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

"Конституционное и муниципальное право", 2022, N 2

[ПРОЕКТ](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) НОВОГО ЗАКОНА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

БЕЗ САМОУПРАВЛЕНИЯ

**О.Ю. БОЛДЫРЕВ**

Болдырев Олег Юрьевич, ассистент кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова, доцент Высшей школы государственного администрирования Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук.

В статье рассматривается вопрос: отражением каких тенденций является внесенный 16 декабря 2021 г. в Государственную Думу [проект](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти"? Хотя прежняя модель создавала проблемы с точки зрения демократических начал местного самоуправления, допуская формирование представительного органа муниципальных образований верхнего звена не только путем прямых выборов, что не было признано не соответствующим [Конституции](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E7FF133E56D5FE31A6615FF608Do9p6K) РФ Конституционным Судом РФ, но вызывало критику в особых мнениях судей и литературе, а также позволив массово сокращать количество поселений, но тем не менее упразднить их полностью законодатель не мог. Из прежней редакции [ст. 131](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E604E65FE551B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A640CF46BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) Конституции РФ Конституционный Суд РФ выводил особую значимость поселенческой составляющей как наиболее близкой населению. Поправка к Конституции РФ изъяла упоминание поселений, а внесенный [законопроект](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) предлагает их полное упразднение, что еще больше отдалит местное самоуправление от населения. И хотя законопроект предполагает возвращение к исключительно прямым выборам представительного органа, но цена такого возврата может оказаться слишком высокой. Возврат исключительно к прямым выборам был возможен и в рамках сохранения поселений. Кроме того, законопроект уже прямо предусматривает возможность представления высшим должностным лицом субъекта РФ кандидатур глав муниципальных образований, в целом усиливает ответственность органов местного самоуправления перед государством (аналогично ответственности региональных органов перед федеральными), одновременно ограничивая их ответственность перед населением, что содержит много рисков для демократических начал самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, [проект](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти", поселенческий принцип местного самоуправления, прямые выборы, порядок формирования представительного органа местного самоуправления, порядок замещения должности главы муниципального образования, демократия.

The Draft of a New Law on Local Self-Government without Self-Government

O.Yu. Boldyrev

Boldyrev Oleg Yu., Teaching Assistant of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU), Associate Professor of the Advanced School of Public Administration of the Lomonosov Moscow State University (MSU), PhD (Law).

The article examines the issue of which trends are reflected in the draft law "On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority" submitted to the State Duma on December 16, 2021. The previous model created problems from the point of view of democratic principles of local self-government. For example, it allowed the formation of a representative body of municipalities not only through direct elections. This was not recognized as inconsistent with the Constitution by the Constitutional Court, but caused criticism in the dissenting opinions of judges and in the literature. In addition, there was a massive reduction in settlements. But, nevertheless, the legislator could not completely abolish the settlements. Based on the previous edition of Article 131 of the Constitution, the Constitutional Court of the Russian Federation formulated the special importance of the settlement component as the closest to the population. The amendment to the Constitution of the Russian Federation removed the mention of settlements, and the introduced Draft Law proposes their complete abolition. This will further alienate local government from the population. And although the Draft Law envisages a return to exclusively direct elections of a representative body, the cost of such a return may turn out to be too high. A return exclusively to direct elections was also possible within the framework of the preservation of settlements. In addition, the draft law directly provides for the possibility of nominating candidates for heads of municipalities by the top official of a constituent entity of the Russian Federation, in general, increases the responsibility of local governments to the state (similar to the responsibility of regional authorities to federal authorities), while limiting their responsibility to the population, which contains many risks for democratic foundations of self-government.

Key words: local self-government, the draft Law "On general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority", the settlement principle of local self-government, direct elections, the procedure for forming a representative body of local self-government, the procedure for filling the position of the head of a municipal formation, democracy.

16 декабря 2021 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума ФС РФ) внесен [законопроект](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) N 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" (далее - законопроект), который призван полностью заменить действующий Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E100E452EE53B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон N 131-ФЗ), переходный период пока предлагается до 1 января 2028 г. <1>

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

<1> Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8 (дата обращения: 19.12.2021).

В пояснительной [записке](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E45CEA59B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A6802FF6BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) к законопроекту указано, что он подготовлен "в развитие положений [Конституции](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E7FF133E56D5FE31A6615FF608Do9p6K) Российской Федерации о единой системе публичной власти и направлен на совершенствование организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Независимо от того, будет ли принят этот закон и с какими изменениями, сам факт его внесения в таком виде - повод остановиться на некоторых проблемах местного самоуправления в России.

Применительно к местному самоуправлению всегда существует несколько базовых вопросов:

1) где оно будет осуществляться? То есть виды муниципальных образований, а если шире - территориальная организация местного самоуправления;

2) в каких сферах оно будет осуществляться? То есть компетенция местного самоуправления;

3) кем и каким образом оно будет осуществляться? То есть формы осуществления местного самоуправления и его организационный механизм (гражданами непосредственно или только "с их участием", органами, формируемыми непосредственно населением или формируемыми иным образом, в том числе с участием государства, и т.д.);

4) гарантии местного самоуправления. Сюда же имеет смысл отнести экономическую основу местного самоуправления, поскольку отсутствие необходимых материальных и финансовых ресурсов может выхолостить самые прекрасные положения о компетенции местного самоуправления, а финансовая зависимость от государственной власти выхолащивает норму [ст. 12](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E6DF16BE96F59FD1F6400A931CBC12D029D2B9671D3AC0D95o0p5K) Конституции Российской Федерации (далее - Конституция РФ) о самостоятельности местного самоуправления (об этом говорил и Конституционный Суд Российской Федерации (далее - Конституционный Суд РФ): "Финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления. Соответственно, степень финансовой самостоятельности определяется бюджетной компетенцией органов местного самоуправления" <2>).

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

<2> [Постановление](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E105E158EB5AEBFF4D33742FCF517AE422BD625BFB04610CE3628F96o2p2K) Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. N 16-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" в связи с запросом Челябинского областного суда" // Российская газета. N 0(3347). 18 ноября 2003 г.

Посмотрим под этим углом, какие тенденции отражает [законопроект](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K). В этой статье рассмотрим только территориальную организацию местного самоуправления и затронем организационный механизм его осуществления. Подробнее этот и иные аспекты будут рассмотрены в других публикациях.

Кроме того, поскольку в пояснительной записке к законопроекту говорится, что он "обеспечивает исполнение отдельных решений Конституционного Суда Российской Федерации..." [(п. 17)](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E45CEA59B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1B6109FF6BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK), посмотрим, как соотносится нынешняя реформа местного самоуправления с ранее сформулированными позициями Конституционного Суда РФ.

[Часть 1 ст. 131](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E604E65FE551B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A6403FD6BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) Конституции РФ в прежней редакции устанавливала: "Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций". Из этой нормы Конституционный Суд РФ выводил особую значимость поселенческой составляющей. В [Постановлении](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E703E05BE55AEBFF4D33742FCF517AE422BD625BFB04610CE3628F96o2p2K) от 24 января 1997 г. N 1-П <3> Конституционный Суд РФ указывал, что именно "городские и сельские муниципальные образования как таковые предназначены для решения вопросов местного значения...", а определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, может быть различным, исходя из особенностей субъектов Российской Федерации (далее - субъект РФ), но при этом "чтобы это способствовало <...> приближению органов местного самоуправления к населению...".

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

<3> [Постановление](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E703E05BE55AEBFF4D33742FCF517AE422BD625BFB04610CE3628F96o2p2K) Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" // СЗ РФ. 1997. N 5. Ст. 708.

Прежний Закон ("Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28.08.1995 N 154-ФЗ), по сути, продублировал в [ст. 12](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E004E45FEE5AEBFF4D33742FCF517AF622E56E59FD1B6508F634DED0750D99338876CAB00F9705o4pAK) положение [ст. 131](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E604E65FE551B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A640CF46BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) Конституции РФ, отдав решение вопроса об остальных видах муниципальных образований (кроме поселений) на усмотрение субъектов РФ.

Поэтому территориальная организация местного самоуправления в России в 1995 - 2003 гг. в некоторой степени напоминала ситуацию в США, где хотя и существуют некие характерные модели местного самоуправления, но в принципе в разных штатах местное самоуправление организовано различным образом. Правда, из [X поправки](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B121FF0B58C8E007E05CE85AEBFF4D33742FCF517AF622E56E59FD1A630EF634DED0750D99338876CAB00F9705o4pAK) к Конституции США вытекает, что местное самоуправление - предмет остаточного регулирования штатов (что в принципе характерно для федеративных государств); в России же "установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления" отнесено [ст. 72](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E6DF16BE96F59FF126400A931CBC12D029D2B9671D3AC0D95o0p5K) Конституции РФ к совместному ведению Федерации и субъектов, это означает, что федеральный законодатель может проявить "добрую волю" и многое оставить на усмотрение субъектов РФ (как это делал "рамочный" [Закон](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E004E45FEE5AEBFF4D33742FCF517AE422BD625BFB04610CE3628F96o2p2K) 1995 г.), а может их этой возможности лишить.

И в 2003 г. федеральный законодатель изменил подход: перечень видов муниципальных образований стал исчерпывающе закрепляться на федеральном уровне (что не мешало самому федеральному законодателю иногда "придумывать" новые виды муниципальных образований, например, "городские округа с внутригородским делением" и "внутригородские районы" в 2014 г. и "муниципальные округа" в 2019 г.). Регулирование же территориальной организации местного самоуправления (в рамках заданного федеральным законодателем исчерпывающего перечня видов муниципальных образований) было "доверено" субъектам РФ: в соответствии со [ст. 11](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E100E452EE53B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A610CF56BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) - [13.2](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E100E452EE53B6F5456A782DC85E25E125AC6258FA1B6A5FAC24DA99220685359168CFAE0Fo9p5K) Закона N 131-ФЗ, законами субъектов РФ осуществляются установление и изменение границ муниципальных образований, их преобразование, упразднение поселений и создание вновь образованных поселений на межселенных территориях.

В 2010-е годы субъекты РФ взяли курс на укрупнение муниципальных образований (путем объединения поселений, а также путем косвенного "преобразования" муниципальных районов в городские округа, допустимость чего подвергалась сомнению специалистов, но была поддержана правоприменительной практикой начиная с [решения](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205AB20E0790D9BE806E35DEF54B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) Нижегородского областного суда от 05.03.2012 по делу N 3-25/2012 <4>), что бросило вызов "поселенческой составляющей" и скорее содействовало отдалению местного самоуправления от населения.

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

<4> См. подр.: Баженова О.И. К проблеме реализации конституционного поселенческо-территориального принципа организации местного самоуправления. В защиту поселенческого начала // Местное право. 2019. N 4.

Появление в 2019 г. "муниципальных округов" квалифицировалось как способ легализации ранее осуществленных "преобразований" муниципальных районов в городские округа <5> (особенно с учетом требования о преобразовании городских округов, не соответствующих требованиям, установленным Законом, в муниципальные округа - [п. 10 ст. 13](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E100E452EE53B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1B620EF86BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) Закона N 131-ФЗ, введенный Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E602E252EC55B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A6103FC6BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) от 01.05.2019 N 87-ФЗ).

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

<5> Там же.

Возник вопрос: как эти тенденции соотносились с действовавшей тогда редакцией [ст. 131](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E604E65FE551B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A640CF46BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) Конституции РФ и подчеркнутой Конституционным Судом РФ особой значимостью поселений (об их значимости Конституционный Суд говорил и в 2010-е годы, в том числе в [Постановлении](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E408E852E458B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) от 01.12.2015 N 30-П <6>) и необходимостью приближения органов местного самоуправления к населению? Утешением было то, что в любом случае полностью упразднить поселения законодатель не мог.

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

<6> В [п. 4.1](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E408E852E458B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A610EFD6BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) Постановления Конституционный Суд РФ отмечал: "Что касается поселений (сельских и городских), то - с учетом присущих им правовых характеристик и в силу ряда объективных закономерностей - они более ориентированы на самоорганизацию, нежели крупные муниципальные образования, обладают более высоким, чем муниципальные районы и городские округа, потенциалом личного участия жителей в делах местного сообщества...". См.: [Постановление](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E408E852E458B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. N 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" // Российская газета. N 282. 14 декабря 2015 г.

Но поправка 2020 г. к [ст. 131](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E6DF16BE96F59F81D6800A931CBC12D029D2B9671D3AC0D95o0p5K) Конституции РФ изменила формулировку: "Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом". Само упоминание городских и сельских поселений, позволявшее Конституционному Суду РФ выводить особую значимость поселенческой составляющей как наиболее приближенной населению и соответствующей самой идее местного самоуправления, из Конституции РФ исчезло. Автору данной статьи приходилось ставить вопрос: не продолжение ли это описанной выше тенденции укрупнения муниципальных образований? <7>

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

<7> Болдырев О.Ю. Реформа местного самоуправления в контексте общей конституционной реформы // Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: Монография / О.А. Кожевников, А.А. Ларичев, Н.Л. Пешин и др.; Под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020.

Но в [Законе](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E100E452EE53B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) N 131-ФЗ поселения сохранялись. Законопроектом планируется от поселений отказаться в принципе ([ст. 9](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A610DFD6BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) законопроекта). Он предполагает переход к одноуровневой модели местного самоуправления.

Были ли проблемы у прежней двухуровневой модели (точнее, сочетания двухуровневой и одноуровневой модели) с точки зрения демократических начал местного самоуправления? Да, например, было предусмотрено, что представительный орган муниципальных образований верхнего звена может формироваться не только путем прямых выборов, но и путем делегирования представителей муниципальных образований низового уровня. Сначала соответствующая норма была закреплена применительно к представительному органу муниципального района и стала предметом обжалования в Конституционном Суде РФ. Конституционный Суд РФ признал ее не противоречащей [Конституции](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E7FF133E56D5FE31A6615FF608Do9p6K) РФ <8>, однако судьи [В.Г. Ярославцев](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E401E558ED59B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A610EFB6BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) и [Г.А. Гаджиев](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E401E558ED59B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A610DF46BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) опубликовали особые мнения. В.Г. Ярославцев сослался на свое прежнее особое [мнение](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E007E252E55AEBFF4D33742FCF517AF622E56E59FD1A660AF634DED0750D99338876CAB00F9705o4pAK) (на Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 N 13-П, где рассматривалась конституционность отхода от прямых выборов глав субъектов РФ, так называемое "дело губернаторов") и отметил: "...отчуждение населения поселений от осознанного формирования представительного органа муниципального района посредством выборов ведет к нарушению конституционного принципа народовластия". А судья Г.А. Гаджиев в своем особом [мнении](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E401E558ED59B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A610DF46BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) пришел к выводу, что оспариваемые нормы в нарушение [Конституции](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E7FF133E56D5FE31A6615FF608Do9p6K) РФ меняют само понятие "свободные выборы" и представительные органы не могут формироваться процедурами, не основанными на прямом, равном, всеобщем избирательном праве.

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

<8> [Постановление](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E401E558ED59B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. N 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" // Российская газета. N 119(5495). 3 июня 2011 г.

Позже аналогичную норму закрепили применительно к городским округам с внутригородским делением. По [п. 5 ст. 35](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E100E452EE53B6F5456A782DC85E25E125AC625DF51C6A5FAC24DA99220685359168CFAE0Fo9p5K) Закона N 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 27.05.2014 N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями)) представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта РФ и уставом соответствующего муниципального образования может формироваться в том числе путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов. И в трех городах, преобразованных в городские округа с внутригородским делением (Челябинск, Самара и Махачкала), представительные органы не избираются населением, а формируются из состава представительных органов внутригородских районов. Приходится согласиться с А.Н. Костюковым, что "население отстранено от осуществления местного самоуправления еще больше, чем до внесения соответствующих изменений в законодательство" <9>.

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

<9> Костюков А.Н. Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. N 4(33). С. 33.

Так, Челябинский городской округ был наделен статусом Челябинского городского округа с внутригородским делением с образованием семи внутригородских районов, и был изменен порядок формирования Челябинской городской думы: с прямых выборов на избрание депутатов из состава представительных органов внутригородских районов. В качестве же учета мнения населения (которого требует, не конкретизируя форму, [ч. 7.1 ст. 13](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E100E452EE53B6F5456A782DC85E25E125AC625CFE196A5FAC24DA99220685359168CFAE0Fo9p5K) Закона N 131-ФЗ) провели публичные слушания, в которых приняла участие, разумеется, никем не избиравшаяся ничтожная часть населения Челябинска.

Автору данной статьи пришлось участвовать в подготовке жалобы в Конституционный Суд РФ, где оспаривалась конституционность положения [ч. 7.1 ст. 13](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E100E452EE53B6F5456A782DC85E25E125AC625CFE196A5FAC24DA99220685359168CFAE0Fo9p5K) Закона N 131-ФЗ и законов Челябинской области от 10 июня 2014 г. N 703-ЗО "Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе" и N 706-ЗО "О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе". Конституционный Суд РФ по формальным основаниям отказал в принятии к рассмотрению жалобы ([Определение](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B93DE90B58C8E103E852EB50B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) от 29.09.2015 N 2002-О) и, по точному замечанию А.Н. Костюкова, "своим молчаливым согласием фактически (не юридически) подтвердил конституционность оспариваемых законоположений" <10> (более того, Конституционный Суд РФ даже "не заметил" ту часть жалобы заявителя, где говорилось об изменении порядка формирования Челябинской городской думы).

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

<10> Там же.

Была попытка оспорить в Конституционном Суде РФ отход от прямых выборов и в порядке абстрактного нормоконтроля: группа депутатов Государственной Думы ФС РФ оспаривала конституционность [п. 4](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E100E452EE53B6F5456A782DC85E25E125AC625DF5196A5FAC24DA99220685359168CFAE0Fo9p5K) и [5 ст. 35](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E100E452EE53B6F5456A782DC85E25E125AC625DF51C6A5FAC24DA99220685359168CFAE0Fo9p5K) Закона N 131-ФЗ (то есть допустимость отхода от прямых выборов при формировании представительных органов и муниципальных районов, и городских округов с внутригородским делением), а также других норм Закона N 131-ФЗ, включая [п. 2 ст. 36](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E100E452EE53B6F5456A782DC85E25E125AC625DF41D6A5FAC24DA99220685359168CFAE0Fo9p5K), согласно которому допускаются альтернативные модели избрания (применительно к конкурсной процедуре - фактически назначения) главы муниципального образования (заявители не ставили под сомнение возможность различного порядка формирования представительного органа и разных способов замещения должности главы муниципального образования, но усматривали неконституционность указанных норм в предоставлении избыточной дискреции субъектам РФ при решении этих вопросов).

Конституционный Суд РФ признал оспариваемые нормы не противоречащими [Конституции](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E7FF133E56D5FE31A6615FF608Do9p6K) РФ <11> (особое [мнение](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E408E852E458B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A6102F46BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) изложил судья А.Н. Кокотов). По сути, Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что установление отличного от прямых муниципальных выборов способа формирования представительного органа недопустимо лишь на уровне поселений - как "первичном" ("базовом") территориальном уровне местного самоуправления ([п. 4.2 мотивировочной части](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E408E852E458B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A610EF46BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK); близкая позиция изложена в [п. 1.2](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E408E852E458B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A600EF56BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) мнения судьи Н.С. Бондаря к этому Постановлению).

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

<11> [Постановление](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E408E852E458B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. N 30-П.

Законопроект предполагает теперь полное упразднение поселенческого - "первичного" ("базового") - уровня осуществления местного самоуправления. И хотя переход к одноуровневой модели предполагает в законопроекте возвращение исключительно к прямым выборам представительного органа ([п. 1 ст. 15](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A6009FF6BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) законопроекта), возникает вопрос: не слишком ли высока цена такого возвращения? Представляется, что возврат исключительно к прямым выборам на верхнем уровне местного самоуправления был возможен и в рамках сохранения двухуровневой модели и, главное, поселенческого начала.

В отношении же главы муниципального образования не только сохраняется допустимость отхода от прямых выборов (что Конституционный Суд РФ признал не противоречащим [Конституции](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E7FF133E56D5FE31A6615FF608Do9p6K) РФ в том же [Постановлении](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E408E852E458B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) 2015 г. N 30-П, но что вызвало жесткое несогласие судьи А.Н. Кокотова, отметившего, что в результате "главой муниципального образования может стать кандидат, не проходивший горнило выборов, не получивший мандат доверия непосредственно от избирателей"), но и допускается его "избрание" (фактически - назначение) представительным органом муниципального образования **из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации** (здесь и далее выделено мной. - О.Б.). Если раньше специалисты с опаской обращали внимание на то, что, учитывая порядок формирования конкурсной комиссии (назначения части ее членов главой субъекта РФ), субъекты РФ "получили действенное средство влияния на подбор глав муниципальных районов и городских округов" (слова А.Н. Кокотова из того же особого [мнения](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E408E852E458B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A6102F46BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK)), то теперь участие государства в "подборе кадров" глав муниципальных образований из "закамуфлированного" переходит в прямо установленное (что и не скрывается в пояснительной [записке](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E45CEA59B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A6802FF6BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK), так как новая редакция [ст. 131](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E6DF16BE96F59F81D6800A931CBC12D029D2B9671D3AC0D95o0p5K) Конституции РФ устанавливает: "Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления"). Как известно, формально [ст. 12](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E6DF16BE96F59FD1F6400A931CBC12D029D2B9671D3AC0D95o0p5K) Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления в ходе конституционной реформы 2012 г. не изменяли (это и процедурно было невозможно, так как она находится в первой главе, куда не допускается внесение поправок). Но не выхолащивается ли ее суть?

Представляется, что усиление зависимости органов местного самоуправления от государственной власти (показательно, что в [ст. 1](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A610BFA6BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) законопроекта "**Местное** самоуправление" упоминается Президент Российской Федерации) коррелирует, с одной стороны, с усилением зависимости региональных органов от Федерации (новый Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E100E55AEA51B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) от 21.12.2021 N 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации"), а с другой - с ограничением зависимости органов местного самоуправления от населения. Так, например, [ст. 41](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A640BF56BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) законопроекта, исчерпывающим перечнем закрепляющая формы непосредственной демократии на муниципальном уровне, не упоминает такую форму, как отзыв депутатов и выборных должностных лиц. Этот институт существовал на региональном и муниципальном уровне, хотя и в очень усеченном виде (что было предопределено несколькими решениями Конституционного Суда РФ <12>) и, как отмечал судья Конституционного Суда РФ В.О. Лучин в [мнении](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E707E45DEC5AEBFF4D33742FCF517AF622E56E59FD1B620DF634DED0750D99338876CAB00F9705o4pAK) к Постановлению от 7 июня 2000 г. N 10-П, являлся мерой "конституционной ответственности, возможность наступления которой обусловлена правом народа на непосредственное осуществление власти". Более того, судья Н.В. Витрук в [мнении](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E606E05FE95AEBFF4D33742FCF517AF622E56E59FD1A6702F634DED0750D99338876CAB00F9705o4pAK) к Постановлению Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. N 7-П указал: "**Право отзыва выборного должностного лица местного самоуправления предопределено самой природой и особенностями местного самоуправления**. Ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления в виде их отзыва при утрате доверия населения, в том числе за ненадлежащее исполнение публичных обязанностей, **вытекает из природы местного самоуправления** и отвечает принципам правового государства, закрепленным в [Конституции](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E7FF133E56D5FE31A6615FF608Do9p6K) Российской Федерации" <13>. Теперь от этого института предлагают отказаться. Население отозвать депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления не сможет, но при этом предусматривается возможность обращения высшего должностного лица субъекта РФ с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования ([п. 3 ст. 30](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A620DF46BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) законопроекта), и высшее же должностное лицо субъекта РФ вправе вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе местной администрации ([п. 7 ст. 29](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A620EFE6BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK) законопроекта), отрешить их от должности [(п. 4 ст. 30)](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E125AC6258FD1A620CFD6BDBC5645596379068CDA91395074AoFpAK). То есть ответственность органов местного самоуправления, муниципальных депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением ослабляется, а перед государственной властью усиливается.

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

<12> См. подр.: Болдырев О.Ю. [Конституционная реформа в России](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205BB25E20B58C8E403E35BE857B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K): актуальность, реализация, перспективы. Часть 1. Государство по Конституции 1993 года: на бумаге и в жизни // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 9. С. 5 - 6.

<13> [Там же](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205BB25E20B58C8E403E35BE857B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K).

В завершение статьи хотелось бы отметить следующее. В момент внесения [законопроекта](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) автору данной статьи пришлось читать курс лекций для глав и заместителей глав муниципальных образований одного из субъектов РФ. Некоторые из них относятся к предстоящей реформе оптимистично. Но это отражает их управленческий взгляд "сверху" (и, по-видимому, в силу определенных причин они не представляют себя на месте отрешаемых губернаторами глав муниципальных образований). С точки же зрения демократических начал местного самоуправления представляется, что [законопроект](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205A83DE10B58C8E701E75FE454B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K) таит в себе много новых рисков.

С одной стороны, в отличие от западных государств, где, по замечанию Г.В. Барабашева, "потребовалось более полутора веков на то, чтобы закаленная в огне антифеодальных революций емкая формула: местное самоуправление - есть власть местного населения <...> осуществляемая <...> в рамках закона, но без вмешательства центральной власти - обросла плотью реальной практики" <14>, в России местное самоуправление во многом "даровалось" сверху. Как отмечает Н.Л. Пешин, формулировка [ст. 12](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E6DF16BE96F59FD1F6400A931CBC12D029D2B9671D3AC0D95o0p5K) Конституции РФ, толкуемая многими авторами как признание "естественного" характера местного самоуправления, не соответствует российской истории: "Местное самоуправление не возникло стихийно, не "проросло снизу", а, по сути, было "насаждено" искусственно <...> не жители поселений или иных территорий самоорганизовались и создали сами для себя выборную местную власть. Наоборот, это государство объявило, что теперь население самостоятельно..." <15>.

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

<14> Барабашев Г.В. Местное самоуправление: Учебное пособие. М.: Изд-во МГУ, 1996. С. 292.

<15> Пешин Н.Л. Эволюция института местного самоуправления в свете конституционной реформы 2020 г. // Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: Монография / О.А. Кожевников, А.А. Ларичев, Н.Л. Пешин и др.; Под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. С. 15.

Может создаться впечатление, что государство теперь ограничивает ранее им же "насажденное", но оказавшееся населению "ненужным" местное самоуправление, что население до местного самоуправления "не доросло", а потому оправдан взятый курс на ту форму "взаимодействия для наиболее эффективного решения задач в интересах населения" (формулировка [ст. 132](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E6DF16BE96F59F8126300A931CBC12D029D2B9671D3AC0D95o0p5K) Конституции РФ в новой редакции), которая с 2020 г. допускает даже прямое участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления (поправка в [ст. 131](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205B42EFC0B58C8E708E65FE607E1F7143F7628C00E6DF16BE96F59F81D6800A931CBC12D029D2B9671D3AC0D95o0p5K) Конституции РФ).

Но, с другой стороны, вспомним А.И. Васильчикова, который еще в 1860-е годы писал: "Учение, постоянно проповедуемое известной школой реакционеров всех времен и всех стран, будто бы для введения самоуправления нужно предварительно воспитывать народ, ожидать его зрелости <...> учение это представляет дело в совершенно превратном виде. Мы полагаем, наоборот, что <...> самостоятельное разбирательство общественных нужд и польз, одним словом, мировое и земское самоуправление - есть единственная и лучшая школа для народа, что эта школа ведет все сословия самым прямым путем к политической зрелости и что поэтому откладывать введение этих учреждений до полного возраста народных масс - значит, отлагать дело до неопределенного срока, который никогда не наступит, пока народ не вступит в заведывание своими собственными делами" <16>.

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

<16> Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: В 3 т. СПб., 1869. Т. 1. С. 147.

Таким образом, не высказывая оценок (оставив их политикам и политологам), тем не менее отметим риск того, что вектор реформирования местного самоуправления лишь отдалит "политическую зрелость" народа и его способность к демократическому самоуправлению (и в местных, и в региональных, и в федеральных масштабах).

Литература

1. Баженова О.И. К проблеме реализации конституционного поселенческо-территориального принципа организации местного самоуправления. В защиту поселенческого начала / О.И. Баженова // Местное право. 2019. N 4. С. 25 - 52.

2. Барабашев Г.В. Местное самоуправление: Учебное пособие / Г.В. Барабашев. Москва: Изд-во МГУ, 1996. 350 с.

3. Болдырев О.Ю. [Конституционная реформа в России](consultantplus://offline/ref=8A73EECA9F2151792205BB25E20B58C8E403E35BE857B6F5456A782DC85E25E137AC3A54FF1C7F0BFA7E8D9422o0p2K): актуальность, реализация, перспективы. Часть 1. Государство по Конституции 1993 года: на бумаге и в жизни / О.Ю. Болдырев // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 9. С. 3 - 8.

4. Болдырев О.Ю. Реформа местного самоуправления в контексте общей конституционной реформы / О.Ю. Болдырев // Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: Монография / О.А. Кожевников, А.А. Ларичев, Н.Л. Пешин [и др.]; Под общей редакцией Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. 343 с.

5. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. В 3 томах. Т. 1 / А.И. Васильчиков. Санкт-Петербург: Тип. Г. Мюллера, 1869. 410 с.

6. Костюков А.Н. Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации / А.Н. Костюков // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. N 4(33). С. 30 - 37.

7. Пешин Н.Л. Эволюция института местного самоуправления в свете конституционной реформы 2020 г. / Н.Л. Пешин // Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: Монография / О.А. Кожевников, А.А. Ларичев, Н.Л. Пешин [и др.]; Под общей редакцией Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. 343 с.

Подписано в печать

18.02.2022