

## Раздел I. Статьи и научные материалы

**Местное самоуправление в современной России: зигзаги  
государственной политики**

Local self-government in Modern Russia: zigzags of public policy

**Р.В.Бабун**

*кандидат экономических наук,  
вице-президент Ассоциации сибирских  
и дальневосточных городов (АСДГ),  
профессор кафедры муниципального управления  
Новокузнецкого института (филиала)  
Кемеровского государственного университета*

**Аннотация:** Проведен анализ изменений государственной политики в области местного самоуправления на различных этапах его развития. Раскрыты причины появления и сущность так называемого «нового этапа муниципального строительства», осуществленного в 2014-2017 годах. Выявлены многочисленные противоречия положений «нового этапа» с конституционными принципами местного самоуправления, включая вопросы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, его полномочий, организационных структур, территориальной организации. Показаны негативные последствия реализуемых мероприятий для системы местного самоуправления и для общества в целом. Предложены меры по изменению сложившейся ситуации.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, перераспределение полномочий, организационные структуры, территориальная организация.

Abstract: There has been conducted an analysis of changes in state policy in the field of local self-government at various stages of its development. Revealed causes and the essence of the so-called "new phase of municipal construction", implemented in 2014-2017 years. Pointed on many contradictions of the new phase" with constitutional principles of local self-government, including the direct participation of citizens in local self-government, its authority, organizational structures, territorial organization. Shown the negative effects of the ongoing activities for the system of local self-government and for society as a whole. Some measures proposed to change the situation.

Key words: local self-government, redistribution of authority, organizational structures, territorial organization.

**Исторический аспект**

Система местного самоуправления в постсоветской России с момента его возрождения находится в состоянии непрерывного реформирования, вызванного в первую очередь изменениями в государственной политике. Наиболее полное исследование ее этапов выполнено в работе И.В.Бабичева и Б.В. Смирнова [1]. С момента вступления в силу базового Федерального закона от 6.10. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в дальнейшем Федеральный закон

№ 131-ФЗ или 131-й закон) в его текст были внесены сотни изменений и дополнений. Однако общая концепция и базовые положения закона в период до 2014 г. оставались стабильными.

К числу этих базовых положений можно отнести такие, как двухуровневая система и типология муниципальных образований, установление на федеральном уровне перечней вопросов местного значения для каждого типа муниципальных образований, самостоятельный выбор населением структуры органов местного самоуправления и статуса главы муниципального образования и др.

Однако в 2014-2017 гг. эта система была по сути разрушена и заменена на качественно иную. В прессе это было характеризовано как «новый этап муниципального строительства».

Целью настоящей работы является исследование причин появления нового этапа, его сущности и ожидаемых последствий для системы местного самоуправления и для общества в целом.

Как известно, в СССР местного самоуправления как такового не существовало, а местные органы считались низовыми органами вертикали государственной власти. Возрождение местного самоуправления в постсоветской России произошло в 1990-е годы на волне демократических преобразований и было закреплено в Конституции России. Согласно статье 12 Конституции местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В этот начальный период государство оказало местному самоуправлению значительную поддержку. Были приняты и в основном реализованы две федеральные программы государственной поддержки местного самоуправления. При Президенте России был образован Совет по местному самоуправлению. В Администрации Президента было создано управление по вопросам местного самоуправления, а на базе существовавших в то время разнообразных союзов и ассоциаций муниципальных образований была создана единая общероссийская организация — Конгресс муниципальных образований Российской Федерации (КМО).

Этапным моментом развития местного самоуправления в 1990-е годы стал Указ Президента России от 15 октября 1999 г. № 1370, которым были утверждены «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ было рекомендовано применять эти положения при решении практических задач в сфере местного самоуправления, а также при разработке нормативных право-

вых актов, касающихся осуществления местного самоуправления. КМО, союзам и ассоциациям муниципальных образований, органам местного самоуправления было рекомендовано содействовать реализации указанной государственной политики.

Управлением Президента России по вопросам местного самоуправления в развитие упомянутого Указа был подготовлен методический материал, содержащий анализ проблем, существовавших на тот период в сфере местного самоуправления, и подходы к их решению. Было отмечено, что «исторический разрыв в эволюции местной власти, введение (фактическое) местных органов власти в единую вертикаль государственной власти привели к потере обществом традиций самоорганизации для решения вопросов совместного благоустроенного проживания в локальных территориальных образованиях». Концептуальные подходы к решению проблем местного самоуправления предлагалось базировать на следующих принципах:

1. Все три уровня публичной власти являются самостоятельными формами осуществления власти народа.

2. Каждый уровень публичной власти обладает собственными законными интересами, которые могут не совпадать и даже противоречить интересам иных уровней публичной власти. Все эти интересы признаются равноценными, но отстаивание их должно быть подчинено защите прав и свобод человека и гражданина.

3. Каждый уровень публичной власти вправе отстаивать собственные интересы, но не вправе в целях защиты собственных интересов вторгаться в компетенцию иного уровня публичной власти. Конфликтные ситуации подлежат разрешению через согласительные процедуры, а при недостижении согласия – в судебном порядке.

Распоряжением Правительства РФ от 31 января 2000 г. № 162-р «Об обеспечении взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации» федеральным органам исполнительной власти было предложено информировать КМО о текущей деятельности по вопросам местного самоуправления, учи-

тывать его позицию при рассмотрении предложений по планам законопроектной деятельности Правительства, включать представителей КМО в состав соответствующих комиссий, рабочих групп и иных органов, обеспечивать его данными федерального статистического наблюдения за ходом реформы местного самоуправления, оказывать в пределах своей компетенции содействие деятельности КМО.

Следует отметить, что названная государственная политика в области местного самоуправления сформировалась в тот период, когда федеральный центр был достаточно слабым, а экономическая ситуация в стране кризисной, что не позволяло осуществлять крупную финансовую поддержку органов местного самоуправления. Крайне напряженной была ситуация в социальной сфере. Не было сформировавшейся «правящей» политической партии, а в субъектах РФ, особенно в республиках, были сильны сепаратистские тенденции. В сложившихся тогда условиях органы местного самоуправления приняли на себя основную груз проблем по текущему жизнеобеспечению населения и одновременно выполняли множество нефинансируемых государственных функций (мандатов), что обеспечивало им мощную поддержку населения.

По некоторым опросам, проведенным в конце 1990-х годов, по степени доверия населения местная власть занимала второе место после церкви и опережала как федеральную, так и региональную власти. И что особенно важно, органы местного самоуправления в тот период служили, особенно в крупных городах, своеобразным «противовесом» региональному сепаратизму. Поэтому развитие местного самоуправления было одним из приоритетов государственной политики России. Конечно, и тогда у местного самоуправления были мощные противники в лице значительной части губернаторского корпуса и чиновников государственного аппарата, но, тем не менее, официально провозглашенная политика государства по отношению к местному самоуправлению была такой, как отмечено выше.

2000-е годы стали периодом укреп-

ления Российского государства. К середине этого периода ситуация в стране существенно изменилась. Возросла экономическая мощь государства, чему способствовал рост цен на энергоносители на мировом рынке. Усилилась централизация в системе государственного управления. Был полностью преодолен региональный сепаратизм, завершившийся принятием нового порядка вступления в должность высших должностных лиц субъектов РФ, в котором решающую роль играет позиция Президента России.

В результате укрепления федерального центра и его влияния на политику субъектов РФ усилились их требования о распространении порядка избрания глав регионов на глав муниципалитетов. Наконец, сформировалась мощная правящая партия, влияние которой стало все активнее распространяться на муниципальный уровень. В этих новых условиях развитие местного самоуправления как относительно самостоятельного и автономного уровня власти фактически исчезло из приоритетов государственной политики, хотя никто этого публично не заявлял, и время от времени на самом верхнем уровне произносились слова о важности и необходимости местного самоуправления.

Практическая реализация положений 131-го закона натолкнулась на множество сложных проблем, в результате чего ни одна из главных целей закона не была достигнута.

Первая цель – формирование более совершенной и стабильной законодательной базы местного самоуправления, четкое законодательное разграничение полномочий между уровнями публичной власти. Фактически, как уже отмечалось, за период после принятия 131-го закона в него были внесены многие сотни изменений и дополнений. Существенные изменения, затрагивающие интересы местного самоуправления, вносились также в Градостроительный, Земельный, Жилищный, Бюджетный, Налоговый и другие кодексы РФ. Какие-то изменения сыграли для местного самоуправления положительную роль, другие пошли явно во вред. Стабильная законода-

тельная база местного самоуправления так и не была создана.

Вторая цель – приведение экономической (имущественной и финансовой) базы муниципальных образований в соответствие с объемами полномочий. Главные проблемы финансового обеспечения местного самоуправления остались нерешенными. Все меньше возможностей оставалось у него для формирования и осуществления собственной муниципальной бюджетной и финансовой политики.

Третья цель – обеспечение реальной автономии муниципалитетов в формировании своих организационных структур. Усиление централизации на стыке федеральных и региональных властей, в частности, введение фактического назначения глав регионов Президентом России (при сохранении формальной выборности) побуждало их требовать соответствующих полномочий в отношении руководителей муниципалитетов.

За период действия Федерального закона № 131-ФЗ в деятельности местного самоуправления усилился ряд неблагоприятных тенденций:

- увеличение перечня вопросов местного значения, не обеспеченных финансированием;
- сокращение доли собственных доходов в общей сумме доходов местных бюджетов и увеличение доли государственных трансфертов;
- усиление административного влияния субъектов РФ и снижение влияния населения на формирование органов местного самоуправления;
- чрезмерное ужесточение государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Наращение противоречий между конституционными правами местного самоуправления и требованиями субъектов Федерации об усилении их регулирующего воздействия на муниципальную власть в конце концов потребовало вмешательства федерального центра. Это нашло свое отражение в Послании Президента России Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. и его выступлении на заседании Со-

вета при Президенте России по развитию местного самоуправления, Иваново, 26 мая 2014 г. под названием «Свобода выбора». Вот некоторые из этих высказываний.

Обновление системы местного самоуправления – один из приоритетов.

Дальнейшее развитие сильного, независимого местного самоуправления – конечно, одна из наших важнейших задач.

Считаю важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие **сильной, независимой, финансово состоятельной** власти на местах.

Самое главное, муниципалитеты должны стать в полном смысле самостоятельными, и прежде всего в финансовом плане.

В основе системы правового регулирования местного самоуправления в России лежит свобода выбора. Нельзя ничего навязывать, надо обязательно принять во внимание мнение глав муниципалитетов, депутатов местных представительных органов. Организовать диалог с муниципальными собраниями, с муниципальным сообществом, чтобы обсудить все содержательные вопросы, все нюансы преобразований.

Проблемы и разбалансировки в системе местной власти очевидны для всех. Смысл изменений – убрать эти диспропорции, в целом повысить роль и самостоятельность местного самоуправления. Каждая конкретная территория должна сама решить, как строить систему местной власти, какая форма организации местного самоуправления в наибольшей степени отвечает интересам граждан, будут ли они выбирать главу муниципального образования или делегируют это право избранному ими же представительному органу. Именно участие граждан в принятии решения наполняет местное самоуправление подлинным смыслом.

Перечисленные высказывания Президента России, к сожалению, не были воплощены в конкретные правовые акты. Но по сути они явно расходились с подходами большинства руководителей субъектов РФ, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, представляющих интересы регионов, и чиновничьего аппарата федеральных органов государственной вла-

сти, ориентированных на привычные административно-командные методы управления. Результатом этого стали мероприятия нового этапа муниципальной реформы, воплощенные в соответствующую правовую форму и подписанные Президентом России. Объяснить такое несоответствие невозможно.

#### Содержание нового этапа

Основное содержание нового этапа муниципальной реформы составляют три федеральных закона, принятых в 2014-2017 годах:

- № 136-ФЗ от 27.05.2014 г. «О внесении изменений в статью 26<sup>3</sup> 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»;

- № 8-ФЗ от 03.02.2015 г. «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- № 62-ФЗ от 03.04.2017 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно Федеральному закону № 136-ФЗ:

1. Субъектам РФ было предоставлено право осуществлять своими законами перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ (кроме ограниченного перечня полномочий, не подлежащих перераспределению).

2. Для крупных городов с районным делением субъектам РФ была предоставлена возможность образовывать внутригородские муниципальные образования. В связи с этим в закон были введены новые понятия «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район» со статусом муниципального образова-

ния». К началу 2018 г. внутригородские муниципальные образования были созданы всего в трех городах России: Челябинск, Самара, Махачкала. Больше желающих не нашлось.

3. В связи с расширением перечня типов муниципальных образований расширено понятие и введены новые формы «преобразования» муниципальных образований.

4. Значительно сокращены перечень вопросов местного значения для сельских поселений и их полномочия по сравнению с городскими. Соответственно были сокращены объемы их финансирования. Изъятые у сельских поселений полномочия были переданы муниципальным районам, которые имеют право встречно делегировать часть этих компетенций экономически крепким сельским поселениям.

Ключевым моментом закона № 136-ФЗ, влияющим на всю концепцию местного самоуправления, стал вопрос перераспределения полномочий в системе органов публичной власти. На стыке Федерации и ее субъектов была предусмотрена дополнительная децентрализация, необходимая для федеративного государства. В частности, ранее установленные перечни вопросов местного значения, единые для каждого типа муниципальных образований, были разделены на «обязательную» и вариативную части. Субъекты РФ получили возможность за счет объема вариативной части гибко учитывать местную специфику. В то же время, на стыке субъектов РФ и муниципальных образований процесс децентрализации не только не был продолжен, но повернут в прямо противоположную сторону - усиления централизации и сокращения самостоятельности муниципального уровня. Таким образом, усиление регионального уровня власти было предусмотрено как за счет федерального, так и за счет муниципального уровня.

Само понятие «перераспределение» в данном контексте представляется как минимум некорректным. По здравому смыслу, термин «перераспределение» предполагает процесс, идущий в двух направлениях: как в сторону передачи органам местного самоуправления отдельных государственных

полномочий, так и в сторону передачи органам государственной власти отдельных полномочий по вопросам местного значения. Однако передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий уже давно была отрегулирована 131-м законом. Отсюда можно сделать вывод, что предусмотренное в законе № 136-ФЗ «перераспределение» было направлено только в одну сторону - передачи части полномочий по вопросам местного значения к субъектам РФ. Но если для передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий 131-м законом были предусмотрены соответствующие процедуры и финансовые гарантии, то при «перераспределении» никаких защитных мер от принудительного изъятия полномочий и вытекающих из этого финансовых средств у органов местного самоуправления нет.

Некоторые субъекты РФ тут же воспользовались этим правом. Причем охотнее всего изымались полномочия в сферах градостроительства и землепользования, за которыми стоит финансирование. Это подготовка генеральных планов; правил землепользования и застройки; выдача разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию и даже такие, как выдача разрешения на право организации розничных рынков, организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, захоронения твердых бытовых отходов и др. (Московская обл.). За органами местного самоуправления городских округов по перечисленному кругу полномочий по сути было оставлено только проведение публичных слушаний. Однако формулировка вопроса местного значения для городского округа согласно п. 26 ч.1 статьи 16 закона № 131-ФЗ осталась прежней, т.е. сам вопрос местного значения остался за муниципалитетом, а основные полномочия по его решению перешли к субъекту РФ.

Не лучше ситуация и в сфере землепользования, где к органам государственной власти Московской области нужно обращаться за получением согласия на изменение разрешенного вида использования и на условно разрешенный вид использова-

ния каждого земельного участка. Примеру Московской области последовали и многие другие субъекты РФ. Причем это было сделано в основном по отношению не к экономически слабым и нуждающимся в помощи муниципалитетам, а к столичным и другим крупным городам, в которых органы местного самоуправления в состоянии решать эти вопросы самостоятельно и эффективно.

Следующим шагом нового этапа стал Федеральный закон № 8-ФЗ. Этим законом в дополнение к трем предусмотренным Федеральным законом № 131-ФЗ моделям структуры органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (см. выше) были введены две новых.

Модель 4. Глава муниципального образования избирается из числа депутатов, как в модели 2, но возглавляет не представительный орган, а местную администрацию. В этом случае он должен после избрания сложить с себя депутатские полномочия, а представительный орган избрать нового председателя. Практически такие случаи были крайне редкими.

Модель 5 (ради которой все и было затеяно). Глава муниципального образования со статусом главы местной администрации избирается представительным органом из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией. При этом представительным органом муниципального образования назначается только половина членов конкурсной комиссии, а вторая половина назначается лично высшим должностным лицом (губернатором) субъекта РФ. Такой порядок практически гарантирует, что конкурсная комиссия поддержит кандидатуру, предложенную губернатором. Прямой учет мнения населения при выборах главы муниципального образования (в отличие от всех остальных моделей) здесь вообще не предусматривается. Данная модель при активной поддержке губернаторов стала получать все более широкое распространение в субъектах РФ, поскольку глава муниципального образования здесь фактически становится прямым подчиненным губернатора и никак не зависит от воли населения.

Федеральным законом № 8-ФЗ было также введено право выбора законами субъектов РФ единственного варианта структуры органов местного самоуправления городских округов, муниципальных районов и некоторых крупных городских поселений, тогда как по Конституции России (ч.1 статьи 131) структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Сложившуюся ситуацию по обращению группы депутатов Государственной Думы рассмотрел Конституционный Суд РФ на примере г.Иркутска. В своем постановлении от 01.12.2015 г. № 30-П Конституционный Суд отметил, что самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной, и не отрицается возможность организационных и иных форм взаимодействия муниципальной и региональной власти. С учетом большого объема государственных полномочий, выполняемых органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, Конституционный Суд признал, что «в ряде конкретных ситуаций (каких, не разъяснено) и в целях обеспечения сбалансированной реализации государственных и местных интересов установление законами субъектов Российской Федерации единственно возможного варианта порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также особо важных для государства городских поселений не противоречит Конституции Российской Федерации». Ряд судей Конституционного Суда высказали по этому вопросу свое особое мнение, тем не менее решение вступило в законную силу. В результате внедрения новаций, предусмотренных законом № 8-ФЗ, степень организационной автономии местного самоуправления существенно сократилась и повысилась его зависимость от органов власти субъектов РФ.

Федеральным законом № 62-ФЗ была полностью изменена концепция территориальной организации местного самоуправления. Было введено новое, расширенное понятие «городского округа», определен его новый состав и новый порядок

формирования. Если по 131-му закону городской округ мог включать в себя только один город и прилегающие к нему сельские территории, то теперь в состав «укрупненного» городского округа могут входить неограниченные по размерам территории, на которых располагались многие городские, сельские поселения и целые муниципальные районы. Все перечисленные муниципальные образования с вхождением их территорий в состав укрупненного городского округа утрачивают свой статус. Объединение поселения с городским округом осуществляется с учетом мнения населения всех участвующих муниципальных образований, выраженного соответствующими представительными органами (без участия населения). Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, также утрачивает статус муниципального образования. Прямое участие населения и здесь не предусматривается.

Главным положительным результатом преобразований, предусмотренных Федеральным законом № 62-ФЗ (по мнению его авторов), должно быть создание более крупных и экономически состоятельных муниципальных образований, расширение возможностей для привлечения инвестиций, значительное сокращение количества муниципальных служащих, сокращение общего числа муниципальных депутатов, в т.ч. работающих на освобожденной основе, и соответствующее снижение расходов на управление.

Основные негативные результаты преобразований, отмеченные их оппонентами, следующие:

1. Фактически «выхолащивается» как обязательная установленная частью 1 статьи 131 Конституции России поселенческая основа территориальной организации местного самоуправления. Последовательно сокращается перечень вопросов местного значения, требующих непосредственного участия населения. Происходит значительное удаление местной власти от населения и снижение возможностей влияния населения на власть

2. Выборные органы и администрации упраздненных поселений и муници-

пальных районов заменяются на неподотчетного населению территориального управляющего, назначаемого главой укрупненного городского округа, в интересах которого он и будет мотивирован действовать. Сами органы местного самоуправления укрупненных городских округов фактически превращаются в исполнительные органы государственной власти субъектов РФ. Результатом будет утрата ответственности местной власти перед населением.

3. Неясно, каким образом жители упраздненных поселений смогут самостоятельно решать вопросы местного значения. Из трех основ поселений как базового уровня местного самоуправления у них изымаются все три: и территория, и полномочия, и бюджет.

4. Возникает угроза изъятия у бывших сельских поселений миллионов гектаров земель сельскохозяйственного назначения, лесных и водных угодий и передачи их под застройку или другие виды использования в интересах бизнеса и власти. Следствием может быть обезлюдивание и деградация периферийных территорий новых городских округов.

5. В связи с передачей территорий сельских поселений в состав городских округов возникает проблема сохранения прав бывших сельских жителей на социальные и имущественные льготы по государственным программам социальной поддержки села.

6. При рассмотрении столь масштабных преобразований право принятия решений в полной мере переходит от населения к представительным органам местного самоуправления, на которые легко может быть оказано давление.

#### **Организационный аспект реализации нового этапа и реакция общества**

Все три закона были приняты в беспрецедентно короткие для рассмотрения и обсуждения документов такого уровня сроки, под сильным нажимом сверху и практически без обсуждения с муниципальным сообществом. Особенно необходимо отметить Федеральный закон № 8-ФЗ, который был принят с грубыми нарушениями юридических процедур. О существовании этого закона муниципаль-

ное сообщество узнало только после его подписания. Как известно, концепция любого федерального закона утверждается при его первом чтении. Закон № 8-ФЗ, принятый в первом чтении, имел совсем другое название, не имеющее отношения к местному самоуправлению, а его базовые положения о новых моделях организационных структур муниципальных образований и о введении права выбора единственного варианта структуры органов местного самоуправления городских округов, муниципальных районов и некоторых поселений законами субъектов РФ начисто отсутствовали и были введены при втором чтении. Кому-то такая криминальная по сути подтасовка была крайне нужна.

Принятие Федерального закона № 62-ФЗ вызвало резкую критику муниципального сообщества еще на стадии его обсуждения. Впервые в истории против законопроекта выступил Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (рекомендации специального заседания от 24 апреля 2017г.). Тем не менее закон был подписан Президентом и вступил в силу. Реформа вызвала резко негативную реакцию основной части муниципального и экспертного сообщества.

Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) в своих решениях за период 2014 - 2017 годов последовательно критиковала все три закона, предлагала аргументированные рекомендации по исправлению ситуации. Решения АСДГ были направлены в Государственную Думу, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, Конгресс муниципальных образований РФ, органы власти субъектов РФ Сибири и Дальнего Востока. Позицию АСДГ поддержали Союз городов Центра и Северо-Запада России и Ассоциация городов Поволжья. К сожалению, должной реакции на эти обращения не последовало.

Особое неприятие реформы было отмечено в сельских поселениях, лишившихся большей части своих полномочий и источников доходов. В многочисленных обращениях в федеральные органы руководители сельских муниципалитетов отмеча-



ют невозможность исполнения ими своих оставшихся полномочий по финансовым соображениям.

Резкой критике подвергли новые законы многие квалифицированные эксперты.

Так, д.ю.н. проф. В.И.Васильев, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, показывает многочисленные нарушения норм Конституции России, игнорирование указаний Президента и решений Конституционного Суда РФ, допущенные при принятии упомянутых федеральных законов и их практической реализации в ряде субъектов РФ [2]. Он считает, что отмена прямых выборов муниципальных органов выхолащивает демократическую сущность местного самоуправления как территориальной самоорганизации населения для решения вопросов местной жизни. Нормы Конституции формально продолжают действовать, но фактически теряют силу, поскольку на практике применяются нормы текущего законодательства. Особенно это относится к выборным технологиям, используемым в реальной практике. Для Российской Федерации как демократического правового государства такая ситуация является неприемлемой.

Известный российский эксперт в области местного самоуправления к.э.н. С.В.Вобленко приводит целый ряд примеров подписания федеральных законов, противоречащих конституционным нормам и публичным высказываниям Президента РФ [3].

В то же время в научном мире нашлись и сторонники преобразований нового этапа, особенно в отношении крупных городов. Так, профессор Уральского государственного экономического университета Е.Ющук видит опасность втягивания в политику мэров крупных городов, обладающих значительными экономическими ресурсами [4]. Он считает, что любой центр власти, не вписанный в государственную вертикаль, объективно становится оппозиционным и превращается в потенциальную точку распада страны. По его мнению, Кремль начал реформу местного само-

управления, как только стало понятно, что крупные города России могут относительно легко превратиться в точки, полыхающие майданами. Цель реформы, предусматривающая передачу ряда ключевых муниципальных полномочий на региональный уровень и дробление крупных городов на внутригородские муниципальные образования, – пресечь саму возможность превращения города в центр майданной активности. По его оценке, от проводимой реформы выиграют все, кроме мэрий крупных городов и структур Госдепартамента США, ответственных за цветные революции в других странах.

Ожидаемые результаты реализации «нового этапа» в сравнении с приведенными выше высказываниями Президента России выглядят следующим образом:

1. **Свобода выбора.** В ряде субъектов РФ имело место прямое «навязывание» единой модели организации местной власти – с сити-менеджером. Дело не в плюсах и минусах самой модели, все модели имеют право на существование, а именно в отсутствии свободы выбора, в ее навязывании, вопреки возражениям муниципалитетов. Здесь имеет место прямое противоречие Конституции России, согласно которой структуру органов местного самоуправления население определяет самостоятельно. По разъяснению Конституционного Суда РФ (определение от 19 декабря 2014 г.), это право принадлежит от имени населения представителю органу муниципального образования (но не органу государственной власти субъекта) и закрепляется в его уставе. Но вот пример. Законодательное собрание Иркутской области в конце 2014 года единогласно приняло закон, согласно которому во всех муниципальных образованиях области вводится единая система прямых выборов глав муниципальных образований. Однако после визита губернатора в столицу те же депутаты внесли изменения в только что принятый закон и ввели в г. Иркутске систему с сити-менеджером.

Трудно объяснить, почему гражданам России доверен непосредственный выбор Президента страны и высшего должностного лица (губернатора) субъекта Российской Федерации, но по решению регио-

нальной власти может быть отказано в праве избирать более близкого к ним главу города или муниципального района. При таком подходе население не приближается, а отдаляется и все более отчуждается от местной власти. Нет сомнений в том, что при проведении соответствующих опросов и голосований ни схемы с отказом от прямых выборов глав муниципальных образований, ни схемы с разделением города на внутригородские муниципальные образования никакой серьезной поддержки жителей не получат.

**2. Сильная муниципальная власть.** За прошедший период муниципалитеты стали более слабыми, в ряде субъектов РФ у них было изъято множество ключевых полномочий, в особенности по землепользованию и градостроительству. В некоторых регионах умудрились изъять у муниципалитетов местные дороги, уличную рекламу, розничные рынки и даже кладбища, словом все, где крутятся деньги. Как уже отмечалось, понятие «перераспределение» представлено в 136-м законе в извращенном виде и никаких защитных мер от принудительного изъятия полномочий у органов местного самоуправления сегодня нет.

**3. Независимая местная власть.** За прошедший период муниципалитеты стали менее зависимыми от воли населения и более зависимыми от региональных властей. Передача многих регулирующих функций в области местного самоуправления от федерального центра к субъектам Федерации сама по себе полезна, так как позволяет лучше учитывать специфику разных территорий в огромной стране. По логике вещей, субъекты Федерации должны были поступить аналогично по отношению к муниципальным органам, расширяя их самостоятельность. Однако в условиях административно-командного стиля мышления большинства региональных руководителей процесс, как было уже сказано, пошел в прямо противоположном направлении. Многие субъекты РФ, используя предоставленные им дополнительные права, стали принудительно изымать у органов местного самоуправления важнейшие полномочия по вопросам, отнесенным федеральным законо-

дательством к вопросам местного значения, а также определять порядок формирования органов местного самоуправления и способ замещения должности главы муниципального образования.

Число правовых позиций, по которым органы государственной власти субъектов РФ могут регулировать различные аспекты деятельности органов местного самоуправления, возросло с 32 по 56. Главное – 50% голосов в комиссии по отбору кандидатуры на должность главы муниципального образования стало принадлежать губернатору. Такой глава фактически становится прямым подчиненным высшего должностного лица субъекта РФ и по сути независимым и от представительного органа, и от населения муниципального образования. На деле это означает конец местного самоуправления как автономного института и полное встраивание его в вертикаль государственной власти.

**4. Финансово состоятельная местная власть.** Процесс перераспределения полномочий и финансовых средств привел к тому, что местная налоговая база сузилась, в первую очередь по ключевому налогу – НДФЛ.

**5. Расширение участия населения в местном самоуправлении.** Значительный круг вопросов, требующих по 131-му закону непосредственного участия населения, был передан органам местного самоуправления.

На фоне первых разочаровывающих результатов «нового этапа» произошел очередной крутой поворот в государственной политике в области местного самоуправления, на сей раз в его сторону. Этот поворот был провозглашен в Послании Президента России Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. Основные тезисы:

«Укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества.

Нам нужно создать современную среду для жизни, преобразить наши города и посёлки. При этом важно, чтобы они сохранили своё лицо и историческое наследие. У нас уже есть успешный опыт обновления городской среды и инфраструктуры. От этого хочу сейчас оттолкнуться.

Предлагаю развернуть масштабную программу пространственного развития России, включая развитие городов и других населённых пунктов, и как минимум удвоить расходы на эти цели в предстоящие шесть лет. Понятно, что развитие городов и населённых пунктов связано с комплексным решением многих других проблем: это здравоохранение, образование, экология, транспорт. Всё это также потребует дополнительного финансирования.

Обновление городской среды должно базироваться на широком внедрении передовых технологий и материалов в строительстве, современных архитектурных решениях, на использовании цифровых технологий в работе социальных объектов, общественного транспорта, коммунального хозяйства, что в том числе позволит обеспечить прозрачность и эффективность системы ЖКХ, чтобы граждане получали качественные услуги и не переплачивали за них.

Такой масштабный проект – это новые экономические и социальные перспективы для людей, современная среда для жизни, для культурных и гражданских инициатив, для малого бизнеса и стартапов. Всё это послужит формированию в России массового, деятельного среднего класса.

Очень многое будет зависеть, конечно, от городских, местных властей, от их открытости передовым идеям. От готовности откликаться на запросы жителей разных поколений, семей с детьми, пенсионеров, инвалидов. Мнение людей, каким быть их городу или посёлку, должно быть решающим. Мы об этом не раз говорили, в том числе на встречах с руководителями муниципалитетов. Сегодня говорю это не для галочки и прошу обратить на это внимание руководителей всех уровней.»

Как можно оценить перечисленные высказывания Президента в свете предыдущего опыта? В какой мере они будут воплощены в конкретные правовые акты и какими ресурсами подкреплены? Очевидно, что функции и ресурсы, необходимые для решения перечисленных в Послании Президента России вопросов местного значе-

ния, будут распределены между субъектами РФ, которые в каждом конкретном случае будут решать, какая их доля и на какие цели будет передана органам местного самоуправления. И что смогут сделать сами органы местного самоуправления, встроенные в вертикаль государственной власти и полностью зависящие от решений своих субъектов РФ. Пока ответов на эти вопросы нет.

### **Что в итоге?**

Очевидно, что современная политика государства по отношению к местному самоуправлению характеризуется крайней нестабильностью и многочисленными зигзагами. Интерес государства к реальному местному самоуправлению, основанному на самоорганизации граждан и максимально возможному ресурсному самообеспечению, возрастал в периоды кризисов в экономике и слабости государственной власти и ослабевал в периоды быстрого развития и модернизации. Исключением является лишь последний период, при котором усиление централизации власти и ослабление местного самоуправления осуществляется в сильном государстве.

По мнению автора этих строк, местное самоуправление в России после реализации мероприятий «нового этапа» практически исчезает как автономная система публичной власти и превращается в неподотчетный гражданам нижний уровень вертикали государственной власти. Возможности и условия практической реализации положений, содержащихся в Послании Президента России Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года, пока неясны. К тому же после упразднения Министерства регионального развития в системе федеральных органов исполнительной власти не осталось структуры, комплексно и системно отвечающей за состояние и развитие местного самоуправления в России.

Общий вывод состоит в том, что реального местного самоуправления в современной России сегодня нет, а есть нижний уровень государственной власти, слегка прикрытый демократическими одеждами.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Бабичев И.В., Смирнов Б.В. Местное самоуправление в современной России. Историко-правовые аспекты: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
2. Васильев В.И. Куда идет местное самоуправление // Муниципальное право. – 2015. – № 2.
3. Вобленко С.В. Правовой и экономический беспредел на фоне непрофессионализма // Муниципальное право. – 2016. – № 3.
4. Ющук Е.Л. Зачем Путин затеял реформу местного самоуправления и почему США ее не хотят. URL: <http://politrussia.com/control/zachemputin-zateyal-660/>
5. Доклад «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления» [Эл. ресурс]. Общероссийский Конгресс муниципальных образований. – М., 2017. – 83 с.