

УДК 342.25

DOI: 10.19073/2658-7602-2023-20-3-285-296

EDN: YZGKEO

*Оригинальная научная статья*

Прямая выборность, компетенция и ответственность как основы перспективного развития местного самоуправления в России

О. А. Кожевников *Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева,
Екатеринбург, Российская Федерация*✉ jktu1976@yandex.ru

Аннотация. Вопросы правового регулирования местного самоуправления в РФ уже длительное время являются предметом многочисленных исследований и дискуссий, при этом их накал и актуальность не только не снижаются, но и увеличиваются от года к году. Во многом, это связано с тем, что за 30-летний период новейшей российской истории законодательство о местном самоуправлении и его правоприменительная практика характеризуется крайней степенью динамизма и неопределенности, что, безусловно, сказывается на качестве организации и функционирования этого уровня публичной власти. Состоявшееся 20 апреля 2023 г. заседание Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ в очередной раз показало наличие нерешенных вопросов и потребности в поиске оптимальной модели нормативно-правового регулирования муниципальной власти, а также крайнее несовершенство положений законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», что несомненно вызывает необходимость научного осмысления и выработки соответствующих предложений. На основе историко-правового анализа развития положений федерального законодательства о местном самоуправлении, сформировавшейся конституционно-правовой судебной практики, опыта непосредственной профессиональной деятельности в органах местного самоуправления, автор делает вывод, что федеральный законодатель за последние 30 лет существования местного самоуправления в нашем государстве не только не смог окончательно определиться с базовыми правовыми положениями основ местного самоуправления, постоянно их «ранжируя» и изменяя, но и существенным образом видоизменил первоначально заложенную конституционно-правовую сущность местного самоуправления как форму непосредственного участия граждан в решении вопросов территории своего проживания. В связи с этим автором исследования предлагается несколько фундаментальных положений, которые позволят вернуться к конституционно-правовому формату местного самоуправления, заложенному в начале 1990-х гг. Представляется, что учет и закрепление предлагаемых основ при формировании перспективного правового регулирования местного самоуправления в рамках выстраивания единой системы публичной власти в нашем государстве позволит не только устранить очевидные «перегибы» в действующей системе правового регулирования, но и полноценно обеспечить базу для эффективного взаимодействия органов единой системы публичной власти в интересах населения соответствующей территории.

Ключевые слова: вопросы местного значения, единая система публичной власти, местные выборы, конституция, местное самоуправление, муниципально-правовая ответственность, законопроект о местном самоуправлении, Конституционный Суд РФ

Для цитирования: Кожевников О. А. Прямая выборность, компетенция и ответственность как основы перспективного развития местного самоуправления в России // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 3. С. 285–296. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-3-285-296>. EDN: <https://elibrary.ru/yzgkeo>

Original scientific article

Direct Electability, Competence and Responsibility as the Basis for the Long-Term Development of Local Self-Government in Russia

O. A. Kozhevnikov 

Ural State Law University, Yekaterinburg, Russian Federation

✉ jktu1976@yandex.ru

Abstract. The issues of legal regulation of local self-government in the Russian Federation have been the subjects of numerous studies and discussions for a long time, while their intensity and relevance not only does not decrease, but also increases from year to year. In many ways, this is due to the fact that over the 30-year period of modern Russian history, the legislation on local self-government and its law enforcement practice is characterized by an extreme degree of dynamism and uncertainty, which certainly affects the quality of organization and functioning of this level of public authority. The meeting of the Council for the Development of Local Self-Government under the President of the Russian Federation, held on April 20, 2023, once again showed the existence of issues and the need for the authorities to find the optimal model of regulatory regulation of municipal government and the extreme imperfection of the provisions of draft law No. 40361-8 “On the general principles of the organization of local self-government in a unified system of public power”, which undoubtedly causes the need for scientific understanding and development of relevant proposals. Based on the historical and legal analysis of the development of the provisions of federal legislation on local self-government, the established constitutional and legal judicial practice, the experience of direct professional activity in local self-government bodies, the Author concludes that the federal legislator over the past 30 years of the existence of local self-government in our state has not only failed to definitively determine the basic legal provisions of the foundations local self-government, constantly “ranking” them and changing them, but it also significantly modified the originally laid down constitutional and legal essence of local self-government as a form of direct participation of citizens in solving issues of the territory of their residence. In this regard, the Author of the study suggests several “fundamental” provisions that will allow us to return to the constitutional and legal format of local self-government, laid down in the early 1990s. It seems that taking into account and consolidating the proposed foundations in the formation of a promising legal regulation of local self-government within the framework of building a unified system of public authority in our state will not only eliminate obvious “excesses” in the current system of legal regulation, but also fully provide a basis for effective interaction of bodies of a unified system of public authority in the interests of the population of the relevant territory.

Keywords: issues of local importance, unified system of public power, local elections, constitution, local self-government, municipal legal responsibility, draft law on local self-government, Constitutional Court of the Russian Federation

For citation: Kozhevnikov O. A. Direct Electability, Competence and Responsibility as the Basis for the Long-Term Development of Local Self-Government in Russia. *Siberian Law Review*. 2023;20(3):285-296. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-3-285-296>. EDN: <https://elibrary.ru/yzgkeo> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

На протяжении всей новейшей истории России, пожалуй, ни один конституци-

онно-правовой институт не претерпел такой содержательной трансформации на уровне законодательного регулирования

и правоприменительной практики, как местное самоуправление. При этом вплоть до июля 2020 г. оставались практически неизменными положения соответствующих норм Конституции РФ, касающиеся местного самоуправления и его конституционно-правовых основ. Подобный динамизм развития законодательства, выразившийся в принятии и последующем вступлении в силу трех федеральных законов, законопроекта о местном самоуправлении в единой системе публичной власти, совершенно очевидно свидетельствует о том, что до настоящего времени ни федеральный законодатель, ни формирующиеся в России институты гражданского общества не нашли окончательной «точки опоры» в понимании содержания и сущности конституционно-правовой категории «местное самоуправление». Находящийся на рассмотрении в Государственной Думе РФ законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹ (далее – Законопроект № 40361-8), который, по мнению его разработчиков, должен завершить законодательное оформление появившейся в 2020 г. конституционно-правовой конструкции «единая система публичной власти», встав в один ряд с ранее принятыми и вступившими в силу Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»² (далее – Закон № 394-ФЗ) и Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³ (далее – Закон № 414-ФЗ), не только не решает вышеуказанные вопросы, но и, на наш взгляд, делает ситуацию еще более тупиковой.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Рассмотренный и одобренный 25 января 2022 г. в первом чтении Законопроект № 40361-8 ко второму чтению в Государственной Думе РФ так и не дошел: 22 мая 2022 г. должны были быть представлены и обработаны поступившие к законопроекту поправки, которых, по некоторым сведениям, было получено более 1,5 тыс. Такое безответственное отношение федерального законодателя к нормативным основам местного самоуправления в РФ уже давно не удивляет специалистов и исследователей муниципального права.

Разве можно говорить об обдуманном и качественном внимании депутатов Государственной думы РФ к вопросам законодательного обеспечения муниципальной власти, если уже за период действия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ (далее – Закон № 131-ФЗ) в него были федеральными законами внесены изменения 190 раз, не учитывая количество изменений и дополнений в смежных со 131 федеральным законом актах. Фактически, за неполные 20 лет с момента принятия и 14 лет с момента полного вступления в силу ежегодно вносится от 9 до 13 корректировок. При этом всем без исключения специалистам понятно, что подобное рвение федеральных законодателей неизбежно отражается на стабильности и возможностях поступательного развития экономических, организационных, кадровых и иных процессов в муниципальных образованиях. А если указанный динамизм еще и «просеять» через призму существующих объективных недостатков формулировок законодательных актов,

¹ Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД «Законотворчество»). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 04.04.2023).

² Рос. газ. 2020. 11 дек.

³ Там же. 2021. 27 дек.

⁴ Там же. 2023. 8 окт.

отраженных во многих научных публикациях, проводимых анализах правоприменительной практики⁵ [1–8], то совершенно очевидным представляется вывод, что современное местное самоуправление, а точнее его правовая база, преследующая очевидно благие конституционно-правовые цели, фактически «утоплена» в многочисленных корректировках федерального законодателя. Следствием этого являются многочисленные вариации правоприменения как со стороны судебных органов, так и иных правоприменителей.

Проходящая в настоящее время четвертая попытка формирования содержания и правовой основы местного самоуправления в виде появления в конце 2021 г. в Государственной Думе РФ уже упоминаемого ранее законопроекта № 40361-8, на этапе первоначального инициирования у многих специалистов вызывала объективную настороженность и даже некоторую неприязнь⁶. Так, согласно пояснительной записке к названному законопроекту, он подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти и направлен на совершенствование организации местного самоуправления. При этом в качестве обоснования необходимости появления и принятия данного закона его инициаторы указывают лишь на одну часть позиции Конституционного

Суда РФ, изложенную в его заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3⁷, понимание «принципа единства системы публичной власти» как «согласованного действия различных уровней публичной власти во благо граждан», умышленно не вспоминая, что категория «единая система публичной власти» имеет и вторую весьма важную содержательную сторону, поскольку она производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального русского народа, власть которого распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (ст.ст. 5, 10, 11 и 12). Кроме того, многие специалисты признают удивительным тот факт, что в подготовке данного законопроекта не участвовало общепризнанное в данной сфере правового регулирования экспертное сообщество, что в конечном счете и привело, очевидно, к крайне низкому качеству текста упомянутого законопроекта.

Газета «Ведомости» от 9 мая 2023 г. на своих страницах утверждает, что законопроект № 40361-8 примут еще не скоро, а точнее, уже после президентских выборов, которые пройдут в марте 2024 г.⁸ Тем не менее, с учетом проявляемой

⁵ Барabanov O. Региональные власти и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Наследие : информ.-аналит. портал. URL: http://old.nasledie.ru/politvnt/19_3/article.php?art=36 (дата обращения: 11.04.2023) ; Шамаев И. И. В чем опасность принятия законопроекта об организации местного самоуправления в РФ? // Aartyk.Ru – хроника, события и факты. URL: <https://aartyk.ru/recommended/v-chem-opasnost-prinyatiya-zakonoproekta-ob-organizacii-mestnogo-samoupravleniya-v-rf/> (дата обращения: 11.04.2023).

⁶ Владимирская область. Уничтожение местного самоуправления или его развитие: как в законодатели региона оценивают новый законопроект // Ассоциация «Совет муниципальных образований Хабаровского края». URL: <http://cmokhvu.ru/materials/mat20220209-m/> (дата обращения: 11.04.2023).

⁷ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3. URL: <https://legalacts.ru/sud/zakliuchenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16032020-n-1-z/> (дата обращения: 19.05.2023).

⁸ Мухометшина Е., Иванов М. Муниципальную реформу проведут после президентских выборов 2024 года // Ведомости : сетевое изд. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2023/05/10/974304-munitsipalnuyu-reformu-provedut-posle-prezidentskih-vyborov> (дата обращения: 19.05.2023).

настойчивости федеральных властей, рано или поздно, очередная реформа местного самоуправления все же очевидно произойдет, и в связи с этим хотелось бы выделить ряд фундаментальных положений, которые, по нашему мнению, должны быть учтены федеральным законодателем при формировании перспективной нормативно-правовой основы местного самоуправления.

1. Полагаем, что назрела настоятельная необходимость раз и навсегда определиться с понятием категории «местное самоуправление». Три попытки формирования данной дефиниции на уровне федеральных законов, очевидно, показали неэффективность применяемого федеральным законодателем подхода каждый раз начинать все сначала, без какого-либо правопреемства. Автором настоящего исследования неоднократно подчеркивалось, что за последние 30 лет все три базовых закона о местном самоуправлении (Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»⁹, Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») имеют существенные отличия в нормативном закреплении понятия местного самоуправления и его содержательной реализации. Настоятельная необходимость четкого формулирования категории «местное самоуправление» подтверждается и выступлением на заседании Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ 20 апреля 2023 г. главы

Тюмени Р. Н. Кухарука, который, на наш взгляд, высказал крайне дискуссионную мысль о том, что «закрепление в Конституции РФ принципа о включении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в стране поставило точку в вопросе о месте и роли местного самоуправления»¹¹. Думаю, что это очень большое преувеличение и заблуждение, если хотя бы обратиться к факту количества поправок, поступивших к законопроекту № 40361-8, а также многочисленным публикациям на страницах СМИ¹². Еще более удивительными для профессионального экспертного сообщества стали его слова о том, что «изменения 2020 года в Конституции РФ позволили нашему государству уйти от навязанных принципов, заложенных в Европейской хартии местного самоуправления, в рамках которой диктовались, по сути, чуждые нашей традиционной системе построения власти постулаты». Прискорбно, что руководитель одного из динамично развивающихся муниципалитетов, сопредседатель Высшего Совета ВАРМСУ так ополчился на Европейскую хартию местного самоуправления, не приведя никаких доказательств и аргументов, а вместе с тем, насколько это известно автору настоящего исследования, ни Конституционный Суд РФ, ни Верховный Суд РФ ни разу не выражали своего «непрятия» положениям Европейской хартии местного самоуправления, к которой Россия, подчеркиваем, добровольно присоединилась в 1998 г. В судебной практике, наоборот, присутствуют многочисленные примеры, когда высшие судебные инстанции, применяя положения Европейской хартии местного самоуправления,

⁹ *Ведомости* Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29, ст. 1010. (Утратил силу).

¹⁰ *Рос. газ.* 1995. 1 сент. (Утратил силу).

¹¹ Кухарук Р. Н. Выступление на заседании совета по местному самоуправлению при Президенте РФ 20 апреля 2023 года // Президент России : офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70959> (дата обращения: 19.05.2023).

¹² Шамаев И. И. Указ. соч.

усиливали и углубляли именно содержание конституционно-правового толкования норм отечественного законодательства о местном самоуправлении. И если представители власти в настоящее время не устраивает Европейская хартия местного самоуправления, а три попытки определиться с категорией местного самоуправления в федеральном законе тоже не находят поддержки, то что же мы понимаем под местным самоуправлением? Что мы пытаемся выстроить и отрегулировать на нормативном уровне, какое именно местное самоуправление, если нет «единого» в рамках конституционно-правовой категории «единая система публичной власти» как политического союза (объединения) многонационального российского народа определения (и понимания) содержательных характеристик местного самоуправления?

2. На протяжении всей новейшей истории, особенно последнего десятилетия, федеральный центр вел целенаправленную политику по сокращению прямого участия населения в формировании органов местного самоуправления. Как следствие, снижение не только доверия населения к местным властям, но и уровня легитимности даже к оставшимся еще избираемыми выборным должностным лицам. За примерами далеко ходить не нужно. 27 марта 2022 г. в Екатеринбурге прошли довыборы двух депутатов Екатеринбургской Городской думы. В одном избирательном округе явка составила 6,50 %, в другом – 12,28 %. По информации газеты «Коммерсант»¹³ в 2008 г. через прямые муниципальные выборы прошло 73 % всех глав российских городов, то к середине 2019 г. их осталось

не более 12 %. Думается, что в настоящее время эта цифра еще уменьшилась. Таким образом, за чуть более чем десятилетие избираемость высших должностных лиц муниципальных образований сократилась более чем в 5 раз. И это на фоне того обстоятельства, что Конституционный Суд РФ еще в 1998 г. в своем постановлении от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта “а” пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» отмечал, что «народовластие, будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, осуществляется гражданами путем референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа, а также через признанное и гарантированное государством местное самоуправление, в частности путем местного референдума и выборов (статьи 3; 12; 32, часть 2; 130, часть 2, Конституции Российской Федерации)»¹⁴. Органы местного самоуправления, будучи организационно-правовым выражением власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление, призваны обеспечивать в рамках полномочий, возложенных на местное самоуправление в соответствии с Конституцией Российской Федерации, осуществление воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П¹⁵,

¹³ Города прямого действия // Коммерсантъ : сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4120109> (дата обращения: 19.05.2023).

¹⁴ Рос. газ. 1998. 24 июня.

¹⁵ 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 : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 1 дек. 2015 г. № 30-П // Рос. газ. 2015. 14 дек.

от 26 апреля 2016 г. № 13-П¹⁶ и от 3 июля 2019 г. № 26-П¹⁷). Но как можно осуществлять волю населения, если само население самым легитимным способом – выборами, не допускается до них. Институт прямых выборов сокращен до минимума на муниципальном уровне, что привело к такому результату, когда граждане откровенно выражают свое неприятие кандидатам на выборные должности путем игнорирования процедуры прямого голосования. В связи с этим представляется важным вернуться к безусловному приоритету права населения непосредственно формировать органы местного самоуправления и реализовывать институты ответственности в случае «неоправдания» выборными лицами и органами доверия местного сообщества и нарушения ими законодательства в ходе осуществления своих полномочий. В этом контексте, полагаем, что следует вернуться к обозначенной Конституционным Судом РФ в определении от 2 ноября 2000 г. № 236-О/2000¹⁸ конституционной обязанности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и государственных должностных лиц определять способ формирования и само формирование органов местного самоуправления, включая избрание ими гла-

вы муниципального образования. В противном случае легитимность института местного самоуправления в рамках создаваемой единой системы публичной власти будет минимальной, а сама система не будет соответствовать своей содержательной характеристике – «политический союз (объединение) многонационального российского народа».

3. Практика реализации местного самоуправления настоятельно требует в очередной раз вернуться к содержанию категории «вопросы местного значения». Как никогда актуально высказывание 2017 г. профессора Т. М. Бялкиной о том, что «конституционное закрепление в качестве главной функции местного самоуправления в России решения вопросов местного значения означает для законодателя “необходимость выделить в рамках предметов ведения уже субъектов единой системы публичной власти круг тех вопросов (вопросов местного значения), которые будут самостоятельно осуществляться населением непосредственно и (или) органами местного самоуправления, а также определить систему их полномочий по решению данных вопросов”» [9, с. 69]. В статье 2 Закона № 131-ФЗ под вопросами местного значения обозначены вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и названным законом осуществляется населением и (или) органами местного

¹⁶ По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 26 апр. 2016 г. № 13-П // Рос. газ. 2016. 11 мая.

¹⁷ По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 3 июля 2019 г. № 26-П // Рос. газ. 2019. 10 июля.

¹⁸ По запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 нояб. 2000 г. № 236-О. Доступ из СПС «Гарант».

самоуправления самостоятельно. При этом, как неоднократно отмечалось автором настоящей работы, ни в нормативной практике, ни в правоприменительной деятельности, ни в научных исследованиях не сложилось единого подхода к определению понятия и содержания категории «жизнеобеспечение», что в свою очередь обуславливает неопределенность нормативного содержания базовой категории местного самоуправления — «вопросы местного значения». Как следствие, постоянная практика федерального законодателя «перетасования» вопросов местного значения, перебрасывания их с одного уровня власти на другой, а соответственно, и ответственности за конечный результат реализации. Часть 3 ст. 132 Конституции РФ целью единой системы публичной власти в Российской Федерации определяет наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Представляется, что подобная цель может быть достигнута только при четком и, желательно, долговременном перераспределении предметов ведения между всеми уровнями публичной власти. При этом неизменным и очевидным является постулат о том, что отнесение к компетенции местного самоуправления того или иного вопроса местного значения должно быть обеспечено ресурсами, прежде всего, экономическими, без которых «очевидно» начинается проблемы с полнотой решения вопросов местного значения, предпосылками вмешательства органов государственной власти, в том числе и путем переформатирования «для подконтрольности» персонального состава органов местного самоуправления.

В рамках определения пределов компетенции местного самоуправления чрезвычайно важным представляется, чтобы

положения ч. 1¹ ст. 131 Конституции РФ в части возможности участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления были ограничены практикой применения исключительно случаями наделения названных органов государственными полномочиями. При этом сам институт «наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления» должен стать исключением из правил, а не нормой публичного управления. Органы государственной власти для того и предназначены, чтобы исполнять свои полномочия, а не передавать их на уровень местного самоуправления, прикрываясь финансированием данного мандата. Передача государственных полномочий должна включать получение согласия органов местного самоуправления на наделение государственными полномочиями, особенно в контексте того, что они несут ответственность за качество и эффективность реализации переданных государственных полномочий, не имея возможности прямым образом отказаться от их осуществления, кроме как обжаловать соответствующие федеральные и региональные законы о наделении органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями. При этом издаваемые законы далеко не всегда и не в полном объеме соответствуют предъявляемым им требованиям, установленным в ст. 19 Закона № 131-ФЗ.

4. Восприятие местного самоуправления как одной из форм народовластия предполагает и наличие неотъемлемого ее компонента — ответственности. Конституционный Суд РФ еще в далеком 1997 г. в своем постановлении¹⁹ подчеркнул, что «институт ответственности органов

¹⁹ По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 окт. 1997 г. № 14-П. Доступ из СПС «Гарант».

и должностных лиц местного самоуправления гарантировать обеспечение и реализацию положений Конституции РФ, а также защитить права граждан на осуществление местного самоуправления от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления. Этот подход обязывает государство предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления».

Действующая регламентация форм ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления показывает их несоизмеримость и неэффективность. В связи с этим федеральный законодатель, вместо того, чтобы повысить «доступность» ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления для населения как основного интересанта существования местного самоуправления, убирает из законопроекта № 40361-8 единственный, пусть и почти не реализуемый на практике, институт ответственности «отзыв выборного должностного лица». При этом усиливается «внесудебное» воздействие со стороны органов государственной власти на органы местного самоуправления. Так, статья 25 Закона № 414-ФЗ четко указывает, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе местной администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта Российской Федерации.

Мало того, как было отмечено ранее, государственные полномочия передаются без согласия муниципальных властей, отказ органов местного самоуправления от передаваемых государственных полномочий невозможен, так еще и глава субъекта РФ вправе отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации в случае, если в течение месяца со дня вынесения им предупреждения, главой муниципального образования, главой местной администрации не были приняты в пределах своих полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора без подтверждения каких либо фактов в судебном порядке. Зачем же тогда нужна ч. 3 ст. 21 Закона № 131-ФЗ, предусматривающая право органов государственной власти, осуществляющих контроль за исполнением переданных государственных полномочий, в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления? Почему для применения положений ст. 25 закона № 414-ФЗ в части отрешения от должности главы муниципального образования, главы местной администрации судебные процедуры не нужны, а вот для отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации по ст. 74 Закона № 131-ФЗ они необходимы и обязательны? Какую цель и логику преследует законодатель, внедряя в нишу единой системы публичной власти органы местного самоуправления, как названный подход к формированию ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления способствует заявленному

в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ взаимодействию и достижению целей названной системы? Скорее, это формирование управленческой вертикали внутри властной иерархии органов власти без какого-либо существенного участия населения и с уменьшением влияния и воздействия «институтов» правосудия.

Представляется, что приоритет ответственности должен развиваться в направлении оценки деятельности органов местного самоуправления населением, а не органами государственной власти, которые по ст. 12 Конституции РФ разделены, и следовательно, применение институтов ответственности должно быть регламентировано с непосредственным участием муниципального сообщества, а система соблюдения законности неукоснительно обеспечиваться правосудием.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представленные в настоящем исследовании предложения не являются исчерпывающими, было бы целесообразным учесть их в ходе грядущей трансформации федерального законодательства о местном самоуправлении в единой системе публичной власти. Очень не хотелось бы, чтобы федеральный законодатель формулировал правовое регулирование местного самоуправления на временной основе, которая потребует последующих многочисленных корректировок. Автор не видит очевидных перспектив попытки федерального законодателя сформировать нормативные основы местного самоуправления «под копирку» с уже неоднократно упоминаемыми положениями законов № 394-ФЗ и № 414-ФЗ, тем более, что Конституционный Суд РФ в части соотношения единой системы публичной

власти и правового регулирования местного самоуправления уже высказал свою позицию в постановлении от 23 ноября 2021 г. № 50-П, в котором особо подчеркнул: «Положения Конституции Российской Федерации о единстве системы публичной власти (статья 80, часть 2; статья 132, часть 3), а равно и любые другие ее положения не подразумевают автоматического, без соответствующего прямого нормативного указания, переноса элементов регулирования с государственного на муниципальный уровень публичной власти. Тем более что в силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, несмотря на то что органы местного самоуправления являются элементом системы публичной власти в Российской Федерации, их основное предназначение состоит, как это прямо следует из статей 12, 130 (часть 1) и 132 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, в решении вопросов местного значения. Именно такого рода вопросы, направленные на непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения, решают в рамках своей компетенции представительный орган муниципального образования и иные органы и должностные лица местного самоуправления»²⁰.

Законодательство о местном самоуправлении, конечно же нуждается в совершенствовании, особенно в контексте изменений, внесенных в Конституцию РФ в 2020 г., однако такое совершенствование должно быть аккуратным, продуманным, выверенным с учетом уже имеющегося опыта нормативно-правового регулирования, обязательных позиций Конституционного Суда РФ и с привлечением экспертов и представителей муниципального сообщества.

²⁰ По делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А. А. Афиногенова, В. А. Вольского и других : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 23 нояб. 2021 г. № 50-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Список литературы

1. Бабичев И. В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл // Местное право. 2020. № 6. С. 3–12.
2. Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: новое в содержании и правовом регулировании (некоторые суждения о проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2022. № 1 (48). С. 18–30. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9022>
3. Васильева Ю. В. Сравнительный анализ правовых оснований, регулирующих принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, предусмотренных федеральными законами от 28.08.1995 № 154-ФЗ и от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Управленческое консультирование. 2018. № 11 (119). С. 24–34. DOI: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2018-11-24-34>
4. Горбатьук Е. С. Основные теории местного самоуправления : аналитический обзор // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Политология, международные отношения. 2015. № 1. С. 21–27.
5. Дитятковский М. Ю. Конституционная реформа местного самоуправления 2020: основные векторы // Державинские чтения : сб. ст. XVI междунар. науч.-практ. конф. (Казань, 23–26 мая 2021 г.). М. : Всерос. гос. ун-т юстиции (РПА Минюста России), 2021. С. 661–665.
6. Костюков А. Н. Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 30–37. DOI: https://doi.org/10.51980/2542-1735_2018_4_30
7. Толстик В. А. Конституционные новации в регулирование местного самоуправления: вынужденная половинчатость или правовая позиция законодателя? // Юридическая техника. 2021. № 15. С. 263–267.
8. Шугрина Е. С. Местное самоуправление на весах конституционных ценностей // Журнал Конституционного правосудия. 2021. № 2. С. 21–31. DOI: <https://doi.org/10.18572/2072-4144-2021-2-21-31>
9. Бялкина Т. М. О новых тенденциях правовой регламентации института компетенции местного самоуправления // Конституционализм и государственное устройство. 2017. № 1 (9). С. 67–75.

References

1. Babichev I. V. Local Self-Government in a Unified System of Public Power: Some Analysis of Constitutional Novels. *Local Law*. 2020;6:3-12. (In Russ.).
2. Byalkina T. M. Competence of Local Self-Government: New in Content and Legal Regulation (Some Judgments on the Draft Federal Law “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority”). *Proceedings of Voronezh State University. Series: Pravo*. 2022;1:18-30. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9022> (In Russ.).
3. Vasilyeva Yu. V. The Comparative Analysis of the Legal Bases Regulating the Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation, Provided By the Federal Law of 28.08.1995 N 154-FZ and the Federal Law Of 06.10.2003 N 131-FZ. *Administrative Consulting*. 2018;11:24-34. DOI: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2018-11-24-34> (In Russ.).
4. Gorbatyuk E. S. The Basic Theories of Local Government: Analytical Review. *Vestnik of Saint Petersburg State University. Political Science. International Relations*. 2015;1:21-27. (In Russ.).
5. Dityatkovskii M. Yu. Constitutional Reform of Local Self-Government 2020: Main Vectors. In: *Derzhavin Readings*. Moscow: The All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia) Publ.; 2021. P. 661–665. (In Russ.).
6. Kostyukov A. N. The People’s Authority and Local Self-Government: Constitutional Problems of Execution. *Vestnik of Siberian Law Institute of the MIA of Russia*. 2018;4:30-37. DOI: https://doi.org/10.51980/2542-1735_2018_4_30 (In Russ.).
7. Tolstik V. A. Constitutional Innovations in the Regulation of Local Self-Government: Forced Half-Heartedness or the Legal Position of the Legislator? *Juridical Techniques*. 2021;15:263-267. (In Russ.).
8. Shugrina E. S. Local Self-Government on the Scale of Constitutional Values. *Journal of Constitutional Justice*. 2021;2:21-31. DOI: <https://doi.org/10.18572/2072-4144-2021-2-21-31> (In Russ.).
9. Byalkina T. M. On New Trends of Legal Regulation of the Institute Competence of Local Self-Government. *Constitutionalism and Political Science*. 2017;1:67-75. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Олег Александрович Кожевников, профессор кафедры конституционно-го права Уральского государственного

ABOUT THE AUTHOR

Oleg A. Kozhevnikov, Professor of the Department of Constitutional Law of the Ural State Law University (21 Komsomolskaya st.,

юридического университета
им. В. Ф. Яковлева (ул. Комсомольская, 21,
Екатеринбург, 620066, Российская Федера-
ция), доктор юридических наук, профес-
сор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>; e-mail: jktu1976@yandex.ru

Yekaterinburg, 620066, Russian Federation),
Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID:
<https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>;
e-mail: jktu1976@yandex.ru

Поступила | Received
30.06.2023

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
07.07.2023

Принята к публикации | Accepted
07.07.2023