозначность правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, статьи 12 и 13 Федерального закона № 131-ФЗ отвечают ей только отчасти. Нормы, в которых форма учета мнения соотносится с влиянием, оказываемым соответствующим изменением территориальных пределов на интересы населения, как правило, входили еще в первоначальную редакцию Закона и впоследствии не изменялись. Описываемые ими процедуры четко делятся на два вида: предусматривающие непосредственную форму учета мнения населения (голосование и сход граждан) и предусматривающие опосредованную форму учета (выражение мнения представительным органом). К первому виду процедур относятся, *в частности,* изменение границ, связанное с отнесением отдельного городского или сельского поселения из состава одного муниципального района в состав другого (часть 2 статьи 12), и объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований (часть 3 статьи 13). Примером второй процедуры является изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений (часть 4 статьи 12), или объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменение границ иных муниципальных образований (часть 4 статьи 13).

Нормы, включенные в состав статей 12 и 13 после принятия Федерального закона № 131-ФЗ, в свой массе не учитывают сформулированную Конституционным судом Российской Федерации правовую позицию и, как правило, предусматривают опосредованную форму учета мнения населения (выражение мнения населения представительным органом) вне зависимости от масштабности изменений территориальных пределов местного самоуправления. К примеру, опосредованная форма учета мнения населения установлена для принятия решения об изменении границ поселения и муниципального района, влекущего отнесение поселков или сельских населенных пунктов из состава

поселений к территории городского округа (часть 2.1 статьи 12), а также для принятия решения об объединении поселения с городским округом (часть 3.1 статьи 13). И если в первом случае масштабность изменения территориальных пределов местного самоуправления еще может быть предметом дискуссии, то во втором – факт прямого воздействия на интересы большинства жителей преобразуемого поселения вряд ли может быть кем-то убедительно оспорен.

Безусловным достижением федерального законодателя является закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ целого ряда разнообразных правовых инструментов, позволяющих правоприменителям с достаточной степенью гибкости развивать территориальные пределы осуществления местного самоуправления. Тем не менее обращает на себя внимание непоследовательность законодателя в правовом регулировании порядка учета мнения граждан как ключевой процедуры любого территориального преобразования. В частности, абсолютно не ясны логика и критерии, которыми руководствуется законодатель при выборе между непосредственной или опосредованной формой волеизъявления. Поэтому первоочередной задачей в части совершенствования правового регулирования изменения территориальных пределов осуществления местного самоуправления должно стать нормативное закрепление предложенного Конституционным судом Российской Федерации деления изменений территориальных пределов осуществления местного самоуправления на *значительные*, то есть затрагивающие интересы большинства населения соответствующей территории и поэтому требующие непосредственного волеизъявления населения, и *незначительные*, учет мнения населения в отношении которых может быть осуществлен в опосредованной форме.

Для практики территориальной организации местного самоуправления наиболее значимым событием последних лет стало введение Федеральным законом № 136-ФЗ двух новых типов муниципальных образований: городского округа с внутригородским делением и внутригородского района. Организация местного самоуправления в городских округах по двухуровневому принципу не является обязательной. Согласно части 7.1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ решение об изменении статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением оформляется законом субъекта Российской Федерации и требует учета мнения населения соответствующего городского округа.

По состоянию на ноябрь 2015 года практика преобразования городских округов в городские округа с внутригородским делением особого распространения не получила. Всего на данный момент соответствующую процедуру прошли только три городских округа: **Челябинск** (Закон Челябинской области от 10 июня.2014 г. № 706-ЗО «О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа»), **Махачкала** (Закон Республики Дагестан от 30 апреля 2015 г. № 44 «О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением «город Махачкала» и внутригородских муниципальных образованиях в его составе») и **Самара** (Закон Самарской области от 30 марта 2015 г. № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области»).

На этапе обсуждения проекта Федерального закона № 136-ФЗ возможность введения в городских округах двухуровневой модели организации местного самоуправления рассматривалась многими экспертами в контексте других новелл Федерального закона № 136-ФЗ, прежде всего касающихся перераспределения предметов ведения и изменения подходов к порядку формирования органов местного самоуправления (о них подробнее будет сказано в соответствующих разделах настоящего доклада), и в этой связи оценивалась довольно негативно. Особые опасения вызывала потенциальная возможность ухода от прямых выборов в органы местного самоуправления общегородского уровня после перехода к двухуровневой модели организации местного самоуправления. Как показал последующий опыт, эти опасения были вполне обоснованными. Во всех трех случаях преобразования в городские округа с внутригородским делением (Челябинск, Махачкала и Самара) произошел переход к опосредованным формам замещения должности главы городского округа и формирования его представительного органа.

К примеру, по новому уставу городского округа **Челябинск** (принят решением Челябинской городской думы от 26 мая 2015 г. № 9/2), городская дума теперь формируется путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов по 7 человек от каждого представительного органа внутригородского района в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. А глава города Челябинска, в свою очередь, избирается на 5 лет Челябинской городской думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет администрацию города Челябинска. При этом с ноября 2014 года и до момента принятия в мае 2015 года нового устава глава города Челябинска также избирался депутатами городской думы, но из своего состава и исполнял полномочия его председателя.

Практика отказа от непосредственного формирования гражданами органов местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением, безусловно, вызывает серьезные сомнения с точки зрения ее соответствия требованиям действующей Конституции, однако прямого отношения к территориальным пределам местного самоуправления она не имеет и будет подробно рассмотрена в следующем разделе настоящего доклада. Тем не менее и в рамках данного раздела есть как минимум две проблемы, требующие особо внимательного анализа, в том числе на предмет их соответствия конституционным основам территориальной организации местного самоуправления.

Прежде всего необходимо ответить на вопрос о возможности, с точки зрения Конституции Российской Федерации, местного самоуправления на субпоселенческом уровне. Для ответа на этот вопрос необходимо вернуться к части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, из которой следует, что императивным для местного самоуправления является уровень городских и сельских поселений. Возможность осуществления местного самоуправления в границах иных территорий Конституцией Российской Федерации не исключается, что оставляет за законодателем право самостоятельно определить соответствующие территории, учитывая при этом исторические и иные местные традиции. В свое время, исходя из этого допущения, в Федеральном законе № 131-ФЗ была закреплена двухуровневая модель муниципальной организации, включающая, с одной стороны, городские и сельские поселения как естественный уровень местного самоуправления, на котором должны решаться вопросы местного значения непосредственно в интересах населения,

а с другой стороны, муниципальные районы как искусственное публично-территориальное образование надпоселенческого уровня, органы власти которого должны решать вопросы местного значения межмуниципального характера.

Итак, федеральный законодатель имеет определенную свободу усмотрения в определении иных, нежели городские и сельские поселения, территорий для осуществлении местного самоуправления. Учреждаемые им публично-территориальные образования будут носить искусственный и вторичный по отношению к поселениям характер, что, однако, не является основанием, чтобы считать их неконституционными. Из этого следует, что по аналогии с муниципальными районами в городских округах с исторически сложившимся делением на самодостаточные и пространственно обособленные внутригородские территории местное самоуправление может осуществляться на субпоселенческом уровне. В границах такого внутригородского района должно решаться относительно небольшое количество задач, с одной стороны, органично связанных с особенностями соответствующей территории и обусловленных специфическими потребностями проживающих на ней людей, а с другой стороны, не нарушающих единства городского хозяйства городского округа. Следует отметить, что именно по такому пути пошел федеральный законодатель, закрепив за внутригородскими районами перечень из 13 вопросов местного значения (часть 1 статьи 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ) и установив приоритет сохранения единства городского хозяйства при определении источников доходов местных бюджетов внутригородских районов (часть 2 статьи 16.2). Учитывая изложенное, можно сделать, как представляется, обоснованный вывод о том, что сама по себе правовая конструкция городского округа с внутригородским делением не противоречит ни Конституции России, ни перечисленным выше правовым позициям Конституционного суда Российской Федерации и при определенных условиях может быть эффективно использована для организации местного самоуправления в средних и крупных городах России.

Вторым моментом, требующим внимательного анализа с конституционной точки зрения в рамках территориальной организации местного самоуправления, является вопрос о достаточности гарантий должного учета мнения населения при принятии решения о наделении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением.

Порядок принятия решения о наделении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением закреплен в части 7.1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающей необходимость учета мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации. На данный момент законы, определяющие порядок учета мнения населения по вопросу преобразования городского округа в городской округ с внутригородским делением, приняты в 11 субъектах Российской Федерации. В разных регионах предусматриваются следующие формы выявления мнения населения:

- публичные слушания (**Республика Дагестан, Ульяновская** и **Челябинская области**);
- решение представительного органа (**Ставропольский край, Астраханская** и **Псковская области**);
- решение представительного органа, принятое по результатам публичных слушаний (**Республика Татарстан, Ростовская область**);
- учет мнения населения в соответствии с уставом преобразуемого городского округа и законом субъекта Российской Федерации (**Республика Бурятия** и **Красноярский край**);
- мнение населения по выбору главы региона может выявляться одним из следующих способов: народные слушания, публичные консультации, социологические исследования (**Саратовская область**).

Переход к двухуровневой модели организации местного самоуправления в городском округе вряд ли может быть квалифицирован как незначительное изменение территориальных пределов местного самоуправления не затрагивающее интересы большинства жителей преобразуемого муниципального образования. Соответственно, согласие на переход к ней должно быть получено в форме голосования по вопросам преобразования муниципального образования, проводимого в порядке, определенном статьей 24 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако ни в одном из 11 ныне принятых региональных законов такая форма выявления мнения населения не предусмотрена. Более того, в целом ряде случаев закреплены процедуры, формально хоть и относящиеся к непосредственным формам участия граждан в осуществлении местного самоуправления, но при этом не предполагающие в качестве своего результата принятия решений, обязательных для исполнения властями.

Как представляется, преобразование городского округа в городской округ с внутригородским делением, основанное на каких-то иных процедурах учета мнения населения, кроме непосредственного волеизъявления граждан, вступает в противоречие с конституционными требованиями к процессу изменения территориальных пределов местного самоуправления, сформулированными в своей правовой позиции Конституционным судом Российской Федерации. Более того, в данном случае недопустимым является и само делегирование субъектам Российской Федерации полномочий по определению порядка учета мнения населения по вопросу о наделении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением, так как в данном случае отсутствует диспозитивность в регулируемых общественных отношениях, то есть выбор из нескольких равновозможных вариантов регулирования. Как и в других случаях изменения территориальных пределов осуществления местного самоуправления, порядок учета мнения граждан должен быть определен императивной нормой Федерального закона № 131-ФЗ. Передав эту обязанность на региональный уровень, федеральный законодатель тем самым снизил уровень конституционно-правовой гарантированности местного самоуправления.

Завершая рассмотрение практики создания *городских округов с внутригородским делением,* следует отметить, что *в ближайшее время вряд ли можно ожидать резкого увеличения их количества.* Причин для этого несколько, но основными из них являются:

- во-первых, недостаточная законодательная урегулированность особенностей осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением, прежде всего в части разграничения между общегородским уровнем и внутригородскими районами полномочий, финансов и имущества;
- во-вторых, крайне сложная процедура трансформации одноуровневой системы органов власти и управления «классическим» городским округом в двухуровневую систему, длившаяся, например, в **Челябинске** более одного года;
- в-третьих, с принятием Федерального закона от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об

основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появились альтернативные возможности переустройства порядка управления муниципальными образованиями, не требующие изменения территориальных пределов осуществления местного самоуправления.

Характеристика территориальных основ местного самоуправления невозможна без анализа практик укрупнения муниципальных образований и формирования на основе муниципальных районов городских округов.

На протяжении нескольких последних лет в Российской Федерации наблюдалось значительное сокращение числа муниципальных образований, прежде всего сельских поселений. Пик данного процесса пришелся на 2010 год, когда, по данным Росстата, было «сокращено» более 600 муниципальных образований, в частности 595 сельских поселений [5]. Необходимость пересмотра территориальной организации местного самоуправления была обусловлена желанием региональных властей оптимизировать количество муниципальных образований в целях повышения эффективности муниципального управления и сокращения административных расходов. Несмотря на то что результаты таких преобразований были неоднозначными, в кампанию по укрупнению поселений включилось довольно большое количество субъектов Российской Федерации. В результате по состоянию на 1 января 2015 года количество муниципальных образований, например, по сравнению с 2008 годом, сократилось на 1228 единиц (***рисунок 1***) [6]. При этом основная масса сокращений пришлась на сельские поселения, которых в 2008 году было 19 861 единиц, а к началу 2015 года стало 18 654, то есть на 1207 муниципалитетов меньше.

Как видно из диаграммы на ***рисунке 1***, динамика сокращения количества муниципальных образований, начиная с 2008 года и по 2014 год являлась устойчивым трендом. Около 50 процентов всех сокращений пришлось на период между 1 января 2010 года и 1 января 2011 года. В начале 2015 года статистические наблюдения впервые за последние шесть лет зафиксировали увеличение количества муниципальных образований, что не было связано с кардинальным изменением наблюдавшейся до этого тенденции, а объясняется фактом воссоединения Российской Федерацией с **Республикой Крым** и городом **Севастополем**. В первом из этих регионов было образовано 279 муниципальных образований (в том числе 11 городских округов, 14 муниципальных районов, 4 городских и 250 сельских поселений), а во втором, получившем при вхождении в состав России статус города федерального значения, – 10 внутригородских муниципальных образований.

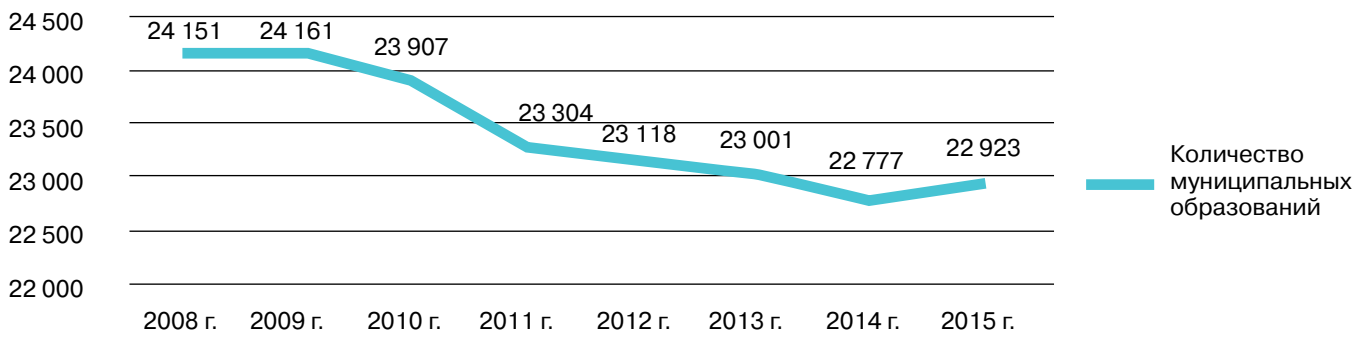
Согласно данным Минюста России [7], без учета изменений, связанных с Республикой Крым и Севастополем, в Российской Федерации в течение 2014 года было осуществлено 156 случаев преобразования муниципальных образований, из которых 118 являлись объединениями муниципальных образований. Практика объединения поселений локализована в основном в регионах Центрального федерального округа (**Воронежская, Рязанская, Тульская области**), Северо-Западного федерального округа (**Архангельская и Новгородская области**) и Приволжского федерального округа (**Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Кировская область**). Также, в 2014–2015 годах активизировалась практика создания на основе объединяемых поселений новых городских округов. По данным Минюста России, в результате таких преобразований были созданы:

- **Ангарский** городской округ в Иркутской области;
- **Гвардейский** и **Озерский** городские округа в Калининградской области;
- **Среднеканский** и **Ягоднинский** городские округа в Магаданской области;
- городской округ **Озеры** в Московской области;
- **Сокольский** городской округ в Нижегородской области;
- **Кувандыкский, Соль-Илецкий** и **Ясенский** городские округа в Оренбургской области.

Кроме того, в Московской области произведены объединения городских округов **Подольска, Климовска** и поселений **Подольского муниципального района**, а в Тульской области – объединение городского округа **Тулы** с поселениями прилегающего **Ленинского района**.

Как известно, Федеральным законом № 131-ФЗ возможность преобразования муниципального района в состав городского округа не предусмотрена, что, как представляется, является следствием разной правовой природы этих муниципальных образований. Так, если исходить из части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ, то муниципальный район является искусственным формированием, объединяющим в своих границах несколько муниципальных образований поселенческого уровня и обеспечивающим решение вопросов местного значения межпоселенческого характера. Городской округ же является городским поселением, в силу своих специфических особенностей (как минимум наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры) имеющим возможность решать

Рисунок 1. **Количество муниципальных образований**



вопросы местного значения как поселенческого, так и межпоселенческого характера. Следовательно, муниципальный район как искусственное образование, не имеющее ни своей территории, ни своего населения, не может быть преобразовано в городское поселение, наделенное правовым статусом городского округа.

Общей проблемой правового регулирования изменения территориальных пределов местного самоуправления является непоследовательность федерального законодателя в определении порядка учета мнения населения

Из приведенных выше данных Минюста России, тем не менее, следует, что отсутствие в законодательстве прямого дозволения на преобразование муниципальных районов в городские округа не останавливает региональные власти от осуществления на практике соответствующих территориальных преобразований. Для обеспечения формального следования нормам Федерального закона № 131-ФЗ в субъектах Российской Федерации используются разнообразные схемы, результатом которых становится, с одной стороны, упразднение некоторого количества поселений и ранее объединявшего их муниципального района, а с другой стороны, появление нового городского округа.

В качестве примера двух разных подходов к решению этой задачи можно привести Закон **Магаданской области** от 24 апреля 2015 г. № 1888-ОЗ «О преобразовании муниципальных образований «поселок Ягодное», «поселок Бурхала», «поселок Дебин», «поселок Синегорье», «поселок Оротукан» путем их объединения с наделением статусом городского округа» и Закон **Московской области** от 18 марта 2015 г. № 30/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Озерского муниципального района». В случае с **Ягоднинским** городским округом Магаданской области задача решается путем объединения нескольких поселений в одно вновь образованное муниципальное образование с одновременным наделением его статусом городского округа. В Московской области пошли по несколько иному пути, объединив территорию городского поселения **Озеры** с двумя сельскими поселениями без изменения границ территории Озерского муниципального района. Согласно областному Закону, в результате этого преобразования поселения утратили статус муниципальных образований, а в составе Озерского муниципального района остались один город и территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, что рассматривается как основание для наделения городского поселения, образованного путем вышеуказанного изменения состава территории Озерского муниципального района, статусом городского округа.

Анализируя укрупнение поселений как отдельный, самостоятельный процесс и как составную часть многоэтапной процедуры создания на основе муниципального района городского округа, следует отметить территориальные пределы осуществления местного самоуправления, которые не являются статичными и должны изменяться по мере развития соответствующих муниципальных образований. Поэтому нельзя априори считать любое объединение поселений угрозой для местного самоуправления. На практике возникает множество ситуаций, когда укрупнение является единственным шансом на спасение соответствующих территорий от вымирания и обезлюживания или способом активизации муниципального развития. Поэтому говорить о данных практиках в категориях обоснованности/необоснованности возможно только в случае рассмотрения конкретных примеров объединения муниципальных образований, позволяющих оценить всю ситуацию в целом. Тем не менее возможным и нужным представляется анализ с точки зрения соответствия конституционным положениям о территориальных пределах осуществления местного самоуправления не фактических причин объединения двух и более поселений, а законодательно определенной процедуры данного преобразования.

В данном случае обращает на себя внимание факт принципиального расхождения между первоначальной редакцией части 3 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривавшей в качестве необходимого условия объединение двух и более поселений, не влекущее изменение границ иных муниципальных образований, получение согласия каждого из поселений, выраженного путем голосования либо на сходах граждан, и действующей редакцией данной нормы [8], предполагающей достаточным для данного преобразования согласие населения, выраженное представительным органом каждого из объединяемых поселений. Как представляется, в данном случае именно законодательно оформленный отказ от непосредственной формы выявления мнения граждан относительно изменения территориальных пределов местного самоуправления и ее замена опосредованной формой стали причиной распространения массовой практики объединения поселений в целях их укрупнения. Более того, отказ от непосредственной формы учета мнения населения при объединении поселений, как представляется, идет вразрез с неоднократно уже упоминавшийся правовой позицией Конституционного суда Российской Федерации, так как соответствующие преобразования, очевидно, затрагивают интересы большинства населения объединяемых муниципальных образований.

В свою очередь, анализируя практику наделения статусом городского округа поселений, образовавшихся посредством объединения всех входящих в муниципальный район поселений, следует отметить, что она основана на эксплуатации пробелов в действующем правовом регулировании, но, тем не менее, имеет под собой определенную законодательную базу. В частности, не вызывает сомнения тот факт, что Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает как процедуру объединения двух и более поселений (часть 3 статьи 13), так и возможность наделения городского поселения статусом городского округа (часть 7 статьи 13). Федеральный закон № 131-ФЗ не предусматривает процедуру ликвидации муниципальных районов, однако, как показывает практика, сама по себе эта кауза не является достаточным препятствием для образования городского округа на базе объединившихся поселений.

Между тем при изменении территориальных пределов осуществления местного самоуправления важным является не только наличие законодательной возможности осуществить то или иное преобразование, но и соот-

ветствие требованиям, предъявляемым статьями 10 и 11 Федерального закона № 131-ФЗ к территории и границам образующихся муниципальных образований.

Так, для городского поселения пунктом 5 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что в состав его территории могут входить один город или один поселок, а также – в соответствии с генеральным планом – территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями). Согласно пункту 6 части 1 статьи 11 в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый). Кроме того, согласно пункту 15 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав.

Следовательно, для квалификации результатов того или иного объединения нескольких поселений, как законного так и незаконного, ключевую роль будет играть соответствие территории вновь образованного поселения вышеуказанным требованиям статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ. В случае с наделением городского поселения статусом городского округа ситуация будет аналогичной. В соответствии с частью 2 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ для того, чтобы претендовать на статус городского округа, городское поселение должно иметь сложившуюся социальную, транспортную и иную инфраструктуру, позволяющую органам местного самоуправления самостоятельно решать вопросы местного значения городского округа и осуществлять переданные отдельные государственные полномочия. Кроме того, Федеральный закон № 131-ФЗ требует, чтобы перспективы развития преобразуемого в городской округ городского поселения были подтверждены его генеральным планом (абзац второй части 2 статьи 11).

Таким образом, вопрос о законности рассмотренных практик укрепления поселений за счет их объединения и фактического преобразования муниципальных районов в городские округа может быть рассмотрен в двух плоскостях: во-первых, на предмет соответствия данных преобразований процедурным требованиям статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, а во-вторых, с точки зрения соответствия территорий, получившихся в результате преобразований муниципальных образований, материальным требованиям статьей 11 и 12 Федерального закона № 131-ФЗ.

Завершая настоящий раздел, нельзя не коснуться принятого в самом конце 2015 года Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «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» (далее – Постановление № 30-П или Постановление по «Иркутском делу»). Несмотря на то что предметом рассмотрения в данном деле были нормы Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующие порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением, а также определяющие порядок избрания и место в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных образований, Конституционный суд сформулировал в Постановлении № 30-П ряд тезисов, самым непосредственным образом касающихся территориальной организации местного самоуправления.

Во-первых, из Постановления № 30-П следует, что закрепленная в Федеральном законе № 131-ФЗ модель территориальной организации местного самоуправления и разграничение муниципальных образований по видам обусловлены наличием двух не одинаковых по своей правовой природе территориальных уровней публичной власти. Наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами являются городские и сельские поселения, создаваемые с учетом естественного расселения людей и конституционно предназначенные для непосредственного решения вопросов местного значения, что, однако, не исключает возможности осуществления ими в определенных случаях отдельных государственных полномочий. Публично-территориальными образованиями «более высокого территориального уровня» являются муниципальные районы, изначально предназначенные как для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера, так и для осуществления отдельных государственных полномочий.

Из указанного выше можно сделать вывод о том, что, *во-первых,* Конституционный суд Российской Федерации в качестве основного критерия для различения видов муниципальных образований использует их изначальную ориентированность на осуществление отдельных государственных полномочий. Исходя из этой позиции, Конституционный суд Российской Федерации делает ключевой вывод о необходимости учета и согласования местных и государственных интересов применительно к территориям (уровням), на которых наряду с решением вопросов местного значения реализуются публичные задачи, значимые с точки зрения государства в целом или отдельного субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, истолковав абзац шестой части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ, определяющий городской округ как городское поселение, одновременно осуществляющее вопросы местного значения и поселения, и муниципального района, Конституционный суд Российской Федерации пришел к довольно нетривиальному выводу о том, что городской округ по своей природе не может отождествляться с городским поселением. Это следует, по мнению Конституционного суда, из особой правовой природы городского округа, обусловленной специальными требованиями Федерального закона № 131-ФЗ к их инфраструктурному обеспечению и особой ролью, которую эти территориальные образования играют в комплексном социально-экономическом развитии соответствующих субъектов Российской Федерации.

В-третьих, в Постановлении № 30-П объяснены мотивы федерального законодателя, закрепившего в Федеральном законе № 131-ФЗ два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и входящие в его состав внутригородские районы. Конституционный суд Российской

Федерации полагает, что необходимость децентрализации муниципального управления в городских округах может быть обусловлена целым рядом объективных факторов, непосредственно влияющих на осуществление местного самоуправления. К таким факторам, в частности, относятся включение в состав городского округа территорий населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, объединение с ним прилегающих муниципальных образований в рамках процессов социально-экономической интеграции, исторические и иные местные традиции, характеризующие его внутреннюю территориальную организацию, включая деление на районы. Закрепляя городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы, федеральный законодатель, по мнению Конституционного суда Российской Федерации, с одной стороны, дополнительно гарантировал гражданам возможность непосредственного участия, при сохранении единства городского хозяйства, в решении наиболее тесно связанных с их повседневными нуждами вопросов местного значения, а с другой стороны, создал механизм осуществления публичной власти на уровне городского округа с внутригородским делением, который позволял бы наиболее полным образом выражать общегородские интересы его жителей.

Наконец, увязывая воедино приведенные выше тезисы, Конституционный суд Российской Федерации пришел к выводу, что муниципальные районы и городские округа по своей правовой природе являются одновременно и *территориальными объединениями граждан,* совместно реализующими право на местное самоуправление, и *публично-территориальными единицами, интегрированными в систему государственно-властных отношений,* органы публичной власти которых призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций, – прежде всего исполняя отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации.

Таким образом, из буквального прочтения указанного Постановления № 30-П Конституционного суда по *«Иркутскому делу»* следует, что в силу особенностей правового регулирования и сложившейся практики исполнения органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов значительного объема государственных полномочий, данные территориальные образования [9] приобрели специальный полумуниципальный – полугосударственный статус. Этим фактом, по мнению Конституционного суда Российской Федерации, объясняется осуществленное Федеральным законом № Российской Федерации 136-ФЗ расширение возможностей органов государственной власти субъектов Федерации по определению организационных механизмов формирования и осуществления публичной власти в муниципальных районах и городских округах, о котором подробнее будет сказано в следующем разделе. Приняв такое решение, Конституционный суд Российской Федерации фактически зафиксировал и признал утрату муниципальными районами и городскими округами значительной части своей самостоятельности вследствие многократного увеличения количества переданных на их уровень для исполнения отдельных государственных полномочий. Тем не менее сейчас уверенно говорить о том, какое влияние окажет это Постановление № 30-П на российское законодательство и муниципальную практику местного самоуправления, практически невозможно. Наиболее вероятным следующим шагом представляется активизация давно ведущейся как в научно-экспертных кругах, так и среди практиков дискуссии о необходимости отказа в том или ином виде от унифицированной двух–уровневой системы организации местного самоуправления. Первые аккорды нового акта этой дискуссии уже сделаны – судья Конституционного суда Российской Федерации А.Н. Кокотов в своем особом мнении по *«Иркутскому делу»* прямо пишет, что «может быть, вместо того чтобы снимать жесткие барьеры на границе между государством и местным самоуправлением (что, безусловно, важно) за счет искажения конституционного права населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, следует подумать над возможностью перехода к поселенческой модели местного самоуправления, при которой крупные города и административные районы станут основой для низового территориального уровня децентрализованного государственного управления?». Естественно, что после этого предложения следует оговорка о необходимости не спешить с ответом на этот вопрос, но сама по себе постановка такого вопроса в официальном особом мнении судьи Конституционного суда является фактом крайне красноречивым.

Примечания

1. См., напр: Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. №. 1-П, от 16 октября 1997 г. № 14-П, от 3 ноября 1997 г. № 15-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П и Определения Конституционного суда от 13 июля 2000 г. № 195-О, от 10 июля 2003 г. № 289-О, от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П и др.
2. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева А.В. на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Дополнения были внесены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
4. См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 июня 2015 года). Подготовлены Минюстом России // По материалам сайта http://minjust.ru/ru/activity/development
5. См. статистические бюллетени Росстата «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации». Доступ: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453
6. *Там же.*
7. См.: http://minjust.ru/ru/activity/development
8. Первоначальная редакция части 3 статьи 13 была изменена Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».
9. Примечательно, что в рассматриваемом Постановлении Конституционный суд Российской Федерации в определенный момент перестает определять муниципальный район и городской округ в качестве термина «муниципальное образование», заменив его на термин «территориальное образование», имеющий гораздо менее очевидное содержание.

***Роман ПЕТУХОВ**, к.ю.н., ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

Местное самоуправление

как форма народовластия

Конституция Российской Федерации в части 2 статьи 130 предусматривает возможность осуществления гражданами местного самоуправления как непосредственно – путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, так и опосредованно – через выборные и другие органы местного самоуправления. Эта двойственность является отличительной особенностью местного самоуправления как наиболее близкого к населению уровня публичной власти и получает свое дальнейшее развитие в действующем законодательстве. Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление является одной из форм осуществления народом своей власти, призванной обеспечить в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. В теории оба способа осуществления населением местного самоуправления (непосредственный и опосредованный) взаимодополняют друг друга, и в их гармоничном сочетании достигается особая эффективность в решении вопросов местного значения, присущая этой форме публичной политической власти.

Тем не менее, с точки зрения законодательного регулирования и практики правоприменения, непосредственное и опосредованное осуществление населением местного самоуправления имеет существенные особенности, что дает основания для их раздельного рассмотрения и анализа. В настоящем разделе доклада, также как и в Федеральном законе № 131-ФЗ, сначала будут рассмотрены формы непосредственного народовластия, а затем – система органов местного самоуправления.

Во второй статье Романа Петухова содержится мониторинг законодательства и правоприменительной практики по вопросам участия населения в местном самоуправлении. Приводится анализ соответствия конституционным нормам, исследуются особенности вовлечения жителей в осуществление местного самоуправления.

Формы муниципальной демократии

Непосредственное осуществление населением местного самоуправления регулируется в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ одновременно с порядком участия населения в осуществлении местного самоуправления. Несмотря на схожие названия, эти две группы форм муниципальной демократии имеют принципиальные отличия. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются прямым следствием части 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Принимаемые в рамках этих процедур решения обладают наивысшей юридической силой среди всех остальных муниципальных правовых актов и являются обязательными для исполнения органами местного самоуправления. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как правило, являются консультативными, то есть используются как дополнительные по отношению к деятельности органов местного самоуправления; принимаемые населением решения не носят обязательного характера.

Из 13 форм муниципальной демократии, закрепленных в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ, к числу *непосредственных форм* осуществления населением местного самоуправления относятся местный референдум (статья 22), муниципальные выборы (статья 23), голосование по отзыву и голосование по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования (статья 24), а также сходы граждан (статьи 25 и 25.1). Остальные статьи рассматриваемой главы Федерального закона № 131-ФЗ посвящены *участию* населения в процессе местного

самоуправления, которое может осуществляться в форме публичных слушаний (статья 28), собраний граждан (статья 29), конференций граждан (статья 30), опросов граждан (статья 31), обращений граждан в органы местного самоуправления (статья 32) и в других формах.

Несмотря на то что для развития местного самоуправления важными и значимыми являются любые формы вовлеченности жителей в решение вопросов местного значения, фиксация указанного выше различия имеет большое значение, так как из него следует невозможность подмены непосредственного осуществления населением местного самоуправления какой-либо из форм участия граждан в его осуществлении. Это возникает, например, при замене голосования по вопросу преобразования муниципального образования на процедуру публичных слушаний и опрос граждан, что сейчас активно практикуется региональными законодателями при регулировании порядка наделения городского округа статусом городского округа с внутригородским делением – форма принятия населением решения подменяется формой, когда население высказывает свое пожелание.

Активно практикуемая замена голосования по вопросу преобразования муниципального образования на процедуру публичных слушаний и опрос граждан при регулировании порядка наделения городского округа статусом городского округа с внутригородским делением, по сути означает, что форма принятия населением решения подменяется формой, когда население высказывает свое пожелание

Тем не менее следует еще раз повторить, что самоорганизация и заинтересованное участие граждан в любой законной форме являются безусловным благом и минимально необходимым условием эффективного местного самоуправления, вносящим значительный, в том числе и экономический вклад в развитие муниципальных образований. Например, в **Германии** суммарный экономический вклад жителей в оказание социальных услуг составляет порядка 75 миллиардов евро, а в **Великобритании** он доходит до 150 миллиардов евро.

Посчитать вклад российских граждан, вовлеченных в различные формы участия в самоуправлении, сейчас довольно сложно. Однако в этом году впервые за долгий период времени были опубликованы *официальные количественные данные о различных формах участия населения в местном самоуправлении.* Согласно информации Минюста России, в течение 2014 года было проведено:

- 792 местных референдума;
- 4,9 тысячи опросов;
- 1,9 тысячи конференций граждан;
- 66 тысяч публичных слушаний;
- 83 тысячи собраний жителей;
- приняты к рассмотрению 172 правотворческие инициативы граждан.

Кроме того, в 4,6 тысячи муниципальных образований действовало более 21 тысячи органов территориального общественного самоуправления, из которых 2209 были зарегистрированы в качестве юридических лиц [1].

К сожалению, не имея возможности сравнить эти цифры с данными за предыдущие годы, трудно делать выводы о динамике распространения тех или иных форм участия населения. Тем не менее из информации Минюста России как минимум следует вывод о том, что практика непосредственного осуществления местного самоуправления в современной России имеет определенное распространение и не сведена к единичным случаям.

Является ли участие населения достаточно активным для того, чтобы говорить о его заметной роли в решении вопросов местного значения? Ответ на этот вопрос будет скорее отрицательным. По крайней мере, 51 из 75 проанкетированных Общероссийским конгрессом муниципальных образований в конце 2014 года советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации оценил уровень участия населения в осуществлении местного самоуправления как «скорее низкий» [2].

При этом, по мнению советов, *наиболее востребованными* в прошлом году были такие формы участия, как:

- обращения граждан в органы местного самоуправления (активно использовались во всех 75 регионах);
- публичные слушания (в 67 регионах);
- муниципальные выборы (в 66 регионах);
- собрания граждан (в 38 регионах);
- территориальное общественное самоуправление (в 33 регионах);
- опросы граждан (в 30 регионах).

Наименее востребованными, по ощущениям советов, были:

- голосование по отзыву выборного лица (не использовалось в 69 регионах);
- местный референдум (не использовался в 48 регионах);
- сход граждан (не использовался в 43 регионах);
- голосование по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования (не использовалось в 44 регионах);
- конференция граждан (не использовалась в 37 регионах);
- правотворческая инициатива граждан (не использовалась в 29 регионах).

Таким образом, несмотря на множество закрепленных в Федеральном законе № 131-ФЗ форм непосредственного народовластия, на практике на данный момент *востребованы в основном только те из них, которые являются формально необходимыми для наступления каких-либо юридически значимых последствий.* Например, референдумы и сходы граждан необходимы для введения самообложения, муниципальные выборы – для избрания органов местного самоуправления, а публичные слушания – при принятии нового или внесения изменений в действующий устав муниципального образования. При этом, как правило, инициаторами проведения соответствующих процедур волеизъявления являются органы местного самоуправления, в то время как активность самих граждан по инициированию форм муниципальной демократии остается на довольно низком уровне. На этом фоне *выделяется территориальное общественное самоуправление,* исторически распространенное в целом ряде регионов и основанное на самоорганизации граждан и их активном участии в благоустройстве мест своего непосредственного проживания.

В отличие от многих других форм участия населения в местном самоуправлении, в действительности мало востребованных, территориальное общественное самоуправление является реально существующей практикой, играющей важную роль в жизни многих российских муниципальных образований. Как представляется, главной причиной успешности территориального общественного самоуправления является гибкость данного института, позволяющая в рамках одной правовой формы реализовывать самые различные проекты. В частности, территориальное общественное самоуправление может либо осуществляться гражданами непосредственно при проведении собраний и конференций граждан, либо формализоваться, регистрируясь в качестве юридического лица. Территория, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, также сильно варьируется: начиная от подъезда в многоквартирном доме до микрорайона или сельского населенного пункта, не являющегося муниципальным образованием. Различными могут быть и вопросы, решаемые в рамках территориального общественного самоуправления в своей деятельности, при этом для их решения органы территориального общественного самоуправления имеют возможность привлекать на договорной основе средства местных бюджетов. Наконец, Законом предусмотрено право органов территориального общественного самоуправления участвовать в муниципальном правотворческом процессе, внося в органы местного самоуправления проекты правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению.

В этой связи обращают на себя внимание проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления, возникшие в связи с принятием новой редакции части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации. Суть заключается в том, что выбранная для территориального общественного самоуправления в гражданском законодательстве организационно-правовая форма *не соответствует публично-правовой природе данного института.*

Проблема заключается в том, что общественные организации, к числу которых гражданским законодательством без всяких оговорок отнесено территориальное общественное самоуправление, являются некоммерческими организациями, основанными на формализованном членстве, что является важной составляющей их правового статуса, в то время как территориальные общественные самоуправления – форма участия населения в местном самоуправлении, которая не предполагает постоянного и устойчивого членства. На практике данная коллизия порождает серьезные сложности, возникающие при регистрации территориального общественного самоуправления и внесении изменений в уставы уже действующих. На важность этой проблемы было обращено внимание на прошедшем 28 мая 2015 года заседании Совета по местному самоуправлению при председателе Государственной думы Российской Федерации, по итогам которого было дано поручение внести проект изменений, направленный на приведение организационно-правовой формы юридического лица для органов территориального общественного самоуправления в соответствие с целями и видами деятельности территориального общественного самоуправления, а также упрощение процедуры регистрации их органов в качестве юридических лиц [3].

Следует отметить, что проблемы соотнесения положений Федерального закона № 131-ФЗ с нормами отраслевых законов имеются не только при регулировании территориального общественного самоуправления, но и других форм муниципальной демократии. Например, действующим избирательным законодательством предусматривается, что на местные референдумы могут быть вынесены только вопросы местного значения, в то время как Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает проведение референдума для самообложения граждан, а также для определения структуры органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях. Другим ярким примером рассогласованности являются различия в регулировании порядка организации и проведения публичных слушаний в законодательстве о местном самоуправлении и градостроительном законодательстве. В частности, в части 6 статьи 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации закреплено не имеющее аналога в Федеральном законе № 131-ФЗ право участника публичных слушаний представить в уполномоченный на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления свои предложения и замечания, касающиеся проекта генерального плана для включения их в протокол публичных слушаний. Конечно, не каждый случай правовой рассогласованности влечет за собой тяжелые последствия, тем не менее внутренняя противоречивость законодательства является дополнительным барьером, затрудняющим обращение обычных граждан, не имеющих специализированного юридического образования, к формам местной демократии.

Интересной особенностью последних лет стало появление целого ряда социальных практик, не имеющих правового регулирования в Федеральном законе № 131-ФЗ, но, тем не менее, предполагающих активное участие граждан в деятельности органов местного самоуправления. Речь в данном случае идет прежде всего об *общественном контроле* и деятельности *старост*. Важным и заслуживающим внимания является тот факт, что обе эти практики получили свое первоначальное развитие на муниципальном уровне и только через какое-то время были замечены и восприняты в масштабах всей страны.

Практика формирования региональных и муниципальных общественных палат, а также создания общественных наблюдательных советов при различных органах власти, положенная в основу института общественного контроля, получила широкое распространение во многих регионах России еще несколько лет назад, но на федеральном уровне была урегулирована только в прошлом году. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ) установил правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Исходя из совокупного анализа части 1 статьи 4 и статьи 9 Федерального закона № 212-ФЗ можно сделать вывод о том, что на муниципальном уровне общественный контроль осуществляется общественными палатами (советами) муниципальных образований, общественными инспекциями и группами общественного контроля и заключается, во-первых, в наблюдении за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных организаций, осуществляющих полномочия по решению вопросов местного значения, а также иные публичные полномочия в соответствии с федеральными законами, а во-вторых, в общественных проверке,

анализе и оценке издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Оставляя за рамками настоящего доклада оценку качества правового регулирования общественного контроля и практики его реализации, основное внимание хотелось бы уделить вопросу о соотношении данного института и форм осуществления (участия в осуществлении) населением местного самоуправления. Несмотря на отсутствие прямых указаний в действующем законодательстве, прослеживается определенная взаимосвязь между осуществляемым на муниципальном уровне общественным контролем и ответственностью органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, в том числе и в форме отзыва. В отличие от случаев привлечения органов местного самоуправления к ответственности перед государством статья 71 Федерального закона № 131-ФЗ не содержит конкретного механизма привлечения органов местного самоуправления к ответственности перед населением. В этой связи представляется возможной постановка *вопроса об использовании результатов общественного контроля для инициирования процедуры привлечения к ответственности.*

Несмотря на множество закрепленных Законом форм непосредственного народовластия, на практике востребованы в основном только те из них, которые являются формально необходимыми

Опыт избрания или назначения старост как уполномоченных лиц, обеспечивающих взаимодействие между жителями обособленных территорий внутри муниципальных образований (населенных пунктов, районов в городах и т.д.) с органами местной власти, также как и общественный контроль, не является новым для целого ряда субъектов Российской Федерации. Тем не менее общероссийский резонанс эта практика получила только в 2014 году, когда она стала объектом всеобщего внимания и изучения.

На данный момент имеются *две различные модели «старостата»*: первая модель сложилась в **Ленинградской области** и предусматривает выборность старосты населением [4], а вторая – в **Ульяновской области**, и ее особенностью является назначение старост губернатором во все сельские населенные пункты области [5]. Очевидно, что, несмотря на общее название, между этими моделями имеется принципиальное различия, так как в первом случае староста уполномочивается «снизу», действуя от имени избравших его граждан, а во втором – старосты уполномочиваются «сверху», получая соответствующие полномочия решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации [6]. Тем не менее, несмотря на эти существенные различия, в обоих случаях староста выполняет одну и ту же социально-политическую роль, выступая посредником между населением и органами местного самоуправления. Хотя, еще раз повторимся, только формально избрание старосты может быть квалифицировано как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Как представляется, рост внимания к старостату напрямую связан с процессом укрупнения муниципальных образований, получившим широкое распространение во многих регионах России. Во многих укрупненных поселениях и городских округах, фактически преобразованных из муниципальных районов, ухудшается доступность (пешеходная или транспортная) административного центра, в котором сконцентрированы органы власти, и, как следствие этого, осложняется взаимодействие между населением и органами местного самоуправления. Лакуну, образовавшуюся в результате такого географического отдаления органов власти от граждан, как раз и призваны заполнить старосты, выполняющие задачи поддержания политической коммуникации внутри муниципального образования. С другой стороны, необходимость старост в муниципальных образованиях с высокой доступностью органов местного самоуправления сомнительна, так как в этих случаях они являются лишним звеном и усложняют коммуникацию между населением и органами местного самоуправления. Как представляется, это обязательно следует учитывать при возможном регулировании деятельности старост в федеральном законодательстве.

Система органов местного самоуправления

Порядок формирования и деятельности органов местного самоуправления неоднократно подвергались изменениям. Особенно серьезные, концептуальные поправки были внесены Федеральным законом № 136-ФЗ в статьи 35, 36 и 37 Федерального закона № 131-ФЗ, а затем Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ).

Одной из ключевых особенностей Федерального закона № 136-ФЗ стало расширение возможностей субъектов Российской Федерации по правовому регулированию местного самоуправления и в том числе в части определения порядка формирования представительных органов местного самоуправления и процедуры избрания главы муниципального образования.

Исходя из части 4 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона № 136-ФЗ) субъекты Российской Федерации должны определить и законодательно закрепить порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. Свобода усмотрения регионального законодателя ограничена двумя вариантами, первый из которых предусматривает непосредственное избрание представительного органа населением, а второй – опосредованное его формирование из глав и депутатов представительных органов поселений (внутригородских районов). Федеральный закон № 136-ФЗ не предусматривает необходимости и даже возможности формального учета мнения населения и (или) органов местного самоуправления при принятии закона субъекта Российской Федерации, определяющего порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов.

При определении *процедуры избрания главы муниципального образования* региональный законодатель в соответствии с частью 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции от 27 мая 2014 г.) также может выбрать из двух базовых вариантов: глава муниципального образования может быть избран либо непосредст-

венно населением на выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В случае избрания на выборах глава муниципального образования должен либо войти в состав представительного органа с правом решающего голоса и исполнять полномочия его председателя, либо возглавить местную администрацию. В случае избрания представительным органом глава муниципального образования исполняет полномочия его председателя. Исключением являются поселения, в которых полномочия представительных органов осуществляют сходом граждан, для которых федеральным законодателем установлен особый порядок, предусматривающий избрание главы муниципального образования сходом граждан и одновременное исполнение им полномочий председательствующего на сходе и главы местной администрации. Также как и в случае с представительным органом, необходимость и возможность учета мнения граждан и (или) органов местного самоуправления при определении порядка замещения должности главы муниципального образования федеральным законодательством не предусматриваются.

Помимо расширения регулятивных возможностей субъектов Российской Федерации в отношении организационных основ местного самоуправления, Федеральный закон № 136-ФЗ увеличил с двух третей до половины количество представителей региональной власти в конкурсной комиссии, отбирающей кандидатов на должность главы местной администрации по контракту. Согласно новой редакции части 5 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ в муниципальных районах, городских округах (как «классических», так и с внутригородским делением) и во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается главой субъекта Российской Федерации, а вторая – представительным органом соответствующего муниципального образования. Тем самым *региональные власти получили не только возможность определять процедуру избрания глав муниципальных образований, но и самым непосредственным образом влиять на персональный состав муниципальных руководителей.*

Менее чем через полгода после завершения 6-месячного срока, отведенного Федеральным законом № 136-ФЗ для закрепления в законодательстве субъектов Российской Федерации порядка формирования представительных органов и процедуры избрания глав муниципальных образований (часть 2 статьи 4), был принят Федеральный закон № 8-ФЗ, предусмотревший еще более серьезные изменения организационной основы местного самоуправления. Ключевой новацией этого Закона стало закрепление в пункте 1 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ возможности избрания главы любого из типов муниципальных образований представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Глава муниципального образования, отобранный таким способом, возглавляет местную администрацию. Кроме того, согласно Федеральному закону № 8-ФЗ возглавить местную администрацию может и глава муниципального образования, избранный представительным органом из своего состава, при этом, однако, прекратив свои депутатские полномочия.

Рост внимания к институту старост напрямую связан с процессом укрупнения муниципальных образований. Необходимость старост в муниципальных образованиях с высокой доступностью органов местного самоуправления сомнительна, так как в этих случаях они являются лишним звеном, усложняющим коммуникацию между населением и местной властью

Кардинальность изменений, внесенных Федеральными законами № 136-ФЗ и № 8-ФЗ в правовое регулирование организационных основ местного самоуправления, заставляет задуматься о *конституционности нового правового регулирования.* Напомним, что действующей Конституцией Российской Федерации закреплена возможность осуществления местного самоуправления населением через выборные и другие органы местного самоуправления (часть 2 статьи 130), структура которых определяется населением самостоятельно (часть 1 статьи 131). Иных положений, более детально регулирующих организационную основу местного самоуправления, в Конституции России не закреплено, тем не менее Конституционный суд Российской Федерации в нескольких своих решениях сформулировал целый ряд правовых позиций, основанных на толковании приведенных выше конституционных норм.

Во-первых, отталкиваясь от приведенных выше норм, Конституционный суд Российской Федерации в Определении от 5 марта 2009 г. № 375-О-О [7] пришел к выводу о том, что право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления может быть реализовано только в законодательно определенных рамках общих принципов организации местного самоуправления, к которым относятся в том числе и требования к способам и процедурам формирования органов местного самоуправления. В этом же Решении Конституционный суд обратил внимание на то, что общие принципы организации местного самоуправления являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации), а следовательно, могут быть определены нормами как федерального, так и регионального законодательства.

Во-вторых, в Постановлении по *«делу Савостьянова»* [8] Конституционный суд Российской Федерации рассмотрел вопрос о конституционности положений статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающих возможность формирования представительного органа муниципального района из глав и депутатов представительных органов поселений. В решении по этому делу Конституционный суд Российской Федерации пришел к целому ряду важных для настоящего анализа выводов:

1. Часть 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации, предусматривающая осуществление местного самоуправления через выборные и другие органы местного самоуправления, не предполагает единства (универсальности) правил формирования представительных органов муниципальной власти и допускает возможность учета особенностей осущест-

вления местного самоуправления в конкретных пространственных (поселенческих или иных территориальных) пределах.

2. Муниципальные выборы как форма легитимации непосредственно населением необходимы только тем представительным органам, которые ввиду наибольшей приближенности к населению обеспечивают формирование и выражение его воли при решении вопросов местного значения и осуществляют основную функцию муниципального правотворчества, то есть для представительных органов городских и сельских поселений.

3. Представительные органы муниципальных образований, созданные по территориальному (районному) принципу, могут быть сформированы и иным, отличным от муниципальных выборов способом, который, однако, должен обеспечивать сохранение за этим органом муниципальной власти статуса органа народного представительства.

4. Статус органа народного представительства обеспечивается устойчивой публично-правовой связью с населением, которая возникает вследствие избрания на прямых выборах и может быть сохранена при вхождении непосредственно избранных гражданами глав поселений и депутатов представительных органов поселений в состав представительного органа муниципального района; в этом случае правовой статус депутата представительного органа муниципального района не является самостоятельным и обусловлен избранием соответствующего лица либо главой поселения, либо депутатом представительного органа поселения.

5. Формирование представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному принципу (то есть муниципального района), путем вхождения в его состав представителей поселенческих муниципальных образований, избранных населением на муниципальных выборах, касается структуры органов местного самоуправления, а следовательно, требует выявления в той или иной форме мнения населения; при этом конкретный механизм учета мнения населения может быть установлен в порядке конкретизации, в том числе и в уставах муниципальных образований.

6. Самостоятельность местного самоуправления гарантируется законодательно закрепленной свободой усмотрения местных сообществ в выборе того или иного варианта формирования представительного органа муниципального района; выбор одного из альтернативных вариантов формирования представительного органа муниципального района должен быть определен в уставе муниципального образования.

В отсутствие законодательно закрепленной свободы усмотрения местных сообществ в выборе того или иного варианта формирования представительного органа или замещения должности главы муниципального образования теряется самостоятельность местного самоуправления

Соотнося приведенные выше правовые позиции Конституционного суда с закрепленным в действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ порядком формирования представительного органа муниципального района или городского округа с внутригородским делением (часть 4 и часть 5 статьи 35) и процедурой замещения должности главы муниципального образования (часть 2 статьи 36), можно прийти к следующим выводам.

Во-первых, ввиду отнесения общих принципов организации местного самоуправления к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не вызывают сомнения возможность и конституционность делегирования на уровень субъектов Российской Федерации полномочий федерального законодателя по определению требований к способам и процедурам формирования органов местного самоуправления. В случае такого делегирования непосредственное регулирование порядка формирования представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) и процедуры замещения должности главы муниципального образования должно осуществляться в законодательстве субъектов Российской Федерации, а не в нормах федерального законодательства. При этом региональное правовое регулирование должно оставаться для муниципальных образований альтернативным, то есть предусматривающим возможность самостоятельного выбора как минимум из двух разных вариантов и последующего закрепления в уставе муниципального образования.

Учитывая складывающуюся практику безальтернативного определения во многих законах субъектов Российской Федерации порядка формирования представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) и процедуры замещения должности главы муниципального образования, основная проблема правового регулирования, предусмотренного частью 4 и частью 5 статьи 35, а также частью 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, видится в *отсутствие норм, гарантирующих муниципальным образованиям альтернативность выбора*. В отсутствие законодательно закрепленной свободы усмотрения местных сообществ в выборе того или иного варианта формирования представительного органа или замещения должности главы муниципального образования теряется самостоятельность местного самоуправления.

Таким образом, в *противоречие с Конституцией Российской Федерации вступают* не сами закрепленные в частях 4 и 5 статьи 35, а также в части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) и процедура замещения должности главы муниципального образования, но являющаяся их прямым следствием *практика регионального нормотворчества.*

Во-вторых, частным следствием правового регулирования, предусмотренного частями 4 и 5 статьи 35, а также частью 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, является ситуация, когда в муниципальном районе или городском округе с внутригородским делением ни представительный орган, ни глава муниципального образования не избирается напрямую населением. Это возможно в случае формирования представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) из глав и депутатов представительных органов поселений (внутригородских муниципальных образований) и избрания им главы муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной

комиссией по результатам конкурса. Такой способ организации местного самоуправления, который условно можно назвать «моделью двойного делегирования», явно *не совпадает с базовыми представлениями о местном самоуправлении как о форме публичной власти, максимально приближенной к населению,* что тем не менее не является достаточным основанием для однозначного вывода о ее неконституционности.

Как отмечалось выше, Конституционный суд Российской Федерации в постановлении по *«делу Савостьянова»* исходил из того, что само по себе формирование представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному (районному) принципу, способом, отличным от муниципальных выборов, не является нарушением Конституции Российской Федерации при условии сохранения за этим органом и статуса органа народного представительства. Представляется, что эта правовая позиция может быть распространена и на глав муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением), избираемых районными представительными органами из своего состава, так как в этом случае статус главы как высшего должностного лица, представляющего муниципальное образование, обеспечивается устойчивой публично-правовой связью с населением, возникшей вследствие его избрания главой поселений и депутатом представительного органа поселений на прямых выборах. Соответственно, в данном случае модель двойного делегирования может быть признана конституционно допустимой.

Однако указанная выше публично-правовая связь по определению не может возникнуть между населением и главой муниципального образований, избранным представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, а следовательно, и *модель двойного делегирования перестанет соответствовать конституционным требованиям.*

В-третьих, согласно части 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования в пределах своих полномочий представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, а также реализует еще четыре полномочия, в совокупности составляющих собственную компетенцию данного выборного должностного лица. Для реализации законодательно закрепленных полномочий главе муниципального образования необходима публичная власть, источником которой в соответствии с Конституцией Российской Федерации является население муниципального образования.

Исходя из изложенных выше правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации, властные полномочия приобретаются главой муниципального образования вследствие возникновения устойчивой публично-правовой связи между ним и избравшим его в ходе прямых выборов населением. Из этого следует, что должностное лицо, избранное представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса, *не может иметь прямой публично-правовой связи с населением,* а следовательно, и властных полномочий, необходимых для реализации функции главы муниципального образования.

Учитывая изложенное, закрепление Федеральным законом № 8-ФЗ порядка, предусматривающего избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса, является *конституционно не обоснованным.*

Постановление по «Иркутскому делу» является тем случаем, когда решение Конституционного суда Российской Федерации не столько разрешает проблемы в сфере правоприменения, сколько порождает новые, еще более сложные вопросы. Как они будут решаться, покажет практика ближайших лет...

Как уже было отмечено выше, в момент, когда работа над настоящим докладом подходила к концу, Конституционный суд Российской Федерации принял Постановление № 30-П от 1 декабря 2015 г., которым признал части 4, 5 и 5.1 статьи 35, части 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ не противоречащими Конституции Российской Федерации. Суд пришел к выводу о том, что предусмотренное этими нормами правовое регулирование направлено на обеспечение сбалансированной реализации государственных и местных интересов в условиях сложившихся территориальной организации местного самоуправления и разграничения связанных с социально-экономическим развитием соответствующих территорий полномочий органов публичной власти. Не имея возможности в рамках настоящего доклада подробно воспроизводить и анализировать содержание этого Постановления, ввиду необходимости его более глубоко осмысления и изучения с учетом последующей правоприменительной практики тем не менее считаем необходимым зафиксировать ряд ключевых выводов, сделанных Конституционным судом относительно механизмов формирования и деятельности органов местного самоуправления.

Во-первых, Конституционный суд в Постановлении по *«Иркутскому делу»* осуществил *новую типологизацию муниципальных образований* (о чем более подробно было сказано в предыдущем разделе доклада) по уровням территориальной организации, отнеся к первому, «естественному», уровню городские и сельские поселения, непосредственно осуществляющие местное самоуправление, а ко второму, как бы «квазимуниципальному», уровню – муниципальные районы, городские округа и отдельные особо развитые городские поселения. В качестве основного критерия для различения был использован показатель сопоставимости степени концентрации переданных отдельных государственных полномочий, который может быть неодинаковым у различных муниципальных образований [9]. Введение этого критерия позволило Конституционному суду Российской Федерации отнести городские и сельские поселения к первому, собственно муниципальному уровню, а муниципальные районы и городские округа (а также некоторые особо развитые городские поселения) – ко второму, или квазимуниципальному, уровню.

Во-вторых, Конституционный суд Российской Федерации исходит из

того, что степень усмотрения регионального законодателя в вопросах определения порядка формирования представительного органа, а также способа избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования может быть различной в зависимости от уровня территориальной организации. Это допущение позволяет Конституционному суду прийти сначала к выводу о недопустимости установления законами субъектов Российской Федерации для сельских и большей части городских поселений одного единственного варианта избрания главы муниципального образования и исключения выборности как способа замещения должности главы муниципального образования, а затем к выводу о неограниченности усмотрения регионального законодателя в вопросе определения порядка формирования органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов и городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них отдельных государственных полномочий сопоставимы с городскими округами, а следовательно, и о возможности в отношении них безальтернативного регулирования.

В-третьих, Конституционный суд Российской Федерации допустил возможность установления законами субъектов Российской Федерации особого порядка формирования представительного органа и (или) порядка замещения должности главы муниципального образования для отдельных муниципальных образований, имеющих объективные особенности осуществления местного самоуправления, к которым в том числе может быть отнесена высокая степень концентрации возложенных на них публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение. В Постановлении № 30-П в качестве примера приводятся муниципальные образования, которым непосредственно или в составе определенной категории муниципалитетов федеральным законом придан специальный (особый) правовой статус, влияющий на осуществление местного самоуправления на данной территории, а также административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации.

Наконец, Конституционный суд Российской Федерации однозначно указал на невозможность вхождения в состав представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В завершение хотелось бы отметить, что Постановление по *«Иркутскому делу»* является тем случаем, когда решение Конституционного суда Российской Федерации не столько разрешает проблемы в сфере правоприменения, сколько порождает новые, еще более сложные вопросы [10]. Как они будут решаться, покажет практика ближайших лет, которая станет предметом анализа следующих докладов. Пока же единственным очевидным следствием этого решения является необходимость приведения регионального законодательства в соответствие с нормами Федерального закона № 131-ФЗ в значении, приданном им толкованием Конституционного суда Российской Федерации.

Примечания

1. Подробнее см.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 июня 2015 года). Подготовлены Минюстом России // По материалам сайта http://minjust.ru/ru/activity/development

2. Оценка развитости местной демократии (непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления) и взаимодействия органов местного самоуправления со структурами гражданского общества // Материалы к ежегодному докладу Общероссийского конгресса муниципальных образований. Доступ: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124050048050053.html

3. См.: Перечень поручений Председателя Госдумы России по итогам заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Госдумы России 28 мая 2015 г., утвержденный 25 июня 2015 г. № вн. 1.1-23/344. Доступ: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124050048050053.html

4. В соответствии с Законом Ленинградской области от 14 декабря 2012 г. № 95-ОЗ «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» староста – это лицо, избранное на собрании (конференции) жителей части территории поселения с численностью жителей менее 50 человек или из числа членов общественного совета части территории поселения с численностью жителей от 50 до 500 человек.

5. См. Закон Ульяновской области от 6 октября 2011 г. № 168-30 «О сельских старостах».

6. В настоящее время это Распоряжение от 12 февраля 2013 г. № 47-р «О назначении сельских старост» (текст распоряжения доступен на сайте Агентства по развитию сельских территорий Ульяновской области по адресу: http://agro-agent.ru/dokumentyi/gubernator-ulyanovskoj-oblasti-rasporyazhenie-12-fevralya-2013-g.-%E2%84%96-47-r-o-naznachenii-selskix-starost.html).

7. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования **«Мирный» Архангельской области** на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании».

8. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова».

9. Выбор именно этого критерия для типологизации муниципальных образований представляется как минимум неоднозначным. Прежде всего, потому что объем переданных на решение органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий является нестабильным и ситуационным показателем: он может довольно свободно изменяться (причем как в сторону увеличения, так и в сторону сокращения) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

10. На это, в частности, указывает появившееся более чем через неделю после опубликования Постановления № 30-П от 1 декабря 2015 г. особое мнение судьи-докладчика по этому делу Н.С. Бондаря, где он высказал «некоторые соображения – как в порядке дополнительных пояснений, так и доктринального толкования отдельных положений Постановления», которые, по всей видимости, должны заполнить «определенную недосказанность» этого решения.

***Эмиль МАРКВАРТ**, доктор экономических наук,*
кандидат юридических наук,
профессор кафедры государственного
и муниципального управления ВШГУ РАНХиГС

Конституционные основы

компетенции местного самоуправления

Среди наиболее очевидных трендов, определявших состояние местного самоуправления в России в 2014–2015 годах, следует выделить значительные изменения в вопросах компетенции местного самоуправления, большинство из которых вызвали острые дискуссии в экспертной среде и среди практиков государственного управления и местного самоуправления. При этом ключевое место в дискуссиях экспертов и практиков занимал вопрос о конституционности соответствующих изменений, суть которых сводится к предоставлению субъектам Российской Федерации широких полномочий в определении компетенции местного самоуправления, и возможных последствиях этих изменений для российского местного самоуправления. Наряду с этим совершенно новым аспектом компетенции местного самоуправления, в 2015 году постоянные дискуссии в профессиональном сообществе продолжали вызывать существующие уже довольно давно нерешенные (и отчасти усугубившиеся в последнее время) проблемы, такие как:

- чрезмерная нагруженность местного самоуправления не свойственными ему задачами как под видом вопросов местного значения, так и путем делегирования государственных задач;
- все большее запутывание (вместо разграничения) компетенции между различными уровнями публичной власти (в том числе путем отнесения идентичных или сходных вопросов местного значения к компетенции различных типов муниципальных образований; продолжение и расширение использования механизма т.н. «специальных прав» – статьи 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ; продолжение использования в правовых конструкциях вопросов местного значения формулировок «участие» и «содействие»);
- крайняя нестабильность и противоречивость законодательства в данной сфере, препятствующие эффективному решению публичных задач (в первую очередь в сфере местного самоуправления).

Эмиль Маркварт продолжает начатое в предыдущих статьях публикуемой «федеральной» части доклада ВШГУ РАНХиГС исследование результатов правоприменения норм Федерального закона № 136-ФЗ.

Тесно с перечисленными связана и проблема достаточности ресурсного (в первую очередь финансового, но также и имущественного, кадрового, организационного) обеспечения местного самоуправления. В целях более комплексного и точного понимания накопившихся и новых проблем компетенции местного самоуправления представляется целесообразным рассматривать их через призму конституционного регулирования.

Как известно, статья 130 Конституции Российской Федерации устанавливает, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает *самостоятельное решение населением вопросов местного значения,* владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». В соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации «органы местного самоуправления *самостоятельно* управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также *решают* иные *вопросы местного значения*», и далее – «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Наконец, с точки зрения вопроса о компетенции местного самоуправления важной является и норма статьи 133 Конституции Российской Федерации: «*Местное самоуправление* в Российской Федерации *гарантируется* правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, *запретом на ограни-*

чение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

Наряду с перегрузкой местного самоуправления несвойственными задачами под видом «вопросов местного значения» из компетенции муниципальных образований изымаются многие вопросы, которые, наоборот, традиционно находились в их компетенции

Таким образом, в Конституции Российской Федерации в самом общем виде сформулированы общие подходы к формированию компетенции местного самоуправления: ее разделение на вопросы местного значения, представляющие собой вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией России и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (так называемая собственная компетенция), и передаваемые местному самоуправлению для исполнения государственные полномочия (так называемая делегированная компетенция). Уместно упомянуть также и нормы Европейской Хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией в 1998 году. В соответствии со статьей 4 Хартии «основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом». При этом «органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти» (пункт 2 статьи 4 Хартии).

В основе собственной компетенции местного самоуправления лежат вопросы непосредственного жизнеобеспечения, то есть обеспечения жизнедеятельности населения соответствующего муниципалитета. Очевидно, что понятие «жизнеобеспечение» имеет весьма широкое содержание. При этом, как справедливо отмечает В.И. Васильев, функциональное назначение местного самоуправления «заключается в особом способе децентрализации управленческих дел, близких к условиям жизни людей, причем не больших людских масс, а главным образом – малых групп и конкретных граждан» [1]. Иначе говоря, речь идет о делах, которые непосредственно связаны с проживанием людей на конкретной территории.

Осознавая некоторую обтекаемость и неконкретность подобного подхода к фиксации круга вопросов местного значения, российский законодатель при принятии Федерального закона № 131-ФЗ в 2003 году предпочел не ограничиваться этим так называемым критериальным подходом и сформулировал (первоначально – в статьях 14–16) перечни вопросов местного значения применительно к различным типам муниципальных образований.

По мнению большинства специалистов, на первоначальной стадии эти перечни в значительной мере соответствовали базовому определению понятия «вопросы местного значения», приведенному выше. Однако в последующем, регулярно дополняя перечни преимущественно делами (вопросами, полномочиями), не имеющими непосредственного отношения к обеспечению жизнедеятельности населения конкретной территории, законодатель создал ситуацию, когда «местное самоуправление еще в большей степени, чем раньше, оказалось загружено публичными делами, принадлежность которых к вопросам жизнеобеспечения населения весьма сомнительна» [2]. Это касается целого ряда так называемых вопросов местного значения, в частности, таких, как: участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма; организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований; осуществление мер по противодействию коррупции и ряда других. Очевидную несостоятельность отнесения подобных вопросов к компетенции местного самоуправления отмечает подавляющее большинство специалистов в данной сфере (наряду с упомянутыми выше экспертами В.И. Васильевым, Г.Н. Чеботаревым такую точку зрения разделяют, например, Р.В. Бабун, Т.М. Бялкина, Е.С. Шугрина, Э. Маркварт, А.Н. Максимов и другие).

В то же время нельзя не отметить некоторую разновекторность в вопросах формирования компетенции в последние годы. Наряду с отмеченным выше трендом по «нагружению» местного самоуправления несвойственными задачами под видом «вопросов местного значения» из компетенции муниципальных образований изымаются (были изъяты) многие вопросы, которые, наоборот, традиционно находились в компетенции последних и в гораздо большей мере могут признаваться вопросами местного значения. Речь идет, в частности, о полномочиях в сфере здравоохранения и образования, подавляющее большинство которых в последние годы было отнесено соответствующими федеральными законами к компетенции субъектов Российской Федерации. Таким образом, федеральный законодатель в течение последних лет, с одной стороны, наделял муниципальные образования под видом вопросов местного значения не свойственными местному самоуправлению и государственными по своей сути задачами, а с другой стороны – изымал традиционные задачи и полномочия местного самоуправления, передавая их на уровень субъектов Российской Федерации.

В этой связи следует обратить внимание на правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации, высказанные им, в частности, в Постановлении от 29 марта 2011 г. № 2-П: «Реализуя в соответствии с Конституцией Российской Федерации свои дискреционные полномочия в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, включая установление правовых основ компетенции муниципальных образований, в рамках которой органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия самостоятельно, законодатель не может действовать про-

извольно. Принимаемые им в этой сфере решения должны сообразовываться с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти».

Несмотря на многочисленные резолюции, обращения и дискуссии по поводу необходимости устранения из числа вопросов местного значения совершенно не свойственных для муниципалитетов задач и заверения со стороны федеральных органов власти о готовности разрешить данную ситуацию к лучшему, в 2015 году каких-либо положительных изменений в этом направлении не произошло.

Близкая по смыслу правовая позиция содержится и в Определении Конституционного суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 1994-О: «Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (статья 12; статья 130, часть 1). Из этого следует, что самостоятельность местного самоуправления определяется его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции Российской Федерации в законе и включает в себя предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения (Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П). Как неоднократно указывал Конституционный суд Российской Федерации, понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, предполагает, что муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления – выступает население муниципального образования (Постановление от 2 апреля 2002 г. № 7-П, Определения от 10 апреля 2002 г. № 92-О и от 6 марта 2008 г. № 214-О-П). Это обусловливает возложение на органы местного самоуправления вытекающих из природы местного самоуправления обязанностей по решению всех вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования».

Указанные правовые позиции свидетельствуют в первую очередь о том, что **Конституция Российской Федерации и Конституционный суд Российской Федерации требуют, чтобы в компетенции местного самоуправления находились именно такие вопросы, которые вытекают из природы самого института, имеют непосредственную и глубинную связь с местным сообществом и обеспечением его жизнедеятельности.** К сожалению, данному подходу не соответствуют не только включение в круг «вопросов местного значения». не свойственных природе института задач, указанных выше, а также исключение из компетенции местного самоуправления некоторых традиционных задач (в частности, в сферах образования, здравоохранения), но и некоторые иные аспекты формирования и реформирования компетенции местного самоуправления, в том числе проявившиеся отчетливо в 2014–2015 годах.

Основное предназначение местного самоуправления — решение задач, относящихся к собственной компетенции, а не «обслуживание» государства

Так, в частности, в последние годы в целом не прекращалась *практика наделения органов местного самоуправления* – в первую очередь муниципальных районов и городских округов – *государственными полномочиями.*

Согласно статье 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Федеральное законодательство допускает и, более того, напрямую предусматривает возможность передачи (делегирования) исполнения отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Соответствующие правовые нормы содержатся в статье 19 Федерального закона № 131-ФЗ. В соответствии с частью 1 названной статьи «полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления». Основная идея делегирования совершенно очевидна: *существует ряд государственных полномочий, которые целесообразно исполнять* на максимально приближенном к населению уровне публичной власти, то есть *на уровне местного самоуправления*. Только такой подход может обеспечить надлежащую и эффективную их реализацию. Конечно, подобное делегирование не может быть совершенно произвольным.

Делегирование допускается только на основании закона (федерального и (или) закона субъекта Российской Федерации), попытки делегирования исполнения отдельных государственных полномочий иными нормативными актами являются незаконными и не могут быть реализованы. Часть 6 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает минимальные пределы правового регулирования, которые должны быть отражены в законе о делегировании полномочий.

Исполнение государственных полномочий, по общему правилу, делегируется органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не предусмотрено соответствующими законами (Российской Федерации и (или) субъекта Российской Федерации). Поселения могут наделяться государственными полномочиями только в порядке прямого указания федерального закона или закона субъекта Российской Федерации. Делегирование исполнения государственных полномочий может осуществляться только с одновременным предоставлением финансового обеспечения исполнения в виде субвенций из соответствующего государственного бюджета; данная норма призвана оградить местное самоуправление от «нефинансируемых мандатов» государства.

При этом в ходе делегирования государство передает местному самоуправлению не само полномочие, а лишь его исполнение. Само полномочие продолжает оставаться государ-

ственным. Именно поэтому оно финансируется за счет государственных субвенций, выделяемых для исполнения данного полномочия государством. И именно поэтому государство в лице соответствующих органов государственной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации вправе осуществлять контроль исполнения делегированных полномочий, в том числе контроль расходования средств, выделенных из государственного бюджета для исполнения этих полномочий. Государство также вправе давать необходимые указания по исполнению делегированных полномочий, в том числе по надлежащему использованию материальных объектов, переданных муниципальному образованию для исполнения государственных полномочий. Конечная ответственность (ответственность перед конечным получателем услуги) за надлежащее исполнение делегированных полномочий лежит на государстве. Органы местного самоуправления несут юридическую ответственность по делегированным полномочиям перед государством, но не перед конечным получателем.

По данным исследования Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России, почти в пятой части 84-х отраслевых федеральных законов содержатся полномочия органов местного самоуправления, выходящие за пределы вопросов местного значения

Следует заметить, что приведенная выше норма Конституции Российской Федерации говорит о допустимости делегирования исполнения лишь отдельных, а не всех полномочий. Основное предназначение местного самоуправления – решение задач, относящихся к собственной компетенции (вопросы местного значения и связанные с ними полномочия), а не «обслуживание» государства.

Подобная позиция неоднократно находила отражение в правовых позициях Конституционного суда Российской Федерации (например, Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П, от 15 января 1998 г. № 3-П), отмечавшего недопустимость перегрузки местного самоуправления государственными полномочиями, ведущей не только к невозможности надлежащего решения собственных задач, но и к утрате самостоятельности местного самоуправления. Аналогичную позицию занимают и ведущие ученые и эксперты в сфере местного самоуправления, не раз высказывавшиеся против нарушения баланса собственных и делегированных полномочий.

К сожалению, следует признать, что в последние годы баланс собственной и делегированной компетенции, в первую очередь на уровне муниципальных районов и городских округов, оказался нарушенным. Названные типы муниципальных образований на настоящий момент в значительной мере перегружены делегированными государственными полномочиями, что позволяет многим ученым и специалистам говорить о значительном огосударствлении районного и городского местного самоуправления, постепенной утрате им своего изначального предназначения (к примеру, Т.Я. Хабриева, В.И. Васильев, С.Г. Карчевская, Э. Маркварт и др.).

По меткому замечанию того же В.И. Васильева, «кроме процедуры наделения органов местного самоуправления «отдельными» госполномочиями, есть и другие, довольно результативные способы обременения муниципалитетов госделами. Один из них связан с определением дополнительных прав и обязанностей органов местного самоуправления в обход правил». В.И. Васильев приводит данные исследования, проведенного в 2013 году Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: в результате анализа 84 отраслевых федеральных законов было установлено, что почти в пятой их части содержатся полномочия органов местного самоуправления, выходящие за пределы вопросов местного значения. Далее эксперт призывает «чрезвычайно осторожно… относиться к предложениям передать «вверх» на государственный уровень некоторые вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, слабо решаемые муниципалитетами из-за их недостаточного финансового обеспечения. Ведь от того, что эти вопросы поменяют свое расположение во властной вертикали, необходимость их финансирования не исчезает. Ведь деньги перейдут вместе с полномочиями и просто будут поступать из бюджета, более удаленного от адресата их получения. Если же у «вышестоящего» органа власти денег на эту цель больше, то не лучше ли их передать тому, кто ими распорядится лучше и полнее учтет все местные условия?». И далее автор делает вывод: «Вообще муниципальная власть должна быть содержательной с точки зрения наполнения ее прежде всего заботами об удобных, комфортных условиях жизни. Люди рассчитывают, что муниципалитет поможет в снабжении их домов водой и теплом, в ремонте жилья, благоустройстве дворов и улиц, в устройстве детей в детский сад и школу и т.д. Если муниципальная власть не распространяется на такие дела или не способна их решать, она теряет смысл. Все красивые слова о приближении власти к населению перестают иметь практическое значение» [3].

В качестве предложений, направленных на изменение ситуации, эксперт Р.В. Бабун, в частности, обобщает выводы и предложения Ассоциации сибирских и дальневосточных городов России:

- исключить из перечней вопросов местного значения вопросы, не свойственные муниципальному уровню, такие как профилактика терроризма и экстремизма, предоставление помещений для работы участковым уполномоченным полиции, а также жилых помещений таким работникам и членам их семей, создание и содержание аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и учреждений, организация переработки и утилизации бытовых и промышленных отходов, лесной контроль (эти вопросы могут быть отнесены к ведению органов местного самоуправления только в виде отдельных государственных полномочий, переданных в установленном порядке);
- возвратить в перечни вопросов местного значения городских округов и муниципальных районов практическую организацию предоставления услуг в важнейших отраслях социальной сферы: социальная поддержка и социальное обслуживание отдельных групп населения, первичное здравоохранение, опека и попечительство [4].

Последствия подобной политики государства выражаются в том числе и в финансовом обеспечении местного самоуправления, которое в значительной мере складывается не из собственных доходов (ими, напомним, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий и в рамках действующего законодательства вправе распоряжаться достаточно самостоятельно), а из межбюджетных трансфертов, то есть из средств других уровней бюджетной системы Российской Федерации; при этом наибольшую долю в трансфертах стали составлять именно субвенции, которыми органы местного самоуправления распоряжаются исключительно в соответствии с указаниями вышестоящих уровней.

Так, по информации департамента межбюджетных отношений Минфина России о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год (без учета Крыма), в общем объеме доходов местных бюджетов в 2014 году *доля межбюджетных трансфертов* (включая субвенции) составляет 63,8 процента (в 2013 году – 61,1 процента) [5].

В структуре межбюджетных трансфертов *доля субвенций увеличилась* с 45,6 процента в 2013 году до 53,8 процента в 2014 году. Общий объем субвенций в 2014 году увеличился по отношению к 2013 году на 27,5 процента.

Основной объем субвенций (53,6 процента) в 2014 году был предоставлен бюджетам муниципальных районов, в бюджеты городских округов поступило 45,9 процента от общего объема субвенций в связи с преимущественным делегированием государственных полномочий на уровень муниципальных районов и городских округов. Субвенции бюджетам городских и сельских поселений составили 0,5 процента.

Минфин России в своем отчете отмечает, что количество передаваемых субъектами Российской Федерации на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий остается существенным. Так, более 15 полномочий передано 4 субъектами Российской Федерации в 2013 году и 7 субъектами Российской Федерации в 2014 году.

В **Магаданской области** и **Пермском крае** ежегодно начиная с 2012 года количество передаваемых полномочий превышало 15.

В 2014 году 24 субъекта Российской Федерации увеличили количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий и 25 субъектов Российской Федерации сократили.

По сравнению с 2013 годом в 2014 году значительный рост количества передаваемых государственных полномочий отмечался в **Вологодской области** – с 11 до 22, в **Республике Дагестан** – с 11 до 17 и в **Свердловской области** – с 14 до 20. Заметное снижение количества передаваемых полномочий произошло в **Удмуртской Республике** – с 11 до 7 и в **Забайкальском крае** – с 17 до 12 полномочий.

В то же время в 2014 году резко *снизилась доля дотаций* (то есть средств, которые направляются на решение вопросов местного значения в основном в порядке подушевых трансфертов и в распоряжении которыми органы местного самоуправления относительно самостоятельны) в межбюджетных трансфертах – до 46,2 процента от общего объема трансфертов и 44,9 процента от объема собственных доходов местных бюджетов (в 2013 году они составляли 54,4 процента от общего объема трансфертов и 46,1 процента от объема собственных доходов).

Наиболее «свободные» с точки зрения распоряжения ими дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований составили в 2014 году 70,6 процента от общего объема дотаций, снизившись по сравнению с 2013 годом на 15,6 процента.

Число так называемых бездотационных муниципальных образований по-прежнему очень мало, и их количество снижается. Из общего количества муниципальных образований в 2014 году только в 10 процентах муниципальных образований доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам отчислений от налогов, в собственных доходах местных бюджетов составляла меньше 10 процентов, в 78,5 процента местных бюджетов – более 30 процентов, в том числе в 37,4 процента местных бюджетов – свыше 70 процентов.

Из приведенной информации можно сделать как минимум два вывода. Во-первых, *финансовое положение местного самоуправления в целом продолжает ухудшаться*, свидетельством чему является увеличение количества так называемых дотационных муниципалитетов и степени их дотационности. Во-вторых, *продолжает увеличиваться зависимость местных бюджетов* от наиболее жестко администрируемых средств межбюджетных трансфертов – субвенций, что еще более снижает самостоятельность местного самоуправления.

В сфере формирования налоговых доходов местных бюджетов произошли определенные изменения, приведшие в первую очередь *к резкому снижению доходов сельских поселений*. Так, теперь в бюджеты городских поселений налог на доходы физических лиц зачисляется по нормативу 10 процентов, а сельских – только 2 процента; единый сельскохозяйственный налог – в бюджеты городских поселений по нормативу 50 процентов, а в бюджеты сельских поселений – по нормативу 30 процентов.

Изменилась система отчислений налогов в бюджеты муниципальных районов: налог на доходы физических лиц, взимаемый на территории городских поселений, поступает в бюджеты муниципальных районов в размере 5 процентов, сельских поселений – 13 процентов. Ранее законом субъекта Российской Федерации могли быть установлены единые для всех поселений субъекта Российской Федерации нормативы отчислений в бюджеты от отдельных налогов. В новой же редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации единые нормативы вводятся отдельно для городских и сельских поселений.

Подавляющее большинство экспертов (в частности, Ю.А. Гурман, В.В. Левина и другие) сходятся во мнении, что изменения бюджетного законодательства неизбежно приведут (и уже привели) к *резкому ослаблению бюджетов сельских поселений*, еще большей зависимости данного типа муниципальных образований от решений районных и региональных властей.

Одним из немногих положительных (с точки зрения муниципальных образований) изменений бюджетного законодательства является обязанность субъектов Российской Федерации установить дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на некоторые продукты нефтепереработки (в объеме не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога) пропорционально протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения соответствующих муниципальных образований.

Определенные изменения произошли и в регулировании межбюджетных трансфертов: в частности, отменено ранее существовавшее ограничение

по предоставлению так называемых иных межбюджетных трансфертов (статья 139.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации), предоставляемых местным бюджетам из регионального бюджета (не более 10 процентов общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам, за исключением субвенций). Как отмечают эксперты, в условиях финансовой нестабильности необходимость в дополнительных бюджетных средствах для сохранения сбалансированности бюджетов будет нарастать, а для решения указанной проблемы предполагается дополнительно использовать средства в бюджеты муниципальных образований, предоставляемые из федерального бюджета адресно. Ряд изменений в бюджетном законодательстве также коснулся появления новых типов муниципальных образований – внутригородских муниципальных образований и, соответственно, городских округов с внутригородскими муниципальными образованиями.

Эксперт В.В. Левина обоснованно полагает, что следствием корректировок бюджетного законодательства являются дополнительное усложнение финансовой системы регионов и их меньшая прозрачность в связи с использованием дифференцированных подходов к регулированию межбюджетных отношений с городскими и сельскими поселениями и появлением большего количества бюджетов (в случае формирования городских округов с внутригородским делением).

Как отмечено в самом начале, ключевым трендом 2014–2015 годов в вопросах компетенции местного самоуправления стали оценка и имплементация норм Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, радикально изменивших регулирование компетенции муниципальных образований и затронувших базовые принципы ее формирования. Речь идет о двух принципиальных новациях в части регулирования компетенции местного самоуправления:

- предоставление субъектам Российской Федерации права «перераспределять полномочия» между органами местного самоуправления и государственной власти,
- предоставление субъектам Российской Федерации права закреплять за сельскими поселениями («возвращать») все или часть полномочий, переданных самим этим Законом от сельских поселений муниципальным районам, а также права перераспределения полномочий между городскими округами с внутригородскими муниципальными образованиями и входящими в их состав внутригородскими муниципальными образованиями.

Так, в частности, статьей 1 Федерального закона № 136-ФЗ была введена новая норма: статья 26.3 Закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ была дополнена пунктом 6.1, в соответствии с которым «законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных пунктами 1, 2, 7, 8 части 1 статьи 17 и частью 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По мнению подавляющего большинства экспертов (Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, Э. Маркварт, Е.С. Шугрина, эксперты фонда «Институт экономики города» и др.), данное положение по сути означает *отказ законодателя от некоторых базовых принципов*, положенных в свое время в основу реформы разграничения полномочий в целом и муниципальной реформы в частности. Так, до вступления в силу Федерального закона № 136-ФЗ установление перечней вопросов местного значения как ключевого элемента компетенции местного самоуправления осуществлялось исключительно на федеральном уровне и только путем внесения изменений в сами перечни. В настоящее время право корректировки, перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти предоставляется субъектам Российской Федерации. Однако ключевое (по сути, системное) изменение заключается в том, что государству (субъектам Федерации) отныне предоставлено право изъятия тех или иных вопросов местного значения (за исключением тех, что перечислены в абзаце 2 приведенной выше нормы) из компетенции местного самоуправления и решения их на государственном уровне. Подобные действия получили название «перераспределение полномочий» (в отличие от разграничения полномочий).

В этом месте необходимо отметить, что, согласно многочисленным правовым позициям Конституционного суда Российской Федерации, из прямого предписания цитировавшейся выше части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации следует, что *вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти* (Постановления от 24 января 1997 г. № 1-П, от 15 января 1998 г. № 3-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П).

В одном из своих решений последних лет Конституционный суд, развивая данный подход, в частности, отметил, что из положений Конституции Российской Федерации «во взаимосвязи с положениями ее статей 1 (часть 1), 4 (часть 2), 71, 72 (часть 1) и 76 (части 1 и 2) следует, в частности, что самостоятельность местного самоуправления определяется его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции Российской Федерации в законе и включает в себя предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения. Данный вывод согласуется с правовыми позициями Конституционного суда Российской Федерации, изложенными в ряде его постановлений, в том числе от 16 октября 1997 г. № 14-П и от 30 ноября 2000 г. № 15-П» [6]. И далее: «Соблюдение этих требований является необходимым условием для обеспечения на законодательном уровне принципа равенства прав муниципальных образований.., что в сфере финансово-бюджетных правоотношений предполагает, в частности, юридическое равенство между муниципальными образованиями в их взаимоотношениях с органами государственной власти, являющееся в конечном счете одной из гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства» (Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П).

Иное означало бы, что законодатель вправе закрепить за местным

самоуправлением не определенные по объему полномочия, а органы местного самоуправления – реализовать их произвольным образом, что приводило бы к нарушению принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти, ставило бы под сомнение надлежащее финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления соразмерно его полномочиям, а в результате создавало бы угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации)» [7].

По нашему мнению, из приведенных норм Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации с очевидностью следует, что **органы государственной власти ни при каких обстоятельствах не вправе решать вопросы местного значения, изымать их из компетенции местного самоуправления**. В равной мере не допускается под видом «перераспределения» государственных полномочий их передача на исполнение органам местного самоуправления без надлежащего (с сопровождением необходимыми и достаточными финансовыми средствами) делегирования. Однако именно подобные действия стали массовым следствием соответствующего регулирования, что позволяет большинству экспертов всерьез сомневаться в его конституционности.

Как справедливо отмечал сразу после принятия Федерального закона № 136-ФЗ И.В. Бабичев, «из прямого предписания части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти... Из этих положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее статей 1 (часть1), 4 (часть 2), 71, 72 (часть 1) и 76 (части 1–2) следует, в частности, что самостоятельность местного самоуправления определяется его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции Российской Федерации в федеральном законе и включает в себя предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения» [8].

Основным отличием данной процедуры является срочность изъятия полномочий у местного самоуправления. В этой связи «предоставление возможности перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их бессрочной передачи законом субъекта Федерации органам государственной власти субъекта Федерации в качестве государственных полномочий... фактически исключало бы из компетенции муниципальных образований часть собственных полномочий по решению вопросов местного значения, что не соответствует... нормам Конституции Российской Федерации и противоречило бы отраслевым федеральным законам, устанавливающим эти полномочия именно как полномочия по решению вопросов местного значения» [9].

Основная идея делегирования: ряд государственных полномочий целесообразно исполнять на максимально приближенном к населению уровне публичной власти, то есть на уровне местного самоуправления. Конечно, подобное делегирование не может быть совершенно произвольным

Однако попытки путем подобного толкования привести нормы Федерального закона № 136-ФЗ хотя бы в некоторую видимость соответствия с Конституцией Российской Федерации и правовыми позициями Конституционного суда Российской Федерации практически сразу же были опровергнуты практикой правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации. Поскольку Федеральным законом № 136-ФЗ не устанавливаются какие-либо требования (критерии, ограничения, условия) для перераспределения полномочий органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов Федерации, то на практике субъекты Федерации нередко изымают из компетенции местного самоуправления те или иные полномочия без каких-либо объективных причин и обоснований. Так, в частности, с момента вступления в силу Федерального закона № 136-ФЗ и до конца сентября 2015 года в общей сложности 21 субъект Российской Федерации принял законы о «перераспределении полномочий» между органами местного самоуправления и государственной власти. При этом в подавляющем большинстве случаев речь идет не о каких-либо полномочиях внутри вопросов местного значения, а об изъятиях целиком вопросов местного значения.

А во многих субъектах Российской Федерации речь идет к тому же об изъятии не единичных вопросов местного значения, а их значительного числа. К примеру, абсолютный «лидер» – **Ненецкий автономный округ** – изъял из компетенции местного самоуправления в свою пользу 18 вопросов местного значения, **Московская** и **Орловская области** изъяли по 7 вопросов местного значения, 4 – **Приморский край**, по 3 – **Тюменская** и **Новгородская области**.

Анализ законодательства 21 субъекта Российской Федерации свидетельствует о том, что чаще всего изымались полномочия органов местного самоуправления в следующих сферах:

- разработка генеральных планов и градостроительства (в 14 субъектах Российской Федерации из 21);
- организация и предоставление отдельных коммунальных услуг (9 субъектов Российской Федерации);
- удаление промышленных и бытовых отходов (7 субъектов Российской Федерации);
- установление рекламных конструкций (6 субъектов Российской Федерации) [10].

Оценивать практические результаты такого «перераспределения» преждевременно, однако их конституционно-правовая оценка представляется весьма спорной. Процесс «перераспределения полномочий» в субъектах Российской Федерации протекает в большинстве случаев на фоне серьезного обострения взаимоотношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями [11].

По мнению политолога А. Кынева, «у муниципалитетов постепенно отбираются все ключевые полномочия и передаются на уровень субъектов Российской Федерации. Таким образом, органы местного самоуправления лишаются каких бы то ни было рычагов власти. Кроме того, отменяются выборы глав муниципалитетов, их назначением будут заниматься губернаторы. Все это в корне подрывает идею местного самоуправления как такового и саму суть демократии, поскольку вся власть концентрируется в одних руках» [12].

По мнению подавляющего большинства экспертов, Федеральный закон № 136-ФЗ существенно усилил неопределенность в регулировании компетенции местного самоуправления, лишил в значительной мере смысла конституционно-правовую категорию «вопросы местного значения»

Эксперт фонда «Институт экономики города» Р. Попов убежден, что принятие ключевых решений отдано на откуп субъектам Федерации, и многое будет зависеть от позиции губернаторов и их отношений с главами муниципалитетов. «Это своего рода тест на политическую культуру. Не секрет, что многим главам субъектов хочется сжать в кулак систему местного самоуправления и получить полный контроль над главами городов и районов. Интересно, какие из регионов смогут преодолеть этот соблазн, а какие – нет. В любом случае то, что у органов местного самоуправления отнимают полномочия, плохо для самих муниципалитетов, но вряд ли изменения заметит население, которое и сейчас плохо разбирается в том, кто за что во власти отвечает». Эксперт отмечает, что, с одной стороны, регионам выгодно забирать полномочия, и в первую очередь они отнимут лакомые куски, например возможность распоряжаться землей, но в то же время растет и ответственность субъектов [13].

В завершение обзора по данному вопросу необходимо подчеркнуть, что перераспределение полномочий в смысле норм Федерального закона № 136-ФЗ вообще-то предполагает возможность передачи полномочий как сверху вниз, от органов государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления, так и снизу вверх, от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае использования данной юридической конструкции для перераспределения полномочий сверху вниз становится непонятным ее отличие от процедуры делегирования исполнения отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, предусмотренного статьей 132 Конституции Российской Федерации и статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ. В свою очередь, перераспределение полномочий снизу вверх, как показывает в том числе и приведенная выше практика регионального регулирования, означает снятие ограничений (до принятия Федерального закона № 131-ФЗ подобное допускалось только для отдельных случаев, прямо установленных статьей 75 Федерального закона № 131-ФЗ) на право субъектов Российской Федерации вмешиваться в решение вопросов местного значения.

По меткому замечанию Т.М. Бялкиной, подобные законодательные новеллы приводят де-юре к возникновению *предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления,* полному размыванию содержания конституционной категории «вопросы местного значения». Кроме того, они позволяют передавать органам местного самоуправления государственные полномочия без соответствующего обеспечения, как того требует Конституция Российской Федерации.

Еще одной существенной новеллой Федерального закона № 136-ФЗ стала дифференциация компетенции (в первую очередь круга вопросов местного значения) между городскими и сельскими поселениями. Следует иметь в виду, что ранее действовавшее законодательство таких различий не предусматривало – все поселения обладали равной компетенцией. На настоящий момент круг вопросов местного значения, отнесенных к компетенции сельских поселений, значительно у́же компетенции городских поселений, в связи с чем применительно к сельским поселениям принято говорить о так называемой *«усеченной компетенции»*.

В то же время Федеральный закон № 136-ФЗ предусмотрел, что «законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа... вопросов местного значения городских поселений». Анализ регионального законодательства за период с момента вступления в силу Федерального закона № 136-ФЗ и до конца сентября 2015 года свидетельствует о том, что 50 субъектов Российской Федерации воспользовались предоставленным им правом и вернули сельским поселениям часть их компетенции. При этом в подавляющем большинстве случаев речь шла о таких вопросах местного значения, как организация предоставления ритуальных услуг и организация сбора и вывоза бытовых отходов (48 субъектов Российской Федерации), компетенция в сфере дорожной деятельности, обеспечении жилыми помещениями малоимущих нуждающихся, организации массового отдыха, предотвращении чрезвычайных ситуаций, предоставлении жилых помещений участковым (40 субъектов Российской Федерации). 35 субъектов Российской Федерации вернули сельским поселениям их полномочия в таких сферах, как коммунальные услуги (полностью или частично), обеспечение межнационального согласия, сохранение культурного наследия, содействие развитию народных промыслов, противодействие коррупции. Примечательно (с учетом продемонстрированного выше тренда по изъятию компетенции), что в 25 субъектах Российской Федерации сельским поселениям были возвращены полномочия в сфере разработки и принятия генеральных планов и градостроительной деятельности [14].

Критериями дифференцированного подхода к определению компетенции конкретных муниципальных районов и сельских поселений могут служить *реальные экономические, финансовые, социально-культурные, демографические и иные возможности* конкретных поселений решать более широкий круг вопросов, чем закрепленный в Федеральном законе минимум (Т.М. Бялкина, Э. Маркварт, И.В. Стародубровская). Возможность договорного перераспределения полномочий между органами местного самоуправления муниципаль-

ных районов и входящих в их состав поселений существовала и раньше (часть 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ). Однако на практике муниципальные районы нередко злоупотребляли этой своей возможностью, неоправданно ограничивая права поселений (Т.М. Бялкина, Э. Маркварт и др.). Будут ли субъекты Российской Федерации более объективно подходить к определению круга вопросов, решаемых на районном и поселенческом уровнях местного самоуправления, исходя из своей региональной специфики, создавая при этом стимулы для развития потенциала поселений, покажет время. Однако в настоящее время существуют (и, по сути, конкурируют между собой) обе модели «перераспределения полномочий» между муниципальными районами и сельскими поселениями: путем заключения соглашений и путем принятия соответствующего закона субъекта Федерации.

Серьезные сомнения (в том числе с точки зрения соответствия нормам Конституции Российской Федерации и нормам Федерального закона № 131-ФЗ) вызывает и установленное Федеральным законом № 136-ФЗ регулирование компетенции (круга вопросов местного значения) городских и внутригородских муниципальных образований на уровне законов субъектов Российской Федерации, а не уставами самих городских округов. Так, например, часть 3 статьи 16.2 устанавливает: «Полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению... вопросов местного значения внутригородских районов могут разграничиваться законами субъекта Российской Федерации между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов».

Существенные возражения у экспертов (Р.В. Бабун, Т.М. Бялкина и др.) вызывает и положение «новой» части 3 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ: «Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств»; при этом в части 1.1 статьи 17 указано, что в случае, предусмотренном частью 3 статьи 16.2 настоящего Федерального закона, полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации. В части 3 статьи 16 речь идет, по сути, об установлении дополнительных вопросов местного значения в нарушение существующих концептуальных положений Федерального закона № 131-ФЗ о компетенции (федеральные перечни вопросов местного значения, недопустимость их изменения без соблюдения статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ; установление дополнительных вопросов местного значения исключительно по инициативе самого муниципального образования в своем уставе).

Среди экспертов существуют серьезные опасения, что данная норма будет превращена в право органов государственной власти субъектов Российской Федерации признавать вопросами местного значения вопросы их собственной компетенции (то есть государственного на уровне субъекта Российской Федерации значения). И в этом случае будет еще более размыта (если не утрачена вовсе) роль конституционной категории «вопросы местного значения», поскольку ее содержание становится столь неопределенным, что может меняться в зависимости от субъективного усмотрения органов государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации. А это, по справедливому утверждению Т.М. Бялкиной, приведет к необходимости согласиться и с возможностью самостоятельного уменьшения органами государственной власти субъектов Российской Федерации своей компетенции, определенной Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

По мнению подавляющего большинства экспертов (Р.В. Бабун, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, Э. Маркварт, Е.С. Шугрина и др.), Федеральный закон № 136-ФЗ существенно усилил неопределенность в регулировании компетенции местного самоуправления, лишил в значительной мере смысла конституционно-правовую категорию «вопросы местного значения» и создал предпосылки нарушения конституционных положений о самостоятельности местного самоуправления.

Примечания

1. *Васильев В.И.* О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. – 2007, № 7. – С. 15.

2. *Чеботарев Г.Н., Панфилов А.Н.* Компетенция местного самоуправления: Монография. – Тюмень: Изд-во Тюменского госуниверситета, 2012. – С. 83.

3. *Васильев В.И.* Не забыть главного // Гражданин. Выборы. Власть. Научно-аналитический журнал. – 2014, № 1. – С. 100–106.

4. *Бабун Р.В.* Вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления: новые реалии // Местное право. – 2015, № 2. – С. 13–14.

5. Здесь и ниже используются данные, проанализированные и опубликованные Минфином России на сайте: http://www.minfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/

6. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П.

7. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П.

8. *Бабичев И.В.* Новый этап муниципального строительства: возможности и риски // Местное право. – 2014, № 3. – С. 15.

9. *Там же.*

10. Результаты собственного анализа, проведенного А.А. Шамсуллиным и Э. Марквартом (эксперты ВШГУ РАНХиГС), на основе текстов законодательных актов, опубликованных в КонсультантПлюс

11. Так, например, по информации сайта УралБизнесКонсалтинг, «свердловские муниципалитеты выступили против перераспределения полномочий между городскими и региональными властями. Они считают, что текущая политика команды губернатора Евгения Куйвашева может привести к резкому ухудшению качества работы городской администраций. Отметим, что в последнее время областные власти инициировали принятие целого ряда законопроектов, которые предполагают передачу полномочий из города в область...»: http://urbc.ru/1068047699-edinym-frontom.html Аналогичные оценки процесса перераспределения можно найти и в отношении большинства других регионов.

12. http://www.kommersant.ru/doc/2639772

13. Подробнее: http://www.kommersant.ru/doc/2639772

14. Результаты собственного анализа, проведенного А.А. Шамсуллиным и Э. Марквартом, на основе текстов законодательных актов, опубликованных в КонсультантПлюс

***Екатерина ШУГРИНА**, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

Гарантии и судебная защита

местного самоуправления

Гарантированность местного самоуправления – это его неотъемлемый атрибут, который закреплен как в международном, так и в российском национальном праве. Гарантии служат тем мостиком, который обеспечивает переход от общего к частному, от прокламируемой возможности к действию [1]. Иными словами, право на осуществление местного самоуправления останется очередной декларацией до тех пор, пока в России не будет функционировать эффективная система его гарантий.

Под *системой гарантий права на осуществление местного самоуправления* понимается совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию, охрану, правовую защиту и восстановление. Все многообразие гарантий можно разделить на общие и специальные (юридические) гарантии. Причем последние, в свою очередь, представляют гарантии реализации, защиты, охраны и восстановления права на осуществление местного самоуправления. Конкретные меры могут быть использованы в зависимости от ситуации, а также от того, о каких гарантиях идет речь: гарантиях территориальной, организационной, экономической самостоятельности местного самоуправлении или о защите местного самоуправления. В большинстве случаев те или иные гарантии используются в различных комбинациях. Примечательно, что, поскольку нарушение или прочие посягательства на местное самоуправление, право на его осуществление в принципе могут иметь место на любой стадии их реализации, постольку необходимость в их охране или защите может возникнуть в любой момент, а затем реализация продолжается в обычном порядке.

На сегодняшний день в правовой науке утвердилась точка зрения, согласно которой отдельно взятая гарантия не способна обеспечить требуемый результат, как правило, все гарантии действуют не изолированно, а в тесном, неразрывном единстве, в системе [2]. Вследствие этого на практике очень часто происходит смешение различных видов гарантий, что позволяет достичь максимального эффекта.

Судебная защита местного самоуправления – одна из постоянных тем профессора Екатерины Шугриной. Статьи ее авторства по этой теме публиковались в «МВ» в 2012–2014 годах.

В 2014–2015 годах в текст Федерального закона № 131-ФЗ были внесены изменения, влияющие и на объем гарантий местного самоуправления.

В качестве примера *позитивной гарантии* следует привести изменения, внесенные в статью 77 Федерального закона № 131-ФЗ, а также в статью 24.5 Кодекса Российской Федерации об административно-правовых нарушениях.

В частности, с 1 января 2016 года в случае, если во время производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, иным должностным лицом органа местного самоуправления, руководителем муниципального учреждения вносилось или направлялось в соответствии с порядком и сроками составления проекта соответствующего местного бюджета предложение о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий органа местного самоуправления, выполнение муниципальным учреждением соответствующих уставных задач и при этом бюджетные средства на указанные цели не выделялись, производство по делу об административном правонарушении в отношении указанных должностных лиц подлежит прекращению.

В качестве *негативного примера* можно привести следующее. Если перечень вопросов местного значения до внесения поправок Федеральным законом № 136-ФЗ носил закрытый характер, устанавливался исключительно Федеральным законом № 131-ФЗ для каждого вида муниципального образования и не мог быть изменен иначе, как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный

закон [3], то после внесения названных поправок стал носить произвольный характер и зависеть от усмотрения субъектов Российской Федерации. Уровень гарантий местного самоуправления существенно снижен и перенесен с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации.

В своем особом мнении судья Конституционного суда Российской Федерации Н.С. Бондарь по упоминавшемуся выше *«Иркутскому делу»* в очередной раз обратил внимание на то, что Конституция Российской Федерации предполагает повышенный уровень защиты прав местного самоуправления от ограничений, которые могут вводиться именно и только федеральным законом, что предопределено не только общей нормой, содержащейся в статье 55 (часть 3), но и специальной нормой статьи 133. Обязанность федеральных органов государственной власти обеспечивать государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления, установленная в части 4 статьи 3 Федерального закона № 131-ФЗ, является нормой прямого действия. Более того, в случае противоречия каких бы то ни было нормативных правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции Российской Федерации и Федеральному закону № 131-ФЗ применяется наряду с Конституцией Российской Федерации указанный Федеральный закон (часть 3 статьи 5 Федерального закона № 131-ФЗ) как акт не только прямого действия, но и повышенной юридической силы в соотношении со всеми другими нормативными правовыми актами по вопросам местного самоуправления.

Вместе с тем одной из наиболее эффективных форм защиты является *судебная защита*. Защита местного самоуправления в суде имеет двоякое значение. С одной стороны, это право граждан, организаций и других субъектов муниципального права, с другой – гарантия местного самоуправления [4].

Причем если для граждан защита нарушенных прав и законных интересов в сфере местного самоуправления является конституционным правом, то для органов и должностных лиц, как представляется, это конституционная обязанность. Следовательно, граждане, осуществляя свое право на местное самоуправление, одновременно имеют право на судебную защиту такого права, а органы и должностные лица местного самоуправления не просто имеют право, а обязаны защищать право граждан на местное самоуправление всеми легитимными способами и средствами, в том числе в судебном порядке.

Согласно статье 133 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту. Однако данные конституционные нормы далеко не сразу стали реально работающими. Следует подчеркнуть, что конкретное понимание местного самоуправления как объекта судебной защиты всегда корреспондируется с пониманием соответствующего субъекта (гражданина, населения, муниципального образования и т.п.), обладающего правом его защищать.

В Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствует отдельная статья, посвященная судебной защите местного самоуправления. Законодатель посчитал достаточным включение в текст Закона статьи 78, предусматривающей возможность обжалования в суде решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Вместе с тем анализ текста Закона свидетельствует о фактическом усилении роли суда. Большое количество процедур может быть реализовано только при наличии судебного решения. А в некоторых случаях предусмотрено прямое обращение в суд.

Следует обратить внимание на то, что, даже если в действующем нормативном правовом акте не предусмотрено право на обжалование в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, такое право все равно есть. Например, *процедура удаления главы в отставку* длительное время формально не предусматривала возможности обжалования решения представительного органа об удалении главы муниципального образования. Вместо этого главе муниципального образования предоставлялось право в письменном виде изложить свое особое мнение. В Решении Озерского городского суда **Челябинской области** от 16 июня 2009 г. по делу № 2-822/09 указывается, что отсутствие указания в статье 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ на право на судебное обжалование решения представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку не может расцениваться как свидетельствующее об отрицании судебного механизма защиты прав удаляемого в отставку лица. В статьях 46, 133 Конституции Российской Федерации, статье 11 Европейской Хартии местного самоуправления, главе 25 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации, статье 78 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается возможность обжалования в суде решений, нарушающих права и свободы граждан, а также любых решений, принятых органами местного самоуправления. В 2014 году в статью 74.1 была добавлена часть 17, в соответствии с которой глава муниципального образования, в отношении которого представительным органом муниципального образования принято решение об удалении его в отставку, вправе обратиться с заявлением об обжаловании указанного решения в суд в течение 10 дней со дня официального опубликования такого решения. Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня подачи заявления.

Анализ судебной практики показывает, что граждане весьма активно используют свое право на судебную защиту. Но, несмотря на рост количества обращений от органов местного самоуправления, судебная защита пока еще не стала привычной практикой в муниципальных образованиях.

При обращении в суд заявитель может преследовать различные цели, иногда даже не отдавая себе в этом отчет. Как правило, целями судебной защиты называют [5]:

- решение конкретной проблемы, восстановление конкретного права, законного интереса;
- восполнение пробела законодательства;
- разрешение коллизий, исправление дефектов законов и иных нормативных актов;
- восстановление законности;
- влияние на развитие законодательства.

Вместе с тем именно цели судебной защиты предопределяют ожидаемый результат, влияют на то, в какой суд обращается заявитель. Например, согласно последним поправкам в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» (в редакции от 28 декабря 2010 г.) жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если Закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде (статья 97). В Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривается, что Европейский суд по правам человека может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это

предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу (статья 35). Таким образом, если заявитель планирует обращаться в Европейский суд по правам человека или Конституционный суд Российской Федерации, то начинать надо с иных судов – судов общей или арбитражной юрисдикции, но, работая в них, готовить необходимые материалы для обращения, например, в Европейский суд по правам человека. Кроме того, следует помнить, что в Европейском суде по правам человека быстрого результата не будет; средний срок рассмотрения дел составляет 5–7 лет, а иногда и 20 лет. Иными словами, при обращении в данный суд быстрого результата ждать не следует.

Следует обратить внимание на то, что цели судебной защиты предопределяют, каким образом заявитель формулирует свои требования, а это уже влияет на выбор вида судопроизводства (исковое или неисковое). В зависимости от подсудности защита прав местного самоуправления может осуществляться судами общей юрисдикции, арбитражными судами, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, Конституционным судом Российской Федерации.

Необходимость осознания цели судебной защиты в полной мере проявляется и при использовании таких «модных» механизмов, как обращение в Конституционный суд Российской Федерации или Европейский суд по правам человека. Заявитель может и не получить результата лично для себя, но выступить в защиту тех, кто окажется в подобной ситуации в будущем. Это связано и с длительностью судебного разбирательства, особенно в Европейском суде по правам человека, и со спецификой судопроизводства.

Например, 7 июля 2011 года Конституционный суд Российской Федерации огласил Постановление № 15-П по *«Хомутининскому делу»* об использовании пропорциональной избирательной системы как единственно возможной на муниципальных выборах. В данном решении указывалось, что ряд норм законов являются неконституционными, констатировалось, что признание положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона **Челябинской области** «О муниципальных выборах в Челябинской области» не соответствующими Конституции Российской Федерации само по себе не означает, что проведенные с применением пропорциональной избирательной системы выборы в Совет депутатов Хомутининского сельского поселения Увельского муниципального района Челябинской области, в связи с которыми имело место конкретное дело граждан Б. и Г., привели к искажению волеизъявления избирателей. Судебные постановления, принятые по заявлениям граждан Б. и Г. на основании положений, признанных данным постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

Получив это решение, граждане Б. и Г. обратились в суды общей юрисдикции, оспаривая законность проведенных на основании неконституционного закона выборов, однако положительного для себя решения не получили (см. Определение Верховного суда Российской Федерации от 11 января 2012 г. по делу № 48-Г11-32).

Вместе с тем в Решении Конституционного суда Российской Федерации есть норма, в соответствии с которой законодателю необходимо в течение 6 месяцев привести законодательство в соответствие с позицией, сформулированной Конституционным судом Российской Федерации. Иными словами, собственные нарушенные права заявителям не удалось восстановить, но они выступили в защиту общественных интересов, добившись признания неконституционными соответствующих норм законов и необходимости их изменения.

Следует отметить, что федеральный законодатель реагировал на наиболее значимые и резонансные позиции Конституционного суда Российской Федерации, внося соответствующие изменения в федеральное законодательство, хотя и не всегда оперативно. В качестве некоторых примеров можно назвать:

- о понятии местного самоуправления (сформулирована в 2000 году [6], учтена законодателем в 2003 году [7]);
- об отзыве выборных должностных лиц (сформулирована в 2002 году [8], учтена законодателем в 2003 году [9]);
- об открытом списке имущества, находящемся в муниципальной собственности (сформулирована в 2006 году [10], учтена законодателем в 2011–2012 годах [11]);
- об особенностях использования пропорциональной избирательной системе на муниципальных выборах (сформулирована в 2011 году [12], учтена законодателем в 2012 году [13]);
- об особенностях замещения должности главы муниципального образования, удаленного в отставку, и судебной защите его прав (сформулирована в 2013 году [14], учтена законодателем в 2014 году [15]).

Можно приводить и другие примеры, однако до сих пор остается значительное количество позиций Конституционного суда Российской Федерации, не инкорпорированных федеральным законодателем в тексты соответствующих законов.

Следует заметить, что за последние 20 лет цели судебной защиты местного самоуправления или права на его осуществление претерпевали определенные изменения, в разные годы категории дел, рассматриваемые в судах, были разными.

В 1990-е годы довольно активно формировалось право на судебную защиту. Зачастую именно судами или на основе судебных решений более четко формулировалось, кто может обращаться в суд, в какой суд могут обращаться органы местного самоуправления, что является объектом судебной защиты.

Много судебных решений принималось для восполнения пробелов законодательства, особенно в тех регионах, где не было необходимых законов субъектов Российской Федерации. Например, в судебном порядке назначались выборы в органы местного самоуправления (позже эти вопросы были урегулированы Федеральным законом от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»), в судебном порядке решался вопрос о том, где и по какой процедуре регистрировать уставы муниципальных образований (следует напомнить, что ранее вопрос о государственной регистрации уставов муниципальных образований находился в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации; однако соответствующие законы были приняты далеко не во всех субъектах Российской Федерации).

Право органов местного самоуправления на обращение в Конституционный суд Российской Федерации несколько раз было предметом рассмотрения непосредственно в Конституционном суде. Причем позиция самого Конституционного суда Российской Федерации менялась достаточно кардинально. Первоначально Конституционный суд в своем Опре-

делении от 19 марта 1997 г. № 20-О указал, что по смыслу Конституции Российской Федерации объединениями граждан являются создаваемые ими на добровольной основе по собственной инициативе формирования для защиты своих интересов и достижения общих целей. Органы местного самоуправления являются формой осуществления власти народом, образуются на основе реализации избирательных прав граждан, закрепленных в статье 32 Конституции Российской Федерации, то есть имеют иные, чем объединения граждан, признаки. Конституция Российской Федерации (часть 2 статьи 15) различает органы местного самоуправления и объединения граждан в качестве самостоятельных субъектов права (Определение Конституционного суда Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 20-О). Иными словами, органы местного самоуправления, их должностные лица не рассматривались как субъект обращения в Конституционный суд Российской Федерации.

Однако уже к 2002 году Конституционный суд Российской Федерации в другом решении существенно скорректировал свою позицию. В Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П по жалобам А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева отмечается, что не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления. Следует особо подчеркнуть, что в приведенном Постановлении прямо не говорится, что у органов местного самоуправления и (или) их должностных лиц есть право на обращение в Конституционный суд Российской Федерации. Однако такой вывод напрашивается.

С 2003 года с принятием Федерального закона № 131-ФЗ категория рассматриваемых в судах дел в целом стала соответствовать основным этапам реформирования местного самоуправления: суды стали массово рассматривать дела о реформировании территориальных основ местного самоуправления, потом по формированию органов местного самоуправления, разграничению компетенции, позже по формированию финансово-экономических основ местного самоуправления; сейчас рассматриваются дела, связанные с объемом полномочий органов местного самоуправления и их должностных лиц, ответственностью за их неисполнение.

Вместе с тем стали появляться и новые категории дел, не урегулированные действующим процессуальным законодательствам. Примерами таких дел стали споры, связанные с межбюджетными отношениями, дела об оспаривании межмуниципальных соглашений, заключаемых в порядке части 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ.

В последнее время актуализировалась проблема соотношения судебных и внесудебных способов защиты нарушенных прав. Следует отметить, что зачастую оптимальный результат дает умелое сочетание механизмов судебной защиты и иных средств защиты, таких как обращение в административном порядке в органы государственной власти, обращение к негосударственному сектору, в средства массовой информации и т.п. Но следует помнить, что использование средств самозащиты не может в полной мере заменить обращение в судебные органы. Например, голодовка может помочь привлечь внимание к проблеме, придать делу общественный резонанс, но не может голодовка заменить обращение в суд, если это необходимо.

Примечания

1. *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности в России. – М., 1997. – С. 221.

2. Муниципальное право России / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. – М., 2005. – С. 182.

3. *Бялкина Т.М.* Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. – 2014, № 8. – С. 1609–1610.

4. *Шугрина Е.С.* Судебная защита местного самоуправления. – М., 2010. – С. 10–11.

5. *Шугрина Е.С.* Некоторые особенности судебной защиты местного самоуправления // Местное право. – 2012, № 2. – С. 3–16.

6. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»».

7. См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

8. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева».

9. См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

10. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

11. См.: Федеральные законы от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ и от 25 июня 2012 г. № 91-ФЗ.

12. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана».

13. См.: Федеральный закон от 16 октября 2012 г. № 173-ФЗ.

14. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова».

15. Федеральный закон от 4 октября 2014 г. № 290-ФЗ «О внесении изменений в статьи 36 и 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Публикуется по стенограмме и в сокращении

Местное самоуправление на современном этапе общественного развития

Экспертный «круглый стол» на Гайдаровском форуме-2016 [1]

Доклад Высшей школы государственного управления (ВШГУ) РАНХиГС, федеральная часть которого опубликована на стр. 42 – 73 этого номера, был представлен на экспертном «круглом столе» в рамках Гайдаровского форума, по традиции проходящем в начале года в РАНХиГС. Публикуя основные выступления экспертов, обращаем внимание на то, что, хотя общий тон дискуссии нельзя назвать умиротворенным, в ней участвовали ведущие российские эксперты, академические ученые и практики, занимающимся местным самоуправлением более двадцати лет.

Вступительное слово

Дмитрий Буташин, *проректор РАНХиГС, директор Высшей школы государственного управления РАНХиГС*

«Дорогие друзья, рад вас приветствовать. Разговор ожидается горячий, заинтересованный, потому что проблематика местного самоуправления всегда вызывает интерес, особенно когда начинается новый переходный этап. Сегодня наблюдается усиление роли муниципальных районов, возникают новые модели управления, количество муниципалитетов то увеличивается, то сокращается, перераспределяются полномочия. Очевидно, что эти и другие вопросы требуют осмысления и обсуждения.

Заранее хочу поблагодарить вас за вашу работу и вовлеченность и приглашаю принять участие в проектах ВШГУ РАНХиГС: в этом году запланирован целый ряд мероприятий, посвященных вопросам местного самоуправления, организованных и в рамках Системы подготовки кадров органов местного самоуправления, и в рамках деятельности РАНХиГС в целом. Буду признателен за ваш интеллектуальный, творческий и деловой вклад в ту работу, которую мы вместе с вами ведем по совершенствованию управления в стране».

Два вопроса для обсуждения

Александр Балобанов, *модератор дискуссии, кандидат философских наук, заместитель заведующего кафедрой государственного управления Института общественных наук (ИОН) РАНХиГС*

«Мы загодя попросили экспертов сформировать мнение по некоторым ключевым вопросам. Первый из них: «Какова ситуация с местным самоуправлением сегодня?». Этот вопрос состоит из двух частей: «Что является самым главным для сегодняшнего состояния дел?» и «Какие события 2015 года стали самыми важными для местного самоуправления?». Второй вопрос – о перспективах самоуправления. Он также включает проектную (самую важную) часть – «Что сейчас нужно делать для местного самоуправления?» и прогнозную – «Что будет происходить с местным самоуправлением?».

Из того минимального количества ответов, которые мы получили, одна вещь очевидна, и для старта дискуссии она более чем уместна: представляется, что можно ставить вопрос «Существует ли сегодня сам предмет, о котором мы говорим, – местное самоуправление?».

У местного самоуправления всегда были две составляющие: *собственно местное самоуправление,* связанное с участием, гражданскими отношениями и т.п., и *муниципальное управление*, где основной акцент – на управлении территориями и всем муниципальным хозяйством. В этом смысле местное самоуправление сегодня отчетливо замещается муниципальным управлением, что и дает возможность поставить вопрос так: есть ли предмет, который нас всех здесь собрал, то есть местное самоуправление, или остались только муниципальное управление или какие-то другие форматы? Скептический ответ на этот вопрос сейчас очень популярен. Многие видят ситуацию именно так: пространство местного самоуправления сжимается как шагреневая кожа».

Презентация доклада РАНХиГС

Екатерина Шугрина, *доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

«Добрый день, уважаемые коллеги. Рада видеть вас здесь в таком многочисленном составе – это уже можно считать ответом на вопрос. Местное самоуправление есть, раз мы собрались его обсуждать в таком составе. Так что не так все плохо, как кажется со стороны.

Я хотела бы презентовать «Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации». В рамках РАНХиГС такая работа была проделана впервые. Это экспертный доклад о состоянии местного самоуправления. Подобная работа уже выполнялась в последние годы в рамках Всероссийского совета местного самоуправления, Общероссийского Конгресса муниципальных образований, Общественной палаты Российской Федерации. Отличие нашего экспертного доклада в том, что мы в одном документе попытались соединить федеральную и региональную части. Взгляд на местное самоуправление с *федерального уровня* представили эксперты Высшей школы государственного управления РАНХиГС. *Региональный взгляд* на местное самоуправление показали филиалы-институты, и эта работа была проделана в форме *конкурса.*

Был объявлен конкурс, мы получили более двадцати региональных докладов, по результатам которого было отобрано пять докладов, которые мы в результате опубликовали. Что особенно ценно – в этих докладах дается описание конкретной ситуации с местным самоуправлением в конкретном регионе.

[1] По материалам Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС (http://131fz.ranepa.ru).

Авторы дают описание местного самоуправления в **Нижегородской области,** в **Волгоградской области, Республике Саха (Якутии), Республике Карелии.** Также у нас есть авторский коллектив, который сделал потрясающую работу: описал местное самоуправление всего Дальневосточного федерального округа, дал сравнительный анализ входящих в этот округ субъектов Российской Федерации.

Авторами доклада являются разные специалисты: это и юристы, и экономисты, и управленцы, и социологи. В одном из докладов есть совершенно потрясающие данные социологического исследования об отношении к местному самоуправлению, к власти. В докладе приводится много статистической информации и много зарисовок с мест. Мы планируем продолжать подготовку докладов, делать эту работу ежегодно и, наверное, представлять другие регионы.

В этом году мы сами для себя определили тему федеральной части следующим образом: **местное самоуправление как конституционная ценность.** При подготовке федеральной части экспертного доклада мы следовали логике конституционных норм. В докладе показывается местное самоуправление как конституционная ценность, говорится о том, что такое местное самоуправление, анализируются территориальные, организационные основы местного самоуправления, полномочия местного самоуправления. Именно через характеристику полномочий показываются экономические основы местного самоуправления, показываются и гарантии судебной защиты местного самоуправления. Мы констатируем, что местное самоуправление в Конституции Российской Федерации провозглашено как конституционная ценность, что у нас есть большое количество норм, регулирующих организационные, экономические, компетенционные основы, есть гарантии, в том числе судебная защита.

Данный доклад мы уже обсуждали в ходе экспертного «круглого стола» 3 декабря 2015 года, и по результатам обсуждения тексты были немного скорректированы, поэтому сейчас представлен переработанный вариант с учетом результатов дискуссии. Самый главный вывод, который сквозной нитью проходит по всем разделам доклада: *местное самоуправление – это действительно конституционная ценность, но тенденция развития правовых основ и правоприменительной практики, такова, что провозглашенная конституционная модель начинает де-факто чуть трансформироваться, и это проявляется уже отдельными элементами и в организационных, и в экономических, и в территориальных, и в компетенционных основах.* Это не хорошо и не плохо – это факт, оценки которого можно давать чуть позже.

Последний вывод особенно наглядно виден в контексте декабрьских решений Конституционного суда, которые мы в докладе постарались упомянуть, но глубокого осмысления позиции Суда в докладе не получили, так как прошло слишком мало времени с момента их провозглашения. Нашей задачей было дать описание состояния местного самоуправления на 1 января 2016 года с точки зрения федеральных и региональных экспертов.

Приглашаем к продвижению доклада и к участию в подготовке нового доклада коллег из разных филиалов, которые могут стать потенциальными участниками такого проекта. Единственное условие: авторами доклада могут быть только сотрудники РАНХиГС».

***

Александр Балобанов

«Последняя вещь, которую сказала Екатерина Сергеевна Шугрина, мне кажется очень важной. Было сказано, что важнейшее для местного самоуправления событие 2015 года – это решение Конституционного суда Российской Федерации. А.Н. Медушевский много писал о таком феномене, как «мнимый конституционализм», разбирая его на примере многих стран. Не правильно ли, говоря о позиции Конституционного суда, думать о том, что и мы в отношении местного самоуправления находимся в этой ситуации? Мы можем обсуждать и фиксировать правильные и важные вещи, стремиться их реализовать, но реальность разворачивается иначе. И вопрос о связке конституционных принципов и происходящего сегодня реально крайне важен».

Сначала нужно воссоздать основы

Эмиль Маркварт, *доктор экономических наук, кандидат юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления ВШГУ РАНХиГС*

«Отвечая на два вопроса, заданных экспертам, я бы хотел сказать, что еще три года тому назад на экспертных мероприятиях мы активно обсуждали различные тенденции в сфере местного самоуправления и стали всерьез и много говорить о необходимости *стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации,* которая на сегодняшний день напрочь отсутствует. Также говорили о необходимости местному самоуправлению каким-то образом готовиться к новым вызовам современности. Все это было достаточно интересно, но в итоге не имело совершенно никакого практического результата.

Сегодня, спустя три года, на мой взгляд, самым важным для местного самоуправления осталось попробовать выжить в сложившейся ситуации, устоять в условиях жесткого прессинга со стороны властной вертикали. И тут по большому счету важны две вещи: с одной стороны, попробовать в сложной ситуации сохранить хоть какое-то доверие со стороны населения, а с другой стороны, попробовать сохранить кадры, которые в состоянии быть не только исполнителями государственной воли на местах, но и действительно организаторами самоуправления. Я, может быть, в этом смысле традиционалист: для меня местное самоуправление – это в первую очередь механизм обустройства жизни на местах силами самих людей, с их непосредственным и активным участием. С этой точки зрения, сегодня я вижу мало самоуправления и вижу много государственного управления на местах.

Если говорить о событиях 2015 года, я бы выделил два. Во-первых, это реализация Федерального закона № 136-ФЗ субъектами Российской Федерации. Хотя после принятия этого Закона в мае 2014 года существовали робкие иллюзии о том, что субъекты Федерации будут взвешенно и разумно подходить к его реализации, практика показала абсолютно иную картину. Мы проанализировали 77 региональных законов, принятых во исполнение Федерального закона № 136-ФЗ по состоянию на сентябрь-октябрь 2015 года, и пришли к печальному выводу. В регионах были очень активно реализованы две самые одиозные нормы Закона: возможность отмены прямых выборов глав местного самоуправления и возможность изымать у местного самоуправления вопросы местного значения и принимать их к исполнению субъектом Российской Федерации.

Субъекты Федерации отреагировали на Федеральный закон № 136-ФЗ так, как они в общем-то и должны были отреагировать, поскольку именно они и лоббировали принятие данного Закона. С этой точки зрения, конституционные основы местного самоуправления действительно сильно пошатнулись и принятием самого Закона, и, особенно, в рамках его реализации.

Второе событие – правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации, который, по сути, благословил все эти отступления от конституционных принципов. Здесь можно назвать и Постановление Конституционного суда, которое разрешило субъектам Федерации фактически безо всякой оглядки устанавливать модель формирования органов местного самоуправления и для городских округов, и для муниципальных районов, а при желании и для любых других муниципальных образований.

Сюда же можно отнести и Определение Конституционного суда от 6 октября 2015 г., которое лишило активных граждан возможности выступать в защиту института местного самоуправления, назвав подобные попытки «субъективно понятым общественным интересом», который, по мнению Суда, не дает повода для обращения в суды за защитой этого института. Такое достаточно сильное изменение позиции Конституционного суда, в общем, уже «забило последний гвоздь в крышку».

Теперь про будущее. Раньше говорили, что будущее туманно, а теперь и этого сказать уже нельзя. Прелесть прогнозирования в Российской Федерации заключается в том, что никто никогда не отвечает за сбывшиеся или несбывшиеся прогнозы: ни политики, ни эксперты. Поэтому говорить можно что угодно. Но, опять же, если обратиться к тем вопросам, которые ставились перед участниками дискуссии, то я считаю в принципе неверной саму постановку вопроса о развитии местного самоуправления. В сегодняшней ситуации надо сначала вернуться к местному самоуправлению в той форме, в какой оно заложено в Конституции Российской Федерации, и в той форме, в какой оно нужно жителям для обустройства своих мест. А это означает, что сначала нужно воссоздать в полном объеме его основы: организационные (в частности, автономию и самостоятельность), компетенционные и финансовые.

В отношении того, что будет происходить с местным самоуправлением в ближайшей перспективе… Здесь ответ точно будет звучать на уровне «Погадай, что будет». У меня нет иллюзий и оптимизма насчет того, что в краткосрочной перспективе в 2016–2017 годах ситуация каким-либо образом улучшится. Может и ухудшиться, хотя как еще она может ухудшиться, пока не понимаю. Но я исхожу из того, что в среднесрочной перспективе все равно возникнет необходимость вернуться к базовым основам местного самоуправления и выстраивать этот институт в очередной раз – институт местного самоуправления, а не государственного управления на местах».

Нужны сильная национальная ассоциация и гражданское общество

Игорь Бабичев, *доктор юридических наук, руководитель аппарата Комитета Госдумы России по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления*

«Здесь уже звучал вопрос о том, есть ли у нас местное самоуправление в стране. Другими словами: существует ли вообще предмет нашего сегодняшнего обсуждения? Я полагаю, что нормативная база местного самоуправления у нас точно есть, она создавалась в течение последних почти 25 лет, начиная с Закона СССР 1990 года «Об основах местного самоуправления и местного хозяйства». А вот сколько реального местного самоуправления, созданного на этой нормативной основе, сколько гражданской активности на местах и сколько вообще этого должно быть на самом деле – это большой вопрос, и вопрос в том числе практического правоприменения. За прошедшие годы мы очень часто собирались, обсуждали эти вопросы с участием представителей местных сообществ, руководителей муниципалитетов, специалистов, экспертов. Но воз двигается очень медленно, а порой и вбок. Почему?

Мне представляется, и я бы поставил это на первое место, что надо создать *сильную национальную ассоциацию местных властей,* нормативные основы которой заложены в Федеральном законе № 131-ФЗ. Я даже готов выдвинуть тезис о том, что степень развития местного самоуправления коррелируется со степенью эффективности и значимости такой национальной ассоциации. Иными словами, чем менее значима подобная организация, тем менее значимо местное самоуправление, и наоборот. Мы можем посмотреть это по практике Европы, в том числе и тех стран, которые имеют схожую с Европой модель местного самоуправления, в частности, **Израиля**, где очень мощная, сильная национальная ассоциация местных властей.

Второе – это *развитие гражданского общества* на местах. Мы «охаем», что у нас нет местного самоуправления, но его нет потому, что на местах толком нет гражданского общества. Вопрос к нам самим: почему нет институализированного гражданского сообщества на местах, нет выстроенных движений (даже территориальное общественное самоуправление только выстраивается), нет выстроенных волонтерского и благотворительного движений, нет активного участия бизнеса в местном хозяйствовании? Ничего этого нет… По большому счету, нет местных отделений партий, в том числе представленных в Госдуме России, нет местных общественных движений – так называемых «ратушных партий», которые могли бы участвовать в решении локальных задач и участвовать для этого (и только для этого!) в организации местной политической власти. А механизм их участия был у нас в Федеральном законе № 67-ФЗ до 2011 года, но, к сожалению, был оттуда изъят.

Третий момент, о котором здесь уже говорили: нам нужна *государственная стратегия развития местного самоуправления,* то есть нормативно оформленная, принятая на уровне не ниже Указа Президента Российской Федерации или Постановления Правительства России национальная стратегия развития местного самоуправления. У нас было два таких опыта, или прецедента – в 1995 и в 1999 годах, когда Указом Президента России принимались такие стратегии, которые, безусловно, сыграли свою роль. Но понятно, что времени с тех пор прошло много, и на новом этапе муниципальному сообществу надо вместе с государством, с региональными властями определить, о чем собственно идет речь. Каковы пределы участия государства и граждан в местном самоуправлении? Каковы пределы местного управления и местного гражданского самоуправления? Как создать механизмы, необходимые и достаточные для комплексного устойчивого развития наших муниципальных образований и гражданского общества на местах и на какие вопросы должна эта стратегия ответить?

А теперь пройдемся по событиям 2015 года, припоминая то, что я сказал выше. Все-таки, с моей точки зрения, в 2015 году началась очередная попытка создания национальной ассоциации местных властей. Произошла смена руководства Общероссийского Конгресса муниципальных образований, в апреле был избран новый президент Конгресса – Виктор Борисович Кидяев, возглавляющий профильный комитет Госдумы России, прошло уже несколько общероссийских мероприятий, был принят новый устав Конгресса, программа его развития. Дай бог, чтобы это двигалось в правильном направлении, хотя я вижу много проблем, в том числе отсутствие до сих пор достаточной политической мотивации, правильно направленной политической воли. Да и ресурсов, особенно в условиях кризиса, для формирования такой достаточно сложной, большой организационной и политической структуры маловато.

Ощущается и недостаток профессиональных кадров для такой работы.

Важным событием 2015 года я считаю Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П и развивающее, конкретизирующее его Определение Конституционного суда, которое вышло 8 декабря. С одной стороны, в этом Постановлении сказано, что все, что было сделано в мае 2014 года (Федеральный закон № 136-ФЗ и последующие законы, которые нормативизировали эту муниципальную реформу), – *основной массив этого законодательства конституционен.*

С другой стороны, было сказано, и это было особо подчеркнуто в Определении от 8 декабря 2015 г., что в части сельских поселений и городских поселений, которые не выполняют большой массив государственных задач (а у нас никакие городские поселения не выполняют никакого массива государственных задач на самом деле), должны быть альтернативные способы избрания главы и формирования местной власти. Причем о необходимости муниципальных выборов для избрания главы в сельских поселениях в данном Определении было сказано напрямую.

Мне представляется это важным шагом. Конечно, мы ждали, что Конституционный суд Российской Федерации скажет, что выборы везде должны быть альтернативными (это было бы правильно по аналогии с избирательными системами, которые даны в Федеральном законе № 67-ФЗ, когда субъект Федерации предлагает несколько избирательных систем, а муниципалитет уже своим уставом выбирает подходящую). Это был бы правильный подход, и можно было полагать, что Конституционный суд в этом смысле и выскажется: что субъект Федерации предлагает две и более схем, а муниципалитет из них выбирает. Это как раз соответствует конституционной формуле подзаконного местного самоуправления, да и в Европейской Хартии местного самоуправления тоже сказано, что местное самоуправление подзаконно. Тем не менее я бы считал, что это все-таки некоторая подвижка. А у нас по-другому не бывает, у нас подвижки только шажочками, которые дают законодателю доктринальную возможность обосновывать дальнейшее движение в этом направлении.

Теперь, в виде заключения, проговорим о том, что, с моей точки зрения, нужно сделать в 2016 году. Во-первых, двигаться по пути создания сильной и эффективной национальной ассоциации местных властей, во-вторых, двигаться по пути развития местного гражданского общества и его институтов. Эти задачи должны ставить перед собой в том числе и само муниципальное сообщество, и государство, и Общественная палата Российской Федерации, и национальная ассоциация местных властей, и все те ассоциации, которые у нас уже есть, и политические партии. Тем более что 2016 год – это год большого политического процесса, то есть очень удобный момент для движения в развитии гражданского общества на местах, надо не упускать эти шансы в 2016 году. Ну и, наконец, принятие государственной стратегии развития местного самоуправления под тот же избирательный процесс – это очень удобное время. Достаточно года для того, чтобы такую стратегию принять. Вопрос давно поставлен и вызрел.

Теперь о том, что нас ждет. Местное самоуправление не висит в вакууме, оно связано с судьбой самого государства, социально-экономическими системами, в которых мы живем. Тренды и риски понятны. Первый риск – *усиление авторитарных начал* в деятельности государства. Этот процесс в том числе провоцируется *социально-экономическим кризисом*: отсюда и попытки выстроить властную вертикаль, окончательно загнать местное самоуправление под губернаторов. Такой тренд имеется, и мы должны откровенно об этом говорить. Этот тренд виден в муниципальной реформе 2014 года в части института перераспределения полномочий и в части влияния губернаторов на формирование местной власти.

С другой стороны, существует *тренд на безудержную деструктуризацию государства* на основе анархически понимаемых принципов демократии. Деструктуризация – такой риск тоже есть. Мы наблюдаем возникновение и реализацию таких рисков в других государствах.

И первая, и вторая ситуации, с моей точки зрения, ничего хорошего местному самоуправлению не дают. Понятно, что вертикаль есть вертикаль... Кстати, мы эту вертикаль уже проходили в замечательное демократическое время конца 1990-х годов, особенно в некоторых республиках. С другой стороны, понятно, что деструктуризация – это когда рушится все, в том числе и местная власть. Это тоже надо иметь в виду.

Поэтому мне кажется, что надо пройти «между ливнями» и выстраивать то местное самоуправление, которое и должно выстраиваться – относительно автономную местную власть. Это ровно то, что от нас требуют Конституция России и Европейская Хартия, которая является документом внутреннего права: по своей юридической силе ниже Конституции, но выше федеральных законов. Эти базовые конституционные и международные правовые нормы требуют: *должна быть относительная автономность местного самоуправления от государства.* Подчеркиваю: относительная.

Значит, **должна быть необходимая и достаточная компетенция местного самоуправления с учетом видов муниципальных образований и принципа субсидиарности.** Поэтому и нельзя субъекту Федерации забирать у муниципалитетов все, что он хочет забрать: исходя не из принципа оптимальности и целесообразности, а из принципа выгодности. Муниципалитет должен быть антимонопольным и хозяйствующим субъектом на своей территории, особенно в нерыночных и полурыночных нишах. А такие ниши везде ниже крупных городов, в малых муниципалитетах, да и в средних городах в основном это и присутствует. Мы должны озаботиться созданием *развивающей модели муниципальной экономики и местной бюджетно-налоговой системы.* Ну и, конечно, вечный вопрос – развитие гражданского общества и его институтов.

Вот те задачи, которые, как мне представляется, должны быть актуальными, в которых будущее местного самоуправления и мы это будущее должны двигать вперед. Оно в наших руках».

Федеральный закон № 131-ФЗ должен стать законом прямого действия

Владимир Лексин, *доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института системного анализа Российской академии наук, ведущий научный сотрудник научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики»* [2]

«Судя по заявленной теме, мы должны были бы обсудить не столько общую проблематику российского местного самоуправления, сколько ее вписанность в реалии «современного этапа общественного развития». (Здесь и далее выделено В. Лексиным. – *Прим. «МВ»*.) К сожалению, специфика этого этапа (а она действительно во многом формирует бытие российского местного самоуправления) организаторами дискуссии, видимо, понималась

[2] В.Н. Лексин представил расширенную версию своего доклада. – *Прим. ВШГУ РАНХиГС.*

как нечто общеизвестное и уже поэтому необсуждаемое (некоторая интрига была лишь внесена сообщениями о декабрьских федеральных законах, корректирующих Федеральный закон № 131-ФЗ и ряд других федеральных законов). Я же полагаю, что еще никогда за последние пятнадцать лет «общественное развитие» России не проходило в столь своеобразных условиях, и это не могло не сказаться (и будет сказываться и впредь) на месте и роли местного самоуправления в жизни нашей страны. Местное самоуправление «современного этапа» уже становится иным, чем несколько лет назад, и от того, чем оно станет (чем ему будет позволено стать) в ближайшие годы, будет во многом зависеть жизнь нашей страны и наших сограждан.

Все идет к тому, что Россия остается наедине со своим нефтегазовым потенциалом и начинается становление собственного внутреннего рынка производства и потребления импортоконкурентной продукции. На этом фоне безальтернативно становление принципиально новых бюджетно-налоговых, имущественных и иных отношений центра и регионов, субфедеральных властей и органов местного самоуправления, местной власти и бизнеса, работников и работодателей, самоорганизуемых и навязанных сверху структур, централизации и децентрализации как таковых. Без всего этого ни о каком стабильном функционировании нашего государства в обозримой перспективе не может быть и речи. Повторю: от изменения места, роли и ресурсных возможностей местного самоуправления здесь зависит очень многое.

Пока же российское местное самоуправление функционирует в условиях, которые ранее хоть в какой-то степени отвечали периоду федерального бюджетного благополучия – источника подпитки региональных и (опосредованно) местных бюджетов. Именно тогда местное самоуправление, как ни одна властная структура России, оказалось де-факто столь связанным с федеральной и региональной властью. До сих пор все органы местного самоуправления работают в ареале указаний сверху по всем предметам свой законодательно установленной ответственности и феноменально перегружены ресурсно не обеспеченными полномочиями. Нет никаких сомнений в том, что последствия новых бюджетных ограничений в первую очередь ощутят органы местного самоуправления. Возможности же местной инициативы, столь необходимой в долговременно кризисной обстановке, фактически сведены на нет, и население городов и сел России будет все более уповать на поддержку не местной, а субфедеральной и федеральной власти.

Есть ли возможности хоть какого приближения местного самоуправления к реалиям «современного этапа общественного развития»? Несомненно, и это неоднократно было предметом обсуждения на экспертных советах профильных комитетов Совета Федерации и Государственной думы, Всероссийского совета местного самоуправления. Назову лишь три не главных, но, как представляется, полезных действия.

Во-первых, было бы целесообразно *уйти от унифицированного подхода к формированию перечня полномочий* органов власти всех однотипных муниципальных образований. Нетрудно увидеть, например, что задачи и деятельностный потенциал органов местного самоуправления сельских поселений на севере Республики Саха (Якутия) и крупных сел Краснодарского края сущностно различны.

Во-вторых, следовало бы всемерно *пропагандировать опыт создания и успешного функционирования территориального общественного самоуправления* (ТОС), действующего в соответствии со статьей 27 Федерального закона № 131-ФЗ в редакции, введенной в действие Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ. Примеры деятельности ТОС в сельских поселениях **Волгоградской области,** в городах **Нижний Новгород, Белгород, Екатеринбург, Москва,** в муниципальных образованиях **Хабаровского края, Республики Бурятия** и других более чем поучительны.

В-третьих, в новейших условиях функционирования местного самоуправления требуются *максимально четкие и однозначно понимаемые дефиниции муниципального права,* которое в последнее время дополнительно скорректировали федеральные законы №№ 176-ФЗ, 284-ФЗ, 370-ФЗ,136-ФЗ, 165-ФЗ, 8-ФЗ, 70-ФЗ, 485-ФЗ и другие, в том числе отраслевые законы, что, вероятно, сделает необходимой существенную (вернее, сущностную) редакцию Федерального закона № 131-ФЗ. В связи с этим было бы полезным *превращение Федерального закона № 131-ФЗ в закон максимально прямого действия,* для чего его нужно освободить почти от всех бланкетных и отсылочных норм, придав большинству норм характер строго диспозитивных и, в исключительных случаях, императивных.

Федеральный закон № 131-ФЗ должен стать основным нормативным актом местного самоуправления. При этом целесообразно закрепить использование в диспозитивных управомочивающих нормах только словосочетание «имеет право» с обязательным указанием на ресурсные условия (например, «при наличии длительно не используемого муниципального имущества») и с закрытым перечнем (без использования слов «и другие») предмета реализации таких прав, использование в диспозитивных обязывающих нормах только слов «обязан» или «должен» и в диспозитивных запрещающих нормах – только словосочетаний «не имеет права» и «запрещается».

Было бы полезно так же преобразовать все нормы с использованием словосочетаний типа «организует», «создает условия», «обеспечивает» и т.п. в диспозитивные обязывающие с закрытым и предельно детализованным перечнем того, что «должны» («обязаны») сделать органы местного самоуправления или конкретные должностные лица и с обязательным указанием «в пределах имеющихся бюджетных средств». Назрела необходимость заменить словосочетание «с учетом мнения населения» на «с согласия населения, выраженного на сходе (референдуме)», и давно пора включить в текст Федерального закона № 131-ФЗ отдельный раздел «Муниципальные услуги».

При всех сетованиях на кризис местного самоуправления России оно было и остается важнейшей частью нашего государственного устройства и нашей повседневной жизни, и никаких сомнений по поводу его функционирования в новой общественно-политической и экономической ситуации не может быть. Повторю, что сейчас значимость этого «низового звена федерализма» (читай – его фундаментальной основы) только возрастает».

Понимают ли жители, что могут распоряжаться муниципальной собственностью?

Всеволод Васильев, *доктор юридических наук, главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации*

«Может быть, я буду слишком резок, но дело вот в чем. Самое последнее событие – это Постановление Конституционного суда Российской Федерации. Интересно, что в этом Постановлении от 1 декабря 2015 г. есть ссылки на Постановление Конститу-

ционного суда 1998 года (*«Удмуртское дело»*), в котором Конституционный суд решал, можно ли на уровне районов и городов создавать органы государственного управления или это необязательно, и пришел к выводу, что необязательно. Именно на эту позицию ссылается Конституционный суд Российской Федерации в своем декабрьском решении.

Строго говоря, приближенное к населению самоуправление, которое может решать все вопросы местного значения, как написано в Конституции России, именно местного значения, – это сельские поселения и городские поселения. Об этом скорее по смыслу, чем по букве, хотя и по букве тоже, в Постановлении Конституционного суда фактически говорится: надо думать о том, чтобы переходить на местное самоуправление на низовом уровне. Нет никаких надежд на то, что перестроят местное самоуправление и его освободят от государственных нагрузок. Наоборот, в Постановлении совершенно четко написано, что в отношении ряда территорий принимаются недифференцированные решения о форме, о структуре местного самоуправления. Это касается столиц регионов, городов и районов тоже и даже на уровне городских поселений, где много предприятий, – вопрос о форме местного самоуправления, о структуре местного самоуправления решается на региональном уровне. Вот какова основная идея, которая положена в основу решения Конституционного суда Российской Федерации.

С моей точки зрения, *решение Конституционного суда не очень последовательно и даже в какой-то мере противоречиво.* Давайте вспомним 131-ю статью Конституции Российской Федерации: «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно». Что пишет Конституционный суд Российской Федерации: ничего нет особенного в разграничении полномочий между субъектами Федерации, федеральными органами и органами местного самоуправления по поводу того, как формировать структуру органов местного самоуправления. Но при чем тут это? Ведь сама Конституция России вывела за рамки полномочий и региональных, и федеральных органов решение вопроса о структуре местного самоуправления. Получается, что Конституционный суд решает вопрос и как будто не обращает внимание на указанное положение. Более того, в Особом мнении судьи Н.С. Бондаря написано, что обязателен учет мнения населения при решении вопросов, связанных с формированием структуры органов местного самоуправления. В Постановлении тоже есть фраза о том, что надо обязательно принимать во внимание мнение, обязательно нужно что-то делать для того, чтобы мнение было учтено. Но как же усидеть сразу на двух стульях? Как это: обязательно должно быть учтено мнение местного самоуправления по Конституции России, если решение о том, какова структура местного самоуправления, принимает орган государственной власти субъекта Российской Федерации? Это первое, что объясняет, почему происходит то, что сейчас происходит с местным самоуправлением.

Нужно иметь в виду, что если взять всю историю взаимоотношений уровней публичной власти после принятия Конституции России, то мы придем к выводу о том, что постепенно, но неуклонно идет децентрализация государственной власти. Эта российская особенность, конечно, не возникла на пустом месте – это российская традиция, традиция многовековая и она, конечно, сказывается и на том, что происходит с местным самоуправлением.

Второе – *безразличие значительной части населения* к тем правовым возможностям участвовать в самоорганизации местной жизни, которые ему предоставлены Конституцией России. Люди равнодушно наблюдают за тем, как местное самоуправление осваивают местные бизнес-элиты. Возможно, это связано с тем, что не очень хорошо продуманы отношения, связанные с муниципальной собственностью. Я размышляю на тему того, что такое муниципальная собственность, – это, наверное, не то, что сейчас происходит на местах. С определенной долей условности можно сказать, что муниципальная собственность – это форма общественной собственности. В Конституции написано: «муниципальной собственностью непосредственно пользуется, распоряжается и управляет население». Правда, есть и другая статья, где говорится, что от имени муниципального образования этим занимаются органы местного самоуправления. Но, хотя они и занимаются этим, ведь никто же не лишил население права непосредственно владеть, распоряжаться муниципальной собственностью. Поэтому, когда мы говорим о том, каким путем привлечь население к участию в местном самоуправлении, мы должны задуматься: *а жители города, поселка, района понимают, что они имеют право и возможность распорядиться тем, что находится в руках этого муниципального образования?*

И еще одно, что мне хотелось бы сказать по поводу форм участия населения в местном самоуправлении. Сейчас поднялась массовая кампания, в том числе и в средствах массовой информации, в связи с решением на самом высоком уровне о том, чтобы вовлечь население в дела государства и местного самоуправления. Но есть разные формы привлечения населения к работе местного самоуправления: есть формы участия, есть формы решения. Когда мы говорим об участии, мы предоставляем людям возможность советовать, рекомендовать, но не решать – решает все орган местного самоуправления.

Мы говорим о гражданском обществе, но когда оно может возникнуть? Когда люди будут решать какие-то вопросы, самые мелкие. Начните с самых мелких вопросов: построение колодца – нужно/не нужно, установка столба, освещения – нужно/не нужно? Пускай сами люди решают. Тогда они начнут понимать, что эта собственность на их территории: земля, дорога, сад, пруд – это все их, общее, и тогда они начнут принимать участие в местном самоуправлении, а не в управлении. А пока этого нет, у нас будет управление без самоуправления. Я несколько пессимистически настроен, но не думаю, что в ближайшее время что-то изменится.

Если менять что-то, то нужно, конечно, возвращаться к тексту Конституции России. Я совершенно согласен с Игорем Викторовичем Бабичевым насчет того, что нам нужна государственная концепция развития местного самоуправления, где четко скажут о роли местного самоуправления, еще раз скажут четко и ясно о взаимоотношениях местного самоуправления и государственной власти и о многом другом, о чем нужно сказать в этой концепции, чтобы не было шарахания слева направо и справа налево, чтобы шли путем, который так или иначе определен в Конституции.

Причем я не считаю, что Конституция России идеальна с точки зрения определения института местного самоуправления. Я полагаю, что Конституцию можно, так сказать, каким-то образом изменить/уточнить, для того чтобы самоуправление встало на то место, которое оно заслуживает в Российской Федерации. Я уверен, что сейчас в Российской Федерации мы не можем построить местное самоуправление на европейском уровне. На российском уровне, который вытекает из всех особенностей, о которых я говорил, можем. И с этой точки зрения нужно внести изменения в Конституцию Российской Федерации».

***

Комментарий **Эмиля Маркварта**

«Я редко не соглашаюсь с Всеволодом Ивановичем Васильевым, но по вопросу активности жителей хотел бы возразить и обратить внимание на следующие вещи. Местные референдумы жители пытались проводить во многих городах, в том числе, к примеру, многократно по сохранению прямых выборов глав или по возврату выборов: у меня перед глазами стоит та же **Пермь**, но не только она. Высокая гражданская активность в этом плане была наказана и не реализована. Другие примеры: инициативные публичные слушания в некоторых муниципальных образованиях разгонялись силовыми методами как несанкционированные собрания и митинги. А в тех публичных слушаниях, которые прямо положены по закону – там, где записано, что требуется учитывать мнение населения, – это мнение населения никогда не учитывалось. Пример того же Обнинска стоит перед глазами. И с этой точки зрения я хочу сказать, что такие примеры, конечно, «отваживают» людей от участия в местном самоуправлении, в местной политике. Вот это печально – создаются прецеденты, которые у людей впоследствии отбивают всякую охоту участвовать в таких процедурах».

Комментарий **Александра Балобанова**

«Недавно у меня был разговор с Игорем Задориным – руководителем исследовательской группы «ЦИРКОН», который давно занимается исследованиями именно в сфере социальных движений. Он, говоря о гражданском обществе, обращал внимание на ТСЖ – с его точки зрения, это сейчас интересный институт самоуправления, который завязан как раз на собственности и не выступает в качестве политической инстанции. Сейчас пограничная точка: либо ТСЖ может действительно развернуться как институт местного самоуправления и гражданского общества, либо его тоже законсервируют, возьмут в оборот и он станет очередным придатком системы муниципального управления. В этой связи важен вопрос о разных формах прорастания инициатив. Слово «гражданский» немного путает: говоря «гражданское общество», мы легко попадаем в политическое поле, а есть очень много вещей, связанных с хозяйствованием, которые имеют к местному самоуправлению самое прямое отношение и где тоже много чего происходит».

Проблема в ослаблении городов и местных сообществ

Ирина Стародубровская, *кандидат экономических наук, руководитель научного направления «Политическая экономия и региональное развитие» Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара*

«К сожалению, я не умею говорить сбалансированно, поэтому как понимаю, так и буду говорить. Когда я увидела вопросы для «круглого стола», у меня возникло некоторое чувство внутреннего протеста. Возникло оно у меня по двум причинам. Первое: относительно короткие промежутки есть смысл брать, когда ситуация резко и неожиданно меняется. Сейчас мы имеем достаточно длительную, достаточно устойчивую и достаточно понятную тенденцию – о ней, собственно, сегодня все и говорили. В этой ситуации говорить о том, какие у нас итоги прошлого года, какие у нас великие задачи на следующий год, – ну, не знаю…

Второй момент: я не думаю, что сейчас центральная проблема – у нас местное самоуправление или муниципальное управление. Я думаю, что деградация института местного самоуправления активно пошла, начиная с внедрения Федерального закона № 131-ФЗ и с проведения реформы местного самоуправления. Но тут моя совесть чиста: мы были одними из немногих экспертов, которые категорически выступали против 131-го Закона. Я считаю, что тот аргумент, который мы использовали тогда, прошел проверку временем. Ведь что такое «унификация»? (Собственно, основной идеей Федерального закона № 131-ФЗ была унификация.) Все присутствующие подстригали на своих дачах траву. Что такое трава одной высоты? Это когда все подстригается по уровню самой низкой травы. Любая унификация – это подстрижение всего по уровню самой низкой «травы». Местное самоуправление – это творчество, это разные формы, варианты. А в тот момент все местное самоуправление было полностью отдано муниципальному управлению.

Второе. В последние годы я с грустью наблюдаю, как, собственно, нивелируются последние яркие примеры интересных механизмов муниципального управления. А они были. Я, например, считала очень интересным опыт того же Пермского края, где была построена чрезвычайно интересная система, которая давала, во всяком случае на уровне муниципальных районов, реальную возможность строить долгосрочную стратегию управления финансами и принятия решений, в том числе и решений, связанных с капитальными вложениями. Практически можно считать, что по факту этой системы больше нет, хотя формально еще что-то сохранилось.

Мне в этом контексте не очень интересно обсуждать новую стратегию или то, как писать новую программу. С Натальей Васильевной Зубаревич мы потратили, наверное, год своей жизни на написание раздела по реальному федерализму и местному самоуправлению для проекта Стратегии–2020. Могу сейчас подписаться под каждым словом. Но где этот раздел, где эти строки? Все забыли.

Поэтому я бы сказала о том, что в последний период я вижу еще две очень опасные тенденции, про которые надо хотя бы понимать, что они опасные, и понимать, что когда-нибудь придется что-то строить из того, что еще осталось. Понимать, чтобы эти две тенденции окончательно не подорвали тот потенциал, который все-таки есть на местном уровне.

Первая тенденция – тенденция на *ослабление городов*, потому что на самом деле в любой стране города служат источником инноваций, в любой стране города служат теми центрами, которые преобразуют сельскую местность и делают ее жизнеспособной, а не архаичной и встраиваемой в современную экономику и общественные отношения. И поэтому на самом деле насколько сильны города – настолько будет сильна вся система местного самоуправления, если мы не воспринимаем ее как систему социального иждивенчества и «проедания» бюджетных ресурсов. Собственно, в странах, где пространство играет роль (та же **Канада**, которая в этом смысле больше всего похожа на Россию), абсолютно в открытую говорят, что целью любых преобразований, любых трансформаций местной власти является поиск форм усиления роли городов.

Мы же не только фактически, но уже и формально вступили на путь ослабления городов, и тем самым приносим в жертву текущим политическим задачам наши стратегические перспективы. Это реально плохо, потому что действительно роль городов, которых мало, которые недостаточно сильны, в нашей стране огромна, и то, что ослабляют города – это очень тяжело.

Второе. Как бы мы ни называли – «местное самоуправление» или «муни-

ципальное управление», – все равно это все строится на некой «подушке» *местного сообщества*, то есть людей, связанных какими-то сетями, какими-то отношениями, чем-то, что делает их не просто совокупностью отдельных индивидов, а именно некой общностью. Вот я думаю, что они и были-то не особо сильными. Там, где они были реально сильными (на Северном Кавказе, например, которым я в последнее время занимаюсь), можно принимать любые законы, но местное самоуправление живет как живет, потому что есть реально сильные общины, а все эти законодательные изменения для них – так, рябь по поверхности…

Собственно, в других регионах такой ситуации почти нет. Сейчас я думаю, что общины будут разрушаться быстрее. Когда строится жесткая вертикаль, горизонтальные связи уменьшаются, ослабляются, а когда эта вертикаль построена не на создании, а на «дележке» ресурсов, то очевидно, что чем меньше ресурсов, тем сильнее будет драка за то, что осталось. И это будет еще сильнее раскалывать местное сообщество и влиять в том числе и на отношения между людьми, на способность местных сообществ реально решать собственные вопросы.

Мне кажется, важно учитывать эти две точки. Прежде всего города, способные порождать низовую активность, в том числе и то, что называется городским активизмом. А городской активизм, несмотря на все то, что происходит вокруг, на самом деле развивается. Городские культурные инициативы развиваются. Второе – важно сохранить некое чувство сообщества и некую местную солидарность. Мне кажется, это две вещи, на которые надо обратить особое внимание. Получится или не получится – не знаю, но надо стремиться».

Конфликт между отраслевой и территориальной эффективностью

Наталья Зубаревич, *доктор географических наук, профессор МГУ имени М.В. Ломоносова, директор региональной программы Независимого института социальной политики*

«Я все-таки не специалист по местному самоуправлению, но тут вещь очень простая: сейчас уже дело не в том, каков закон. Закон уже не самое важное. Дело в том, что экономика переформатируется. Мы сейчас наблюдаем *конфликт между отраслевой эффективностью и территориальной.*

Местное самоуправление – это прежде всего заботы о насущных услугах, здравоохранении, образовании и т.д. А что такое современный подход к реформированию социальной сферы? Это отраслевая оптимизация, когда все переносится на уровень региона. И дело уже не в законах. Начинают работать экономические механизмы и крупные интересы. Представьте, что этот политический цикл закончится (причем скорее раньше, чем позже) и мы опять будем начинать сначала. А группы-то интересов уже сформировались. Ну, поменяем мы нормы закона, и что?

Прим. «МВ»: *далее Наталья Зубаревич коротко комментирует диаграмму распределения доходов местных бюджетов городских округов, в которой от 80 процентов (Республика Тыва) до 30 процентов (Приморский край) приходится на субсидии, субвенции и прочие трансферты из вышестоящих бюджетов.*

Если мы посмотрим долю собственных налоговых и неналоговых доходов бюджетов городских округов, то увидим, что первая проблема – это налоги. Как только «уронили» НДФЛ на 15 процентов – все, «до свидания». Субвенции: вы думаете, региональный уровень отдаст распределение субвенций? Пока мы не начнем дискуссию о том, как сопрячь интересы развития городов, в данном случае в первую очередь с сельскими периферийными, ничего не изменится. Я бы скорее настаивала на том, чтобы оставить городам НДФЛ (тогда уже больше не было бы субвенций), добавить субсидий… Хватить говорить про законодательный «паровоз». Да, первым шагом были реформы Дмитрия Николаевича Козака, но это второй шаг, который, честно говоря, более серьезный.

Позвольте присоединиться к словам Ирины Викторовны Стародубровской о городских сообществах. Ирина Викторовна показала старый формат: патриархальную общину, которая способна самоорганизовываться. В этой патриархальной периферии есть шанс именно на самоорганизацию, они привыкли жить лицом к лицу. А на другом конце – крупные города, где возникает новая постмодерная, современная самоорганизация. Пока у этих городов не будет ресурсов, которые способны как-то поддерживать эти форматы, мы с вами будем бесконечно говорить о конгрессах муниципалитетов и меняющейся структуре начальства в сторону максимизации в соответствии с линией партии и правительства… Но политические циклы заканчиваются – просто потому, что так устроена жизнь, – и мы должны понимать, за какие веревочки надо будет дергать в будущем».

***

Комментарий **Игоря Бабичева**

«Коллеги, Наталья Васильевна Зубаревич показала картину в части бюджетно-налоговой политики в отношении муниципалитетов. Возникает вопрос: а почему такая картинка получилась? На самом деле все еще хуже: у нас снижается и объем консолидированных местных бюджетов по отношению к ВВП (по сравнению с 1997 годом снизился больше чем в два раза). То есть не только структура доходов не развивающая, а еще и снижается объем доходов. Почему? Потому что финансовые и экономические власти страны вот так это все формируют? А почему они так это формируют? А потому что, в том числе, действуют группы интересов, в которые входят губернаторы, разного рода корпорации. А какая группа интересов сегодня оформлена у муниципалитетов? Кто политически отстаивает интересы муниципальных образований в стране, чтобы власти считались с этими интересами? Мы можем сколько угодно рассказывать на экспертном уровне, как все скверно. А сделать лучше – это политическая задача. Кто ее решает?

Поэтому я и говорил о национальной ассоциации местных властей, поэтому и говорил о взаимоотношениях с государством, и связывал развитие местного самоуправления с наличием или отсутствием таковой ассоциации. У нас таковой ассоциации, с которой бы считались, на самом деле нет, хотя много всяких объединений. А раз нет, получаем вот такую бюджетно-финансовую схему.

При этом заметим, что стране невыгодно иметь такую схему, потому что она неразвивающаяся. Но сказать об этом власти, чтобы власть услышала, некому. Вот здесь и видна роль местного самоуправления в развитии страны как таковой. И роль объединений муниципалитетов – изменить неразвивающую схему на обратную, перевернуть стоящую вверх ногами бюджетно-финансовую пирамиду. Перейти к алгоритму наращивания масштаба задач снизу доверху».

ГАЗЕТЫ ЖУРНАЛЫ

ПОДПИСКА НА РОССИЙСКИЕ И ЗАРУБЕЖНЫЕ ИЗДАНИЯ

2016

Второе полугодие

Агентство «РОСПЕЧАТЬ»®

Требования к статьям для публикации в журнале «Муниципальная власть»

1. Статьи принимаются в электронном виде в формате Word по электронной почте или обычной почте (с обязательным приложением в виде дискеты или CD-диска).

2. Шрифт, интервалы и т.п. Размер шрифта – 12 кегль. Абзац – 1,5 (полуторный) межстрочный интервал, отступ в начале абзаца – 1,27 см. Желательно, чтобы на странице были следующие поля: 2,5 см сверху и снизу, 3 см слева и 1,7 см справа.

3. Таблицы, рисунки, схемы. Главное требование – должна быть возможность редактирования текста внутри таблицы. В случае если таблицы сделаны в программе, в которой работа с текстом невозможна, необходимо приложить к каждой таблице отдельно набранный текст – полную копию расположенного внутри нее. Указания на таблицы в тексте статьи выделяются полужирным курсивом, например: ***таблица 1, рисунок 2, диаграмма 3***.

Продолжение см. на стр. 116

Муниципальная власть

Адрес отдела распространения:
109052, Москва,
ул . Нижегородская, д. 70, корп. 2,
«Редакция журнала «Муниципальная власть»
Тел.: (499) 722-22-08,
8-916-653-72-18

Получатель: ООО «Редакция журнала «Муниципальная власть» – Издательский дом»

АБОНЕМЕНТ на журнал 79955

«Муниципальная власть» | Кол-во комплектов

на II полугодие 2016 года

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда
(Почтовый индекс) (Адрес)

Кому
(Фамилия И.О.)

перечисляемая сумма:
_____
_____
_____

платежное поручение
№ _____
от «___» _____2016 г.

ПВ	место	литер

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА на журнал 79955

«Муниципальная власть»

Стоимость	подписки	____руб. ____ коп.	Кол-во комплектов
	переадрисовки	____руб. ____ коп.	

на II полугодие 2016 года

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда
(Почтовый индекс) (Адрес)

Кому
(Фамилия И.О.)

Если в статье есть и рисунки, и таблицы, то для каждого вида применяется своя, отдельная от других видов, нумерация.

4. Примечания, ссылки: до 5 примечаний на статью могут быть расположены на странице. Более 5 – только в конце статьи. Внутри статьи ссылка на номер примечания ставится на строке в квадратных скобках, например: [1], [7] и т.д. Если примечания включают в себя не только ссылки на книги и статьи, то литература может быть выделена в отдельный список.

5. Фотографии и иллюстрации принимаются в цветном виде только в форматах tif, jpg в разрешении не менее 200 x 300, размером не менее 500 килобайт. Фото, размещенные в Word, в формате gif и тому подобных нестандартных форматах, к публикации не принимаются.

6. К каждой статье должны быть приложены сведения об авторе: фамилия, имя, отчество полностью (не инициалы), научная степень (без сокращений), должность и место работы – строго без аббревиатур и сокращений. Если данные даны в сокращении, редакция оставляет за собой право на свободную редактуру подписи.

7. Информация для обратной связи: адрес электронной почты и номера телефонов для связи, почтовый адрес (с индексом) для отправления авторских экземпляров.

8. Желательно к каждой статье приложить: а) краткое резюме статьи, б) краткую информацию об авторе (образование, основные места работы, количество опубликованных статей, педагогическая деятельность).

Статьи присылайте на эл. почту: munvlast@gmail.com или по адресу: 109052, Москва, ул. Нижегородская, д. 70, корп. 2, «Редакция журнала «Муниципальная власть».

ВНИМАНИЕ: НОВЫЕ РЕКВИЗИТЫ!

Подписка на журнал «Муниципальная власть»

осуществляется через объединенный каталог «Пресса России» (индекс 48686), агентство «Роспечать» (индекс 79955) и Каталог периодических изданий для библиотек (индекс Б 251), а также через редакцию

Стоимость подписки через редакцию на второе полугодие 2016 г. составляет 1680 руб. 00 коп., включая пересылку.

Для оформления подписки необходимо:

1. Заполнить абонемент и доставочную карточку.
2. Перечислить сумму подписки на расчетный счет.

Наши реквизиты:
ИНН 7722708814 КПП 772201001
Получатель ООО «Редакция журнала «Муниципальная власть» – Издательский дом» г. Москва
р/с № 40702810938250042149
Банк получателя Сбербанк России ОАО в г. Москве
к/с 30101810400000000225
БИК 044525225

3. В платежном поручении в графе «Назначение платежа» обязательно следует указать количество и номера журналов, почтовый адрес подписчика: индекс, страна, область, город, улица, дом, организация, Ф.И.О., код города, телефон, факс.
4. Копию платежного документа и заполненную доставочную карточку необходимо направить по факсу **(499) 722-22-08**, либо по E-mail: **munvlast@gmail.com** (скан), либо письмом по адресу: 109052, **Москва, ул. Нижегородская, д. 70, корп. 2, «Редакция журнала «Муниципальная власть»**.
5. После получения перечисленной суммы журналы будут высланы подписчикам почтовой бандеролью. Редакция оставляет за собой право изменять стоимость подписки в связи с ростом цен на услуги почты.

ВНИМАНИЕ!

Через редакцию можно оформить подписку на второе полугодие 2016 года.
Стоимость одного номера журнала составляет 560 руб. 00 коп., включая пересылку.
Редакция реализует со склада журналы за 1999–2010 годы.

Обращаться по телефонам: (499) 722-22-08, 8-916-653-72-18
E-mail: munvlast@gmail.com

НАД НОМЕРОМ РАБОТАЛИ

Елена Голубева
шеф-редактор

Светлана Зенина
компьютерная верстка и дизайн

Олег Кирюшкин
фотокорреспондент

***

Свидетельство о регистрации
ПИ № ФС77-48311 от 24 января 2012 г.
выдано Роскомнадзором

Подписано в печать 16 мая 2016 года.
Отпечатано в «Чебоксарской типографии №1»
Зак. №
Тираж 2500 экз.