

СЛОВО РЕДАКТОРА

Муниципальную общественность интригует ситуация, сложившаяся вокруг проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Прошло более трех лет, как он был внесен в Государственную Думу (16 декабря 2021 г.), а воз, как говорится, и ныне там. Не лишне напомнить, что это будет уже четвертый «самоуправленческий» закон, принятый в России, начиная с 1991 года¹. Не многовато ли за 34 года?

Авторами законопроекта выступили председатели комитетов по государственному строительству – А. А. Клишас (Совет Федерации) и П. В. Крашенинников (Государственная Дума). Хорошо понятна причина его появления – принятие в 2020 г. больших по объему и существенных по содержанию дополнений и изменений в Конституцию Российской Федерации², которые в том числе серьезно «встряхнули» институт местного самоуправления. В качестве примера достаточно привести новую норму, устанавливающую право органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначать и освобождать от должности должностных лиц муниципалитетов (ст. 131).

Знающие самоуправленческую проблематику специалисты подтвердят, что по факту она лишь «узаконила» соответствующую практику, сложившуюся в последние годы. Что стало действительно новым, так это ее конституционная «прописка», завершившая процесс формирования единой вертикали власти снизу доверху. Только неосведомленные могут недоумевать, как в одной Конституции уживается норма о невключении органов местного самоуправле-

ния в государственную систему (ст. 12) и положение о «единстве системы публичной власти», составными частями которой выступают органы государственной и муниципальной власти (ч. 3 ст. 132). Люди искушенные говорили прежде, скажут и сейчас, что местное самоуправление – власть, несомненно, публичная и никакая другая. Ну не частная же...

Естественным образом расплывчатая конституционная формулировка об участии вышестоящих органов в формировании местного самоуправления требует конкретики – юридических средств, на деле обеспечивающих цельность системы публичной власти и ее единство. Наверное, можно было следовать по пути внесения поправок в действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³, но от этой идеи отказались, решив, что необходим новый законодательный акт.

Его проект был принят в первом чтении довольно быстро – в январе 2022 г., но дальнейшее обсуждение затянулось. Второе чтение, запланированное на февраль-март того же года, перенесли сначала на май, потом на сентябрь, а затем и вовсе отложили на неопределенное время. И только в сентябре 2024 г. Совет Государственной Думы включил его в план работы палаты на осеннюю сессию.

Законопроект в ходе обсуждения собрал 744 поправки. На момент подготовки второго и третьего чтений, в декабре 2024 г., их количество выросло до 900 предложений. Он рассматривался в регионах и муниципалитетах, являлся предметом научных дискуссий, о нем говорили на заседании Совета при Президенте

¹ В 1991 г. был принят закон «О местном самоуправлении в РСФСР», в 1995 и 2003 гг. – Федеральные законы, названные «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. 2020. 16 марта.

³ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

РФ по развитию местного самоуправления⁴, дебатировали в комитетах и палатах российского парламента. Совет Федерации выпустил многостраничный аналитический сборник – «Основные направления и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации»⁵, аккумулировавший аргументы авторов реформы и их оппонентов. Казалось бы, проведена огромная подготовительная работа, и, тем не менее, рассмотрение законопроекта в декабре 2024 г. вновь отложили. Члены Совета Государственной Думы посчитали, что он «требует дополнительного изучения и проработки с учетом поступивших замечаний и предложений»⁶.

Причина затянувшегося обсуждения, с одной стороны, объясняется многогранностью предмета правового регулирования, коим является местное самоуправление. Он представляет собой комплексный правовой институт, вобравший в себя разнообразные общественные отношения. С другой стороны, новый закон возвращает местное самоуправление в государственную (публичную) систему, пересматривает его организационные, территориальные и функциональные устои, отвергая в значительной мере предшествующий тридцатилетний этап его развития. Отсюда и вся сложность. Изменение курса всегда вызывает вопросы, порождает полемику и сопутствующую ей критику.

Не будем говорить обо всех новациях проекта. Но положения, вызвавшие споры, отметим обязательно. Сначала о «высоких материях»...

В среде экспертов неоднозначную реакцию вызвало определение местного самоуправления, которое обычно рассматривается как форма народовластия. Основания к этому есть, и самые серьезные. Их дает Конституция России (ст. 3). Однако в проекте закона акцент сделан на то, что местное самоуправление предстает в форме самоорганизации граждан. Столь «зауженная» трактовка, по мнению части аналитиков, никак «не соответствует политико-правовой природе этого института, его конституционным основам»⁷. Говоря проще, она понижает статус местного самоуправления, переводит из формы осуществления власти народом в форму его самоорганизации.

Теперь о вещах более практичных. Отметим новеллы, непосредственно направленные на реализацию задачи внедрения местного са-

моуправления в систему единой публичной власти. В этой части проект предусматривает абсолютно новую меру, связанную с избранием руководителей муниципальных образований местным представительным органом из числа кандидатов, рекомендованных непосредственно главой субъекта РФ. Если прежде последние имели право выносить мэрам взыскания в связи с ненадлежащим осуществлением переданных муниципалитетам отдельных государственных полномочий, то теперь главы регионов получили возможность наказывать руководителей муниципалитетов за ненадлежащее исполнение полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (т.е. речь идет о вопросах местного значения). Кроме того, высшие должностные лица регионов наделяются правом отрешать глав муниципалитетов от должности в случае неприятия ими мер по устранению причин, ставших поводом для наказания, что тоже является новшеством. Совокупность данных юридических средств, по замыслу авторов проекта, призвана цементировать систему публичной власти и обеспечить ее цельность.

Закономерно, что «единая система публичной власти» стала одной из центральных мишеней критиков, причем как в науке, так и в периодической печати. «Авторы законопроекта, – отмечал А. М. Кононов, – отказываются от всякой преемственности и полностью демонтируют сложившуюся модель местного самоуправления». Его итоговый вывод следующий: «Налицо превращение местного самоуправления как института демократии в институт бюрократии, под которым понимается система управления, осуществляемая с помощью аппарата, стоящего над обществом»⁸. Другое суждение на эту же тему привела «Независимая газета», заголовок которой говорит сам за себя – «Местную власть в результате реформы обнулят и упразднят»⁹.

В ответ на критику авторы проекта уточняют, что представление кандидатуры на должность главы муниципального образования – лишь один из четырех (!) способов избрания высшего должностного лица местного самоуправления. К тому же он обставлен демократическими процедурами. Руководитель субъекта РФ вносит кандидатуру главы муниципалитета по рекомендации общественников в лице

⁴ Колесников А. Следите за муниципальцами // Коммерсант. 2023. 20 апреля.

⁵ Основные направления и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2024.

⁶ Как началась и закончилась в Госдуме дискуссия о реформе МСУ // Ведомости. 2024. 12 декабря.

⁷ Подробнее об этом: Диденко А. Н., Бабичев И. В. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как национальный проект развития местного самоуправления: история трансформации и прогнозы // Местное право. 2024. № 2. С. 3–18.

⁸ Кононов А. М. Проект нового федерального закона о местном самоуправлении: трансформация демократии в бюрократию // Вестник экономической безопасности. 2022. № 6. С. 142–145.

⁹ Гармоненко Д., Родин И. Местную власть в результате реформы обнулят и упразднят // Независимая газета. 2021. 16 декабря.

политических партий, советов муниципальных образований, региональных общественных палат и т. п. Кроме того, законопроект предусматривает альтернативные варианты избрания. Во-первых, сохраняется возможность проведения прямых муниципальных выборов (с участием избирателей). Во-вторых, существует вариант выборов главы из числа депутатов местного представительного органа. В-третьих, остается возможность его избрания из претендентов, предложенных конкурсной комиссией (норма, апробированная многолетней практикой)¹⁰. Какой способ найдет применение на практике? В комментариях звучит, что он будет определяться законами субъектов Федерации и в соответствии с ними – уставами муниципальных образований. И все же практическое воплощение единства публичной власти позволяет предположить, что предпочтение будет отдано избранию глав муниципалитетов по предложению руководителей регионов.

Другим камнем преткновения стала поправка, упраздняющая городские и сельские поселения (в настоящее время их более 17 тысяч). Она знаменует переход от действующей двухуровневой модели местного самоуправления на одноуровневую систему муниципальной власти, состоящую из более крупных самоуправляющихся территорий – городских и муниципальных округов. Закономерен вопрос, что будет с депутатами и сотрудниками администраций ликвидируемых муниципальных образований? Очевидно, что они прекратят полномочия. По данным депутата Государственной Думы М. Н. Матвеева, речь идет о 100 тыс. депутатов представительных органов сельских и городских поселений и 30 тыс. муниципальных служащих местных администраций. По его мнению, разрушается самый многочисленный и востребованный людьми уровень власти, в ре-

зультате чего «возникнет настоящий управленческий хаос»¹¹.

Надо сказать, что авторы законопроекта обходят эту тему стороной. П. В. Крашенинников и А. А. Клишас настаивают, что на одноуровневую систему местного самоуправления перешли уже более 20% субъектов Федерации¹², а регионы, сохранившие двухуровневую модель, неизбежно столкнутся с теми же проблемами, что и сейчас.

Однако есть регионы, готовые отстаивать сохранение двухуровневой системы местного самоуправления. Среди них Татарстан, глава которого справедливо полагает, что Россией нельзя «управлять одним шаблоном». По словам председателя Государственного Совета Татарстана Ф. Х. Мухаметшина, «одна треть населения республики живет в сельской местности, а там другой власти нет. Чтобы решить проблемы, местным жителям придется ехать в райцентр...»¹³. Нет единодушия и в самой Государственной Думе. Реформу местного самоуправления критически оценивают фракции КПРФ и «Справедливая Россия – За правду».

Совокупность названных причин привела к тому, что в январе 2025 г. председатель нижней палаты парламента В. В. Володин предложил включить в текст законопроекта поправку, разрешающую регионам самим определять, каким должно быть местное самоуправление – двух или одноуровневым. Она, с его точки зрения, позволит снять разногласия, возникшие в ходе рассмотрения проекта в первом чтении¹⁴.

Редакция журнала «Муниципалитет: экономика и управление» продолжит мониторинг данной тематики.

**Главный редактор,
доктор юридических наук, профессор
Игорь Вячеславович Выдрин**

¹⁰ Крашенинников П. Муниципалитеты опасаются нововведений // Коммерсант. 2024. 28 октября.

¹¹ Пульс Live. 2024. 18 мая.

¹² Среди них, к примеру, республики Чувашия и Удмуртия, Пермский и Ставропольский края, Московская, Нижегородская, Калининградская области.

¹³ Поправляй и властвуй. Госдума дает регионам право самим выбирать модель местного самоуправления // Коммерсант. 2025. 21 января.

¹⁴ В споре за сельсоветы появилась определенность // Парламентская газета. 2025. 20 января.