

УДК 35.352/354

© **Валентин Васильевич Катов,**
кандидат экономических наук,
Владимирский филиал РАНХиГС
E-mail: kwant55@mail.ru

V. V. Katov,
PhD in Economics
The Vladimir Branch of the RANEPH

ВСТРАИВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНУЮ СИСТЕМУ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РФ

Building local self-government into the unified system of public authority of the Russian Federation

Аннотация: рассматривается вопрос адаптации местной власти в единой системе публичной власти в РФ. Местному самоуправлению как первичному звену управления государством исторически уделялось особое внимание. Предложенный законопроект по одноуровневой системе местного самоуправления, идущий на смену 131-ФЗ, действующему с 2003 года, в большей степени соответствует существующим управленческим реалиям. Автор считает, что с принятием закона по новой системе местного самоуправления эффективность управления территориями поднимется на более высокий уровень, конкретизируется и усилится ответственность муниципальных властей, единая система публичной власти расширит полномочия регионов в принятии управленческих, финансовых, социально-экономических решений.

Annotation: The issue of adaptation of local authorities in a unified system of public authorities in the Russian Federation is considered. Local self-government, as the primary link in state administration, has historically been given special attention. The proposed draft law on a single-level system of local self-government, which replaces 131-FZ, which has been in force since 2003, is more in line with existing managerial realities. The author believes that with the adoption of the law on the new system of local self-government, the effectiveness of territorial management will rise to a higher level, the responsibility of municipal authorities will be concretized and strengthened, a unified system of public authority will expand the powers of the regions in making managerial, financial, socio-economic decisions.

Ключевые слова: Конституция РФ, местное самоуправление, единство публичной власти, общественная власть.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, local self-government, unity of public authority, public authority.

Конституция РФ, принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года, как известно, состоит из 9 глав. К имеющим статус неизменяемых относятся главы 1, 2, 9, в главы 3 - 8 можно вносить изменения в соответствии с действующим законодательством. За период действия Конституции

поправки вносились несколько раз. Считается, что наиболее значимыми были поправки, озвученные в послании президента в 2008 году, когда одной из поправок были изменения по срокам президентства - президентские сроки были увеличены с 4 до 6 лет.

В очередном Послании Президента РФ от 15 января 2020 года на рассмотрение Федерального Собрания был предложен ряд поправок, в том числе и по вопросам публичной власти. 14.03.2020 года в качестве закона о поправке был принят Федеральный закон № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», вынесенный на общероссийское голосование [2]. По итогам голосования 3 июля 2020 года Президент РФ подписал Указ «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками», вступивший в силу 4 июля 2020 года.

В новой редакции Конституции закрепление категории «публичная власть», конституционное урегулирование основ ее организации, по нашему мнению, достаточно своевременно, знаменует новый этап в государственном управлении, направленный на оптимизацию управленческих структур всех уровней. Тот факт, что организация публичной власти, согласно п. «г» ст. 71 Конституции, отнесена к ведению РФ, подчеркивает важность принимаемых решений в данном направлении. Единство публичной власти, формы взаимодействия уровней власти озвучены в ч. 2 ст. 80 ранее внесенных поправок [2].

Следующим этапом в организации публичной власти в РФ является принятие 14 декабря 2021 года Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [3]. В соответствии со ст. 1, п. 1, указанного закона – организация публичной власти в субъектах Российской Федерации определено, что «в соответствии с Конституцией Российской Федерации органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, в их совокупности, *входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации* и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории...» [3]. В ст. 2 «принципы деятельности органов, входящих в систему публичной власти в субъекте Российской Федерации», п. 1, следует выделить наиболее значимые, по нашему мнению, решения, в том числе по местному самоуправлению:

- единство системы публичной власти (п. 1, пп. 5);
- признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации;
- декларируется единство государственной и местной власти (ст. 132, ч. 3);
- сельское хозяйство относится к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72, ч. 1, п. «е»);

- «формирование культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью», молодежная политика относится также к совместному ведению РФ и субъектов.

Следует отметить, что с позиций Конституционного Суда РФ внесенные изменения в главу 8 не направлены на искажение конституционной парадигмы природы местного самоуправления как одной из ветвей публичной власти, *наиболее приближенной к населению*, полностью соответствуют ст. 12, гл. 1, 2 Основного Закона и в полной мере отвечают принципу самостоятельности в системе публичной власти.

С целью повышения качества регионального законодательства ст. 132 обновленной Конституции указывает на то, что вопрос перераспределения полномочий между государственным и муниципальным уровнями власти относится как к компетенции федерального закона, так и регионального законодательства.

Ст. 133 Конституции сохраняет за органами местного самоуправления исполнение публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение и компенсацию дополнительных расходов из федерального и регионального бюджетов.

Дальнейшее развитие законодательных инициатив по применению положений обновленной Конституции настоятельно диктует принятие закона о МСУ в действующих условиях. 25 января 2022 года Госдума в первом чтении приняла законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который при принятии закона заменит № 131-ФЗ, принятый почти 20 лет назад, в 2003 году. Законопроектом, принятым в первом чтении, предлагается введение одноуровневой системы организации самоуправления на местах, значительно изменяется статус глав муниципальных образований, что является очередным этапом в выстраивании публичной власти в стране.

Законопроектом предусматривается пересмотреть правовую природу муниципальной власти в сторону оптимизации системы управления, уточнения компетенций, прозрачности правовых конструкций во взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления. За основу в системе организации МСУ предлагается принять принцип привязки к населению взамен действующего территориального принципа, что позволит оптимизировать всю систему органов местного самоуправления при активном участии и принятии окончательного решения региональными властями.

Выделим основные направления, предлагаемые законопроектом, по реформированию системы местного самоуправления:

- 1) сохранение неизменной общей структуры органов местного самоуправления;
- 2) муниципальные выборы как единственный способ формирования представительных органов власти;

3) два варианта выбора главы: из состава депутатского корпуса или из кандидатов, представленных главой региона, что, по мнению авторов законопроекта *«обеспечит предусмотренную Конституцией возможность участия органов государственной власти в формировании органов МСУ»*. Ранее действовавшую конкурсную комиссию предлагается отменить;

4) глава муниципального образования и глава администрации в гораздо большей степени ответственны и подотчетны главе региона. Глава местной администрации по статусу занимает муниципальную должность;

5) единый срок полномочий для всех должностных лиц – пять лет;

6) в случае руководства местной администрацией главой муниципального органа, в соответствии с принципом единства публичной власти, он замещает одновременно государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность.

Законопроектом предусмотрено закрепление определенного перечня полномочий муниципальных образований. С целью повышения эффективности работы органов МСУ по социально-экономическим направлениям, усиления ответственности глав предложена одноуровневая система МСУ, основу которой будут составлять три вида муниципальных образований:

- городской округ;
- муниципальный округ;
- внутригородская территория городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь).

Предлагаемая одноуровневая система обеспечит одинаковый объем полномочий городского и муниципального округов, тогда как в настоящее время около полутора тысяч полномочий местных органов закреплено в разных федеральных законах, законопроект предполагает централизацию в одном законе конкретных полномочий органов местного самоуправления.

В законопроекте указано, что *непосредственно законом субъекта РФ* будет определяться вид муниципального образования, наименование органов местного самоуправления, изменение границ муниципального образования, формы избрания глав муниципальных образований, тем самым предполагаются более широкие полномочия региональным властям в сфере развития местного самоуправления.

Наделение губернатора правом отправлять мэров городов в отставку перекликается с установленным в Законе № 414-ФЗ правом Президента РФ объявлять главе региона выговор по итогам его деятельности или «бездеятельности» с дальнейшим, через месяц, увольнением. Такая возможность в отношении мэров городов существует у губернаторов и в настоящее время, но с утверждением депутатским корпусом, что не всегда решается, и с ограниченным списком причин для увольнения. Тем самым законопроект логически продолжает вышеназванный закон о публичной власти в регионах. Предлагаемый законопроектом принцип привязки к населению позволит более эффективно координировать систему управления

муниципальным образованием, имея при этом 27 неотъемлемых полномочий, ряд полномочий, зависящих от специфики регион, а и достаточно длительный переходный период – до 2028 года.

Законопроектом предусмотрено объединение всех поселений в городские и муниципальные округа в границах нынешних муниципальных районов, тем самым обеспечить эффективность местного самоуправления «за счет консолидации финансовых, организационных, кадровых и иных ресурсов...». Определенную коллизию создает тот факт, что Правительство РФ предложило 27 поправок в законопроект в части полномочий органов местного самоуправления по обеспечению непосредственной жизнедеятельности населения, но не конкретизировало вопрос оказания доступной медицинской помощи. Новые же поправки к Конституции РФ гласят, что органы местного самоуправления обязаны обеспечить *самостоятельно и бесплатно* доступную медицинскую помощь.

Существующие поселения, имеющие статус муниципального образования, дают возможность напрямую работать с населением, но многие вопросы, такие как благоустройство, организация электроснабжения, водоснабжения и т.д., решаются сразу несколькими муниципальными образованиями и региональными властями одновременно. Одноуровневая система позволит внести внятную ответственность в процессы, происходящие на территории конкретного муниципального образования - или глава округа, или регион. По словам одного из разработчиков законопроекта Павла Крашенинникова: «Нам нужно сделать так, чтобы была реальная управленческая структура, которая занималась бы не всеми вопросами подряд, а конкретными полномочиями, которые мы тоже обозначили. Смысл в том, что права, обязанности и ответственность должны быть и у чиновников, и у людей. Поэтому происходит упорядочение, система будет более прозрачной и реальной».

Было бы не совсем логично, если не обсудить ряд высказываний противников законопроекта:

- «Происходит огосударствление местного самоуправления» - Георгий Камнев, депутат Госдумы от КПРФ;
- «Отказ от поселковой системы несет в себе риски обезлюдивания территорий» - Алексей Диденко, депутат Госдумы от ЛДПР;
- «Мы ломаем работающую систему» - Фарид Мухамедшин, Госсовет Татарстана. Законопроект фактически упраздняет поселковые депутатские корпуса и «отменяет» сами поселки. Госсовет Татарстана направил в Госдуму 13 поправок. Татарстан предлагает сохранить региональный порядок избрания глав муниципалитетов и право регионов самостоятельно решать, где организовывать территориальные органы самоуправления [8];
- «При "обнулении" местной власти в новой системе публичной власти в Татарстане не у дел останутся более 7 тысяч поселковых депутатов» – президент Минниханов [8];

- «Местное самоназначение» - мнение ряда противников законопроекта;

- большая географическая дистанцированность власти приведет к тому, что появится возможность пренебречь мнением населения. Пример: Красноярский край, Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район, где расстояние между административным центром Дудинка и поселками достигает 900 км и только по воздуху. Создание муниципального округа будет и губительно, и нецелесообразно, возможность обратиться к главе муниципалитета у жителей поселков практически исчезнет.

Следует отметить тот факт, что наличие разнополюсного мнения по законопроекту вполне обоснованно и характеризует степень активности и заинтересованности регионов, госслужащих, муниципальных служащих, политологов в принятии нового закона о местном самоуправлении с минимальными недоработками. По нашему мнению, тот факт, что существующая практика действующей системы местного самоуправления требует реформирования, не вызывает сомнений. Укрепление единства публичной власти придаст новый импульс системе управления на всех уровнях, от муниципального до общегосударственного. В состав неотъемлемых полномочий органов местного самоуправления входят определяющие, являющиеся основой системы, природы местного самоуправления – принятие устава, бюджета, установление местных налогов. *Законами субъектов РФ* за муниципалитетами может быть закреплено еще 28 полномочий, в числе которых могут быть такие как организация образования, дорожной деятельности, теплогазоснабжение. По нашему мнению, основополагающим направлением в предлагаемом законопроекте является тот факт, что во главу угла ставятся интересы граждан, эффективное решение их проблем. Где и в каком виде организовывать территориальные органы самоуправления, должны решать регионы, с учетом исторических, природно-климатических, промышленных и иных условий перспективного территориального развития.

Если говорить о поселениях, которые не предусмотрены законопроектом, по нашему мнению, то произойдет их трансформация в территориальные управления, которые, возможно, будут существовать в том же составе, находиться в тех же помещениях, но основная часть административной работы перейдет на уровень округов, резко возрастет возможность для работы непосредственно с населением, что очень важно. В этом случае главы муниципальных округов сосредоточат в гораздо большей степени свое внимание на насущных проблемах населения и территорий бывших поселений.

В заключение следует остановиться как на положительных, так и на отрицательных моментах, по нашему мнению, предлагаемого законопроекта и принятых поправок в Конституцию РФ.

1. Законопроект за счет упрощения правовых конструкций в большей степени устраняет неразбериху, субъективный подход в распределении

полномочий между региональной властью и муниципалитетами, основательнее конкретизирует компетенции органов местного самоуправления.

2. Более упрощенную схему управления территорией муниципального округа, консолидированный бюджет, передачу ответственности за осуществление местного самоуправления на более высокий уровень, по нашему мнению, следует отнести к преимуществу предложенного законопроекта над действующим законодательством о местном самоуправлении. Наделение муниципального округа определенными государственными полномочиями можно и следует трактовать как альтернативу существующему городскому округу.

3. Ввиду схожести компетенций муниципального и городского округов законопроектом предусматриваются определенные параметры для городского округа: две трети населения должно проживать в городских населенных пунктах, а площадь сельских территорий, входящих в городской округ, в сравнении с площадью городских поселений не должна быть преобладающей, в противном случае необходима перерегистрация в муниципальный округ. Срок – до 2025 года.

4. В процедуре изменения статуса своего муниципального образования законопроектом предусмотрено активное участие населения, при этом объединение муниципальных образований не носит обязательный характер.

5. Упразднение муниципальных образований на уровне сельских поселений в очередной раз ведет к сокращению муниципальных образований в целом. С практической точки зрения возможности жителей в сфере организации местного самоуправления значительно снижаются, что следует отнести, по нашему мнению, к отрицательной составляющей законопроекта. Сохранение же публичных слушаний в округах не позволяет сохранять действующий диалог населения с вышестоящими органами, тем более публичные слушания носят консультативный, а далеко не императивный характер, следовательно, «в определенных» случаях мнением населения можно пренебречь.

6. При единообразной территориальной организации местного самоуправления сложно учитывать определенные специфические моменты, характерные для РФ: различная система расселения по всей территории страны; диспропорции в экономическом потенциале и развитии производств; уровень активности населения в управленческих процессах развития территорий достаточно неоднороден по регионам.

7. Территории Центра, Поволжья, Юга России изобилуют наличием крупных населенных пунктов, переход с муниципальных районов на муниципальные округа может дать *отрицательный эффект*. По нашему мнению, принятие решений по такого рода территориям *не следует* передавать на региональный уровень.

8. В поправках Конституции неправомерно «забыта» третья подсистема публичной власти – общественная власть. Развитие гражданского общества,

участие в общей системе публичной власти, лишь ускорит процессы демократизации социальной практики, позволит с меньшими издержками для населения принимать управленческие решения, выявлять будущих потенциальных, перспективных управленцев нового поколения. Считаем, что тандему государственной власти и местного самоуправления необходим триумвират с властью гражданского общества.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Некоторые характерные черты действующей и предлагаемой системы МСУ



Примечание – Составлено автором.

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/515/>.
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Федеральный закон о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/564443233>.
3. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/document>.
4. Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками: Указ Президента Российской Федерации от 03.07.2020 г. № 445 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45653>.
5. Законопроект № 40361 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.
6. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс]. URL: <https://ouzs.ru/news/analiticheskaya-spravka-po-zakonoproektu-40361-8-/>.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Решение Государственной Думы РФ от 25 января 2022 года о принятии в первом чтении законопроекта [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/53290/>.
8. Государственный Совет подготовил поправки к федеральному законопроекту о местном самоуправлении. [Электронный ресурс]. URL: <https://gossov.tatarstan.ru/index.htm/news/1459.htm>.