

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Чертков Александр Николаевич

*Центр исследований проблем территориального
управления и самоуправления Академии социального управления,
главный научный сотрудник*

Аннотация. Статья посвящена анализу путей реформирования местного самоуправления с учетом разработанного проекта нового закона о местном самоуправлении. Диалектически оценивается соотношение норм действующего и предлагаемого регулирования, а также путей взаимодействия центра, регионов и муниципалитетов. Предлагаются пути законодательного решения острых проблем местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, государственная власть, конституция, муниципальная реформа, конституционная реформа

REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN CONDITIONS

Chertkov Alexander Nikolaevich

*Center for Territorial Government and Self-Government,
Chief Researcher*

Abstract. The article is devoted to the analysis of the ways of reforming local self-government, taking into account the developed draft of a new law on local self-government. The ratio of the norms of the current and proposed regulation, as well as the ways of interaction between the center, regions and municipalities, is assessed dialectically. Ways of legislative solution of acute problems of local self-government are offered.

Keywords: local self-government, public authority, state authority, constitution, municipal reform, constitutional reform

В XXI веке многие государства мира реформируют системы местного самоуправления. Россия не стала исключением, вслед за реформой самого начала века, результаты которой отражены Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах ор-

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). И сегодня актуальны слова В.И. Васильева, что и регулирование, и правоприменительная практика в России свидетельствуют о продолжающемся поиске оптимальной модели местного самоуправления [1:111].

В настоящее время разработан проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — законопроект), который в чем-то продолжает линию Федерального закона № 131-ФЗ, но в значительной мере содержит новеллы. Законопроект призван конкретизировать принцип единства публичной власти и иные новые положения Конституции Российской Федерации, вошедшие в нее в ходе реформы 2020 года в качестве поправок. Но весной 2022 года стало очевидным, что его практическое назначение — дать ответ на вопрос, как организовать жизнедеятельность на местах в условиях санкций и прочих неблагоприятных факторов. Как представляется, с учетом современных реалий текст законопроекта может существенно измениться ко второму чтению или вовсе не быть принят в ближайшее время. Поиск решения практических вопросов может идти и путем корректировка текущего законодательства. В этой связи продуктивно лишь оттолкнуться от основных идей законопроекта, порассуждать о путях реформирования местного самоуправления в России.

Само название законопроекта сформулировано не только как «общие принципы организации местного самоуправления», но и «в единой системе публичной власти». Данное уточнение вполне уместно. Но разработчики «потеряли» не менее важную часть названия Федерального закона № 131-ФЗ — словосочетание «Россий-

ской Федерации». В итоге название законопроекта можно сформулировать как «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации».

Проблемой местного самоуправления видится подчас избыточное регулирование со стороны федерального центра. Многие вопросы можно было бы оставить на усмотрение регионального законодателя и местных сообществ.

Прежде всего, много дискуссий существует относительно территориальной организации местного самоуправления. Принцип невхождения одного муниципального образования в другое, провозглашенный в законопроекте, представляется прогрессивным, но жизнь может оказаться богаче и разнообразнее данного принципа. Полагаем, что Россия слишком многообразна, чтобы избрать единственно верную модель. Когда некоторые регионы вводили одноуровневую систему, состоящую из округов, ставился вопрос о недопустимости отхода от двухуровневой системы и необходимости поселений. В законопроекте одноуровневая система территориальной организации местного самоуправления предложена уже не как исключение, а как единственный подход. Если ранее поселенческий уровень навязывался всем местным сообществам, отныне предполагается его повсеместный запрет.

Для субъектов Российской Федерации с большой территорией и низкой плотностью населения одноуровневая система может просто не подойти. Транспортная доступность затруднена, а интересы разбросанных за сотни километров поселений могут оказаться слишком различными для функционирования в едином округе. Для таких субъектов возможно было бы сохранение двух-

уровневой системы территориальной организации местного самоуправления: поселений и муниципальных районов. В целом было бы продуктивно оставить выбор модели территориальной организации местного самоуправления на усмотрение регионального законодательства с учетом мнения местного населения.

В отношении городского самоуправления законопроектом оставлен лишь городской округ без внутреннего деления. Внутригородские муниципалитеты остаются только в городах федерального значения, что едва ли правильно. Для крупных городов, образующих городской округ, было бы желательно сохранение внутригородских муниципальных образований (например, с усеченной компетенцией). Такие города как Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Челябинск, Самара и другие обладают большой численностью населения, развитой инфраструктурой, в т.ч. для реализации демократических процедур. Полагаем, что районы таких городов также могут иметь различные проблемы и интересы. Их жителям было бы целесообразно предоставить определенные механизмы самоорганизации и осуществления местного самоуправления в таких районах. Целесообразно и вполне демократично оставить и этот вопрос для регионального законодателя с учетом мнения местных жителей.

Более того, в законопроекте усиливается тенденция к умалению компетенции регионов, например, он содержит формулу «правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом». Бесспорно, соответствие региональных и муниципальных актов федеральному законодательству ключевое условие эффективного право-

вого регулирования. Но единство публичной власти предполагает право «опережающего» регионального регулирования, нашедшее отражение в законодательстве и практике Конституционного суда. Будет вполне достаточно формулировки «в соответствии с федеральными законами».

Императивное указание законодателя на прямо определенные «случаи и порядок» как условие активности региональных законодателей не представляется сбалансированным. Ведь такие случаи и порядок могут быть не установлены. В свою очередь, если федеральный законодатель установит определенный порядок чего-либо, то в региональном регулировании едва ли возникнет необходимость. При этом существует право и обязанность регионального законодателя осуществлять собственное регулирование, в т.ч. опережающее, если того требует ситуация. Как это было в период борьбы с пандемией. В текущем моменте регионам и муниципалитетам предстоит решать привычные задачи в весьма непривычных условиях, что тем более актуализирует практику опережающего регулирования.

Полагаем, что тенденции централизации и децентрализации в регулировании местного самоуправления необходимо сочетать сбалансированно. С одной стороны, необходимо обеспечивать единство публичной власти, взаимодействие ее органов во благо населения. В частности, важно установить в законопроекте, что региональными законами в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и региональными органами либо на всей территории региона, либо в отдельных муниципальных образованиях в целях повышения эффективности управ-

ления, развития территорий, сосредоточения ресурсов для эффективного решения вопросов местного значения и т.п. Расходные обязательства, связанные с осуществлением полномочий, отнесенных к полномочиям субъекта Российской Федерации в порядке перераспределения полномочий, исполняются за счет средств регионального бюджета, что в текущих условиях крайне актуально.

С другой стороны, единство не означает огосударствление местного самоуправления. По возможности, необходимо расширять степень участия людей в решении вопросов местного значения. В частности, полагаем, что вопросы форм выражения мнения населения относительно изменения вида округов с муниципально-го на городской (представительным органом указанного муниципального округа или населением непосредственно) можно оставить на усмотрение регионального законодателя, а не решать его императивно на федеральном уровне в пользу представительного органа. Согласимся, что местное сообщество должно получить по возможности наиболее широкий круг полномочий в решении, рассмотрении и достижении согласия во всех вопросах не только местного значения, но всех, затрагивающих его интересы [2:64].

В итоге необходимо констатировать актуальность продолжения осмысления путей реформирования местного самоуправления и поиск баланса централизации и децентрализации в современных непростых условиях.

Список литературы

1. *Васильев В.И.* Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110–118.
2. *Тимофеев Н.С.* Соборность и общинность в развитии местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 59–65.