Документ предоставлен [КонсультантПлюс](https://www.consultant.ru)

"Конституционное и муниципальное право", 2021, N 5

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА - 2020

**А.А. АФАНАСЬЕВ**

Афанасьев Александр Александрович, доцент Омского государственного университета имени Ф.М. Достоевского, кандидат юридических наук, доцент.

В статье анализируется влияние конституционной реформы 2020 года на осуществление местного самоуправления в Российской Федерации. Обращается внимание на необходимость обеспечения основ государственного устройства путем сохранения самостоятельности местной власти в пределах своих полномочий. В целях единообразного понимания и применения необходимо обеспечить законодательное толкование отдельных поправок, внесенных в [Конституцию](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D4056333F130D0D8DBB5AFA37651t6r3G) Российской Федерации.

Ключевые слова: [Конституция](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D4056333F130D0D8DBB5AFA37651t6r3G), государственная власть, местное самоуправление, правовое регулирование, территория, поселение, население.

Local Self-Government and the Constitutional Reform of 2020

A.A. Afanasyev

Afanasyev Aleksandr A., Associate Professor of the Dostoevsky Omsk State University, PhD (Law), Associate Professor.

The article analyzes the impact of the 2020 Constitutional Reform on the implementation of local Government in the Russian Federation. Attention is drawn to the need to ensure the foundations of the State structure by maintaining the Independence of local authorities within their powers. For the purpose of uniform understanding and application, it is necessary to ensure the legislative interpretation of individual amendments made to the Constitution of the Russian Federation.

Key words: Constitution, state power, local government, legal regulation, territory, settlement, people.

Изменения в Конституцию РФ на основе одобрения в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. на первый взгляд не должны коснуться основ организации и осуществления местного самоуправления, так как нет поправок в [главы первую](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D417636BFD30D9C6DBB2BAF52717370514CFC59BB2F0CD0D7FtBr5G) и [вторую](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D417636BFD30D9C6DDB0BAF52717370514CFC59BB2F0CD0D7FtBr5G). Однако все чаще звучат тревожные мысли, особенно в кругу ученых-юристов, что отдельные изменения все же не обеспечивают сохранение государственного устройства страны в рамках сложившегося понимания конституционализма, базирующегося на идеалах демократии. Речь идет, скорее всего, о поправках в [главу восьмую](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D417636BFD30D9C3DDB1BAF52717370514CFC59BB2F0CD0D7FtBr5G) "Местное самоуправление", которые дают возможность федеральной власти изменить принципы организации местного самоуправления до такой степени, что произойдет закрепление тенденций к огосударствлению этой самостоятельной ветви органов власти, действующих от имени народа в рамках своей компетенции. Подвергнутся слому демократические начала под предлогом реализации положения о единой системе публичной власти, которая таким образом сегодня обозначена в Конституции РФ ([ч. 2 ст. 80](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D417636BF836D2928BF0E4AC765A7C0915D8D99AB1tErFG) и [ч. 3 ст. 132](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D417636BFD38D9CD8EE5F5F47B536B1615C7C598B3ECtCrEG)) и должным образом не раскрыта. Обоснованны ли эти опасения? Безусловно. Мы видим на практике, что часто решения власти принимаются без должного обоснования, не раскрывают конечных целей, принимаются без участия широкой общественности, в том числе ученого сообщества. Отсюда у многих россиян, на генном уровне имеющих запрос на справедливость и правду, они вызывают непонимание и в конечном итоге недоверие к власти. Это, в свою очередь, дает возможность определенным политическим силам, группам и отдельным гражданам обвинить власть в том, что существующая система выборов не позволяет привести во властные органы представителей народа, которые будут действовать в интересах подавляющего большинства, а не узкой группы людей, призывать применять к власти методы принуждения на основе иных демократических принципов волеизъявления - митингов, демонстраций. Поэтому принятые отдельные поправки в основной закон страны незамедлительно требуют юридического толкования, для того чтобы их содержательная часть однообразно понималась в обществе, а будущие правовые акты в их развитие соответствовали основам конституционного строя в части функционирования местной власти. Отметим, что местная власть, являясь наиболее приближенной к народу, как раз и призвана в соответствии с [Конституцией](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D4056333F130D0D8DBB5AFA37651t6r3G) РФ решать самые насущные вопросы населения самостоятельно и под свою ответственность, быть равной государственной власти в отстаивании интересов личности, ее отдельных групп и народа в целом. Теоретически все для установления такой местной власти в России есть. Однако на практике мы сталкиваемся с основной проблемой, мешающей ей реализовать свое конституционное предназначение, - не создана экономическая база для практической реализации идеи местного самоуправления при решении вопросов местного значения. Этим во многом объясняется и критическое отношение к муниципальной власти, и снижение ее авторитета среди населения. Есть и другие моменты организационно-правового характера, которые требуют внесения корректировок в реальное воплощение конституционных принципов местного самоуправления, в том числе с учетом международного и социально-экономического положения страны на современном этапе.

В связи с конституционной реформой - 2020 выразим и свое видение того, на что следует обратить внимание в дальнейшей правотворческой деятельности органов власти, которые могли бы способствовать повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления, в том числе на сельских территориях, что в научном плане нам наиболее близко.

Введение в Конституцию РФ [ст. 75.1](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D417636BFF38D2928BF0E4AC765A7C0915D8D99AB1tErFG) требует законодательного разъяснения таких понятий, как "устойчивый экономический рост", "повышение благосостояния граждан", "взаимное доверие граждан и государства", "экономическая, политическая и социальная солидарность", для того чтобы обеспечить их единое понимание в обществе, постановку задач органам власти, в том числе и муниципального уровня, по их воплощению на практике и, соответственно, установление ответственности должностных лиц за необеспечение условий для реализации заложенных в них руководящих норм права, которые определяют содержание и направления правового регулирования. Такая позиция исходит из того, что эти поправки по своему содержанию являются фактически юридическими принципами. Конечно, лучше было бы принципы наполнять конкретным юридическим содержанием непосредственно в [Конституции](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D4056333F130D0D8DBB5AFA37651t6r3G) РФ, как блестяще это удалось по поправкам о полномочиях и статусе Президента РФ. Теперь же это предстоит сделать в правовых актах иного уровня. Стоит отметить, что в будущем все принципы права необходимо максимально концентрировать в [главах первой](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D417636BFD30D9C6DBB2BAF52717370514CFC59BB2F0CD0D7FtBr5G) и [второй](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D417636BFD30D9C6DDB0BAF52717370514CFC59BB2F0CD0D7FtBr5G) Конституции РФ, а в других главах регулирование правоотношений должно нести конкретное отраслевое (межотраслевое) содержание и (или) иметь поручение по разработке соответствующего правового акта. Это позволит избежать напряжения в обществе, как, к примеру, это уже происходит по поправке об индексации пенсий в отношении работающих пенсионеров.

Серьезной проработки требует уяснение конституционной новеллы о возможности участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначения на должность и освобождения от должности должностных лиц местного самоуправления на основе федерального закона ([ч. 1.1 ст. 131](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D417636BFD37DCCD8EE5F5F47B536B1615C7C598B3ECtCrEG) Конституции РФ). При этом, как уже отмечалось, необходимо сохранить (обеспечить) ее независимость и самостоятельность от государственной власти в решении общих дел на основе демократических принципов, заложенных [главой первой](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D417636BFD30D9C6DBB2BAF52717370514CFC59BB2F0CD0D7FtBr5G) Конституции РФ. Ведь местная власть, по точному выражению Лоренца фон Штейна, "создает вторую органическую систему исполнения рядом с системой правительственной" <1>. Прежде чем на основе данной поправки в [Конституцию](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D4056333F130D0D8DBB5AFA37651t6r3G) РФ принимать соответствующий закон или вносить изменения в Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A4654149B3F2595E9BB0E1DBB8E0199845F7337B865D4C6D3AAB0A06851620At1r5G) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ), нужна широкая и серьезная дискуссия, в том числе с участием ученых-конституционалистов и практиков местного самоуправления. Уже в ряде субъектов есть опыт формирования органов муниципальной власти (избрания глав муниципальных районов и городских округов) с участием органов государственной власти, если они идут не на основе всеобщих выборов местного населения, а путем принятия решения соответствующего представительного органа. Нужно обобщить этот опыт, в том числе обратить внимание на отдельные мнения о том, что такая форма участия государства приводит к фактическому назначению высшим должностным лицом субъекта РФ должностного лица муниципального образования в связи с несовершенством механизма создания комиссий по отбору соответствующих кандидатур на этот пост. Попутно отметим, что такое же мнение существует при подобной схеме избрания глав поселений, где при формировании комиссии по отбору кандидатур уже превалирует мнение главы муниципального района. Теперь же [Конституция](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D4056333F130D0D8DBB5AFA37651t6r3G) РФ допускает прямое назначение и освобождение от должности лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом. На наш взгляд, для того чтобы обеспечить самостоятельность осуществления органами местного самоуправления от имени народа вопросов своей компетенции ([ч. 2 ст. 3](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D417636BFD30D9C6D8B0BAF52717370514CFC59BB2F0CD0D7FtBr5G) Конституции РФ), к таким случаям может относиться только действие (бездействие) соответствующего должностного лица при объявленной на основе законодательства на территории чрезвычайного положения или чрезвычайной ситуации. В остальных случаях замена должностных лиц местного самоуправления должна осуществляться в рамках устава муниципального образования без участия органов государственной власти.

--------------------------------

<1> Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. Руководство, изданное Лоренцом Штейном, профессором Венского университета, как основание его лекций / пер. с нем., под ред. И.Е. Андриевского. СПб., 1874. С. 27 - 28.

Новелла о наделении органов местного самоуправления полномочиями по обеспечению доступности медицинской помощи ([ч. 1 ст. 132](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D417636BFD37D1CD8EE5F5F47B536B1615C7C598B3ECtCrEG) Конституции РФ) - назревшая практическая необходимость. Другой вопрос, на какой уровень муниципальной власти распространить эту компетенцию и какими будут соответствующие ей предметы ведения (вопросы местного значения) у муниципалитетов. Автор на основе многолетнего опыта работы в местном самоуправлении и органах государственной власти субъекта РФ и проведенного научного исследования местного самоуправления на сельских территориях после введения в действие Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A4654149B3F2595E9BB0E1DBB8E0199845F7337B865D4C6D3AAB0A06851620At1r5G) от 10 июня 2003 г. N 131-ФЗ (в Омской области он был введен в полном объеме с 2006 года) еще в 2012 г. пришел к выводу о необходимости наделения муниципальной власти компетенцией в сфере здравоохранения, в том числе на поселенческом уровне <2>. Местная власть должна иметь хотя бы минимальную возможность непосредственно влиять на качество оказания медицинских услуг местному населению, а также на сопутствующее ей разрешение проблем на территории муниципального образования. К примеру, по обеспечению кадрами медицинских работников и укреплению материально-технической базы учреждений здравоохранения. У людей вызывало непонимание, что органы местного самоуправления с принятием Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A4654149B3F2595E9BB0E1DBB8E0199845F7337B865D4C6D3AAB0A06851620At1r5G) от 10 июня 2003 г. N 131-ФЗ отошли от многих традиционно решаемых местной властью насущных дел. Показательным являлось недовольство граждан, когда нецелевым расходованием бюджетных средств стало признаваться предоставление в экстренных случаях транспорта администрации сельского поселения для доставки больного до ближайшего стационарного учреждения (а такое в сельских поселениях в связи с их удаленностью бывает на практике нередко). Сельские администрации поселений стоят сегодня в стороне, даже при наличии финансовых возможностей, от приобретения оборудования и материалов на текущий ремонт зданий школ и ФАПов на своей территории, оказания помощи специалистам этих учреждений в решении элементарных бытовых и производственных вопросов. В научном исследовании автора были сделаны выводы и о необходимости органам государственной власти передавать часть своих полномочий на муниципальный уровень (поселениям, муниципальным районам) по некоторым другим направлениям жизнедеятельности населения (культуры, образования, физической культуры, молодежной политики). Это будет способствовать повышению эффективности оказания государственных услуг, приближению властных полномочий к населению, повышению занятости населения, развитию кадрового потенциала на сельских и малонаселенных территориях. Теперь такая возможность и необходимость в общем плане закреплена уже в Конституции РФ ([ч. 2](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D417636BFD37D0CD8EE5F5F47B536B1615C7C598B3ECtCrEG) и [3 ст. 132](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A465415943A209DB6EC0C4CEE800491D417636BFD38D9CD8EE5F5F47B536B1615C7C598B3ECtCrEG)). При осуществлении местного самоуправления целесообразно также активнее внедрять институт сити-менеджеров. Все-таки большинство исполнительно-распорядительных функций требует специальной подготовки, определенного опыта, что в условиях всеобщих прямых выборов глав муниципальных образований не всегда может быть учтено населением или такого уровня кандидат объективно на территории отсутствует. При такой схеме функционирования исполнительной власти на местном уровне (с сити-менеджером) не вызывает сомнения избрание главы муниципального образования с определенным минимальным набором исполнительно-распорядительных функций представительным органом. В обязанности данного должностного лица главным образом входит подписание договора с сити-менеджером, назначенным по конкурсу или из формируемого резерва, и постоянный контроль за исполнением положений документа. Здесь глава муниципального образования выступает для сити-менеджера в роли старшего опытного товарища, который, в случае необходимости, и подскажет наиболее приемлемое решение в различных ситуациях, и проконтролирует целевое и эффективное использование бюджетных средств в онлайн-режиме. Сити-менеджеры должны иметь специальную подготовку (квалификацию), в том числе по реализации переданных органами государственной власти полномочий на муниципальный уровень.

--------------------------------

<2> См. подроб.: Афанасьев А.А. Правовое регулирование сельской жизни в Российской Федерации: монография. Омск, 2012. С. 122 - 217.

Хочется отметить, что была бы ошибочной ликвидация поселенческого уровня местного самоуправления (с передачей полномочий на уровень муниципального района и городских округов), которое имеет важнейшее значение в реализации государственной политики по ускоренному развитию сельских территорий. Тем более мы в свое время уже отказались от такого подхода в организации местного самоуправления на основе Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=C6D779C92D99342ED2C60E42796A46541298382095EBE60415E282039E8B007622A93DD9CFC4B5B0BF745360t0r9G) 1995 г.

Недопустимо и установление предметов совместного ведения государственной власти и местного самоуправления: передача полномочий с материальными и финансовыми ресурсами от органов госвласти муниципалитетам здесь самый оправданный вариант со всех точек зрения. Обозначенное выше исследование автора подтвердило также позицию многих ученых и политиков о том, что решение самых насущных вопросов жизнедеятельности общества непосредственно местным населением служит гарантией стабильности государства, защитой интересов населения от произвола органов власти и должностных лиц <3>.

--------------------------------

<3> См., напр.: Авакьян С.А. Библиография по конституционному и муниципальному праву России. М., 2002. 446 с.; Бабурин С.Н. Мир империй: Территория государства и мировой порядок. М., 2010. С. 638; Артамонов А.Д. Политика развития сельских территорий России: поселения XXI века. Тамбов, 2005. С. 17.

Литература

1. Авакьян С.А. Библиография по конституционному и муниципальному праву России / С.А. Авакьян. Москва: Зерцало-М, 2002. 446 с.

2. Артамонов А.Д. Политика развития сельских территорий России: поселения XXI века / А.Д. Артамонов [и др.]. Тамбов: Юлис, 2005. 383 с.

3. Афанасьев А.А. Правовое регулирование сельской жизни в Российской Федерации: монография / А.А. Афанасьев. Омск: Омскбланкиздат, 2012. 307 с.

4. Бабурин С.Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок / С.Н. Бабурин. Москва: Магистр; ИНФРА-М, 2010. 828 с.

5. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии: руководство, изданное Лоренцом Штейном, профессором Венского университета, как основание его лекций / перевод с немецкого; под редакцией И.Е. Андриевского. Санкт-Петербург: А.С. Гиероглифов, 1874. 594 с.

Подписано в печать

20.05.2021