

Раздел I. Статьи и научные материалы

Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл

Local self-government in a unified system of public power: some analysis of constitutional novels

Бабичев И.В.

*заведующий кафедрой
государственного и муниципального управления
Российского государственного социального университета,
действительный государственный советник
Российской Федерации 3 класса,
доктор юридических наук, академик РАЕН*

Аннотация: В статье дан анализ конституционных новелл в части, касающейся местного самоуправления. Проанализированы правовые последствия для местного самоуправления и для регулирующего его законодательства введение в Конституцию таких понятий как «публичная власть» и «единая система публичной власти», «публичные функции, выполняемые органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти», возможность участия органов государственной власти в назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, расширение перечня территорий, на которых местное самоуправление может осуществляться с особенностями, рассмотрены положительные и несущие риски стороны этих новелл.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, публичная власть, местное самоуправление, муниципальная власть, компетенция местного самоуправления, взаимодействие муниципальной и государственной властей.

Summary: The article provides analysis of constitutional novels in terms of local self-government. The author analyzes the legal implications for local government and for the legislation such things as the introduction into the Constitution of such concepts as «public authority and a system of public power», «public duties performed by local government in cooperation with public authorities», the possibility of public authorities participating in the appointment of positions and dismissal of officials of local government, expanding the list of territories in which local government can be carried out with particularities, considered the positive and risk-bearing sides of these novels.

Key words: The Constitution of Russian Federation, public authority, local government, municipal government, the competence of local government, interaction between municipal and state authorities.

4 июля 2020 года вступили в силу обновленные нормы Конституции Российской Федерации. В части, касающейся местного самоуправления и муниципального строительства, поправки внесены в статьи 131, 132 и 133 главы 8, посвященной местному самоуправлению. Некоторые из них фиксируют уже сложившуюся законодательную практику и правовые позиции Конституционного Суда РФ, некоторые же содержат правовые новеллы, которые требуют анализа и осмысления.

Основная новелла – это, конечно же,

фиксация в Конституции положения о единстве публичной власти: «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 3 ст. 132).

О единстве публичной власти в Российской Федерации, состоящей из государственной власти с ее двумя уровнями – федеральным и региональным – и муници-

пальной власти, и о том, что местное самоуправление есть наиболее приближенный к населению территориальный уровень публичной власти, сказано во многих постановлениях и определениях Конституционного Суда (см., в частности, Постановления от 31.07.1995 № 10-П (в котором впервые появляется понятие «публичная власть»), 24.01.1997 № 1-П (это т.н. «удмуртское дело», именно в нем впервые понятие «публичная власть» применяется к характеристике местного самоуправления и его органов), 15.01.1998 № 3-П, 10.07.1998 № 17-П, 02.04.2002 № 7-П, 11.11.2003 № 16-П, 03.02.2009 г. № 2-П, 20.12.2010 № 22-П, 29.03.2011 № 2-П, 11.04.2011 № 4-П, 18.05.2011 г. № 9-П, 26.05.2011 № 10-П, 07.07. 2011 № 15-П, 30.03.2012 № 9-П, 18.07.2012 № 19-П, 24.12.2012 № 32-П, 14.05.2013 № 9-П, 27.06.2013 № 15-П, 24.12.2013 № 30-П, 15.04.2014 № 11-П, 13.10.2015 № 26-П, 01.12.2015 № 30-П, 05.07.2016 № 15-П, 05.07.2017 № 18-П, 17.04.2018 № 15-П, 22.05.2018 № 19-П, 02.07.2018 № 27-П, 18.07.2018 № 33-П, 03.07.2019 № 26-П, 18.07.2019 № 29-П, 04.06.2020 № 27-П, 09.07.2020 № 34-П, 23.07.2020 № 39-П; Определения от 06.03.2008 № 214-О-П, 05.03.2009 № 375-О-О, 09.11.2010 № 1483-О, 08.12.2011 № 1808-О-О, 07.02.2012 № 275-О-О, 18.10.2012 № 1994-О, 05.03.2013 № 436-О, 02.07.2013 № 1054-О, 10.10.2013 № 1591-О, 18.09.2014 № 1818-О, 09.12.2014 № 2744-О, 09.02.2016 № 337-О, 09.11.2017 № 2516-О, 05.12.2019 № 3273-О, 05.12.2019 № 3274-О, а также обзор по этой теме в монографии: Современные проблемы организации публичной власти / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук.авт.кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2014.).

Надо отметить, что единство публичной власти напрямую вытекает из основополагающей третьей статьи Конституции: «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы» (ч. 3 и 4 ст. 3 Конституции РФ). Вытекающее из

нормы этой статьи единство избирательной системы на всех уровнях власти также определяет единство публичной власти, являясь при этом и его следствием, равно как и единство бюджетно-налоговой системы и ее принципы. Единство избирательной и бюджетно-налоговой систем изначально формировалось именно исходя из понимания единства всех трех уровней публичной власти в федеративном государстве.

Теперь же законодатель прямо установил в Конституции норму о единстве публичной власти, введя в текст Конституции и сам термин «публичная власть», до этого там отсутствовавший. Но эта конституционная новелла, как мы выше уже говорили, не является концептуально новой, она не вносит принципиального изменения в понимание природы местного самоуправления и муниципальной власти и ее соотношения с властью государственной, и, соответственно, не отменяет и даже не требует корректировки уже сформированных правовых позиций Конституционного Суда в этом вопросе. Однако этой новеллой более определенно и уже на конституционном уровне легализуется публично-властный характер местного самоуправления.

Муниципальная власть, также как и власть государственная, имеет свою «триаду элементов власти»: свой субъект власти – население муниципального образования (территориальный публичный коллектив), свою территорию, свои полномочия (вопросы обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований). Территории, на которых осуществляется местное самоуправление, образуют пространственные пределы муниципальной власти как публичной власти народа в Российской Федерации и одновременно – территориальную сферу реализации права на осуществление местного самоуправления (см.: Определение КС РФ от 06.03.2008 № 214-О-П).

В то же время остается действующей статья 12 Конституции, гласящая: «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.» Эти соотношения – единство публичной власти, с

одной стороны, и известная автономность муниципальной власти, с другой, неоднократно изъяснял Конституционный Суд в своих правовых позициях: «конституционная природа местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности муниципальных образований, обуславливает необходимость учета особенностей данной публичной власти; это предопределяет необходимость достижения баланса таких конституционно защищаемых ценностей, как самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, с одной стороны, и гарантированность гражданам соответствующих социальных прав, включая права, приобретенные на основании закона, независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают, – с другой» (см.: Определение КС РФ от 09.11.2017 № 2516-О со ссылками на Постановления КС РФ от 11.11.2003 № 16-П, от 15.05.2006 № 5-П, от 18.05.2011 № 9-П, от 05.07.2017 № 18-П и др.).

Кратко резюмируя все вышесказанное, констатируем современную конституционную позицию: местное самоуправление, муниципальная власть – часть единой системы публичной власти, но часть самостоятельная и автономная в пределах своих полномочий, установленных законом. Кстати, это равно относится и к государственной власти субъектов федерации. И здесь мне хочется привести замечательные слова судьи Конституционного Суда проф. А.Н. Кокотова, высказанные им в Особом мнении к Постановлению КС РФ от 01.12.2015 № 30-П: «Местное самоуправление в его конституционном закреплении – это своеобразный «третий» уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации – это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (верши-

на треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге – в рамках единого конституционного пространства страны». Этот потенциал, заложенный в конституционную конструкцию местного самоуправления и о котором говорит проф. А.Н. Кокотов, не утрачен конституционными новеллами (хотя возможности, потенциально заложенные в этих новеллах, могут этот потенциал уменьшить), но и не востребован в достаточной мере политико-правовой практикой.

В известное противоречие с изложенной позицией вступает конституционная новелла, установленная в новой части 1.1 статьи 131: «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом». Но норма эта все-таки не прямого действия, она требует легализации федеральным законом.

Поразмышляем над ней. Органам государственной власти – без уточнения уровня, следовательно, это могут быть и федеральные, и региональные власти – даются полномочия, которые в прежней редакции Конституции были исключительно за населением соответствующих муниципальных образований. «Триада власти» на глазах разворачивается в «тетраду» с двумя субъектами власти – местным населением и вышестоящей государственной властью. Но и остальные части «триады» в этом случае начинают двоиться: органы государственной власти, если они участвуют в формировании органов местного самоуправления, должны нести субсидиарную с органами местного самоуправления ответственность и за территорию власти, и за осуществление связанных с данной властью полномочий, поскольку полномочия – это права,

обязанности и ответственность.

Поэтому полагаем, что эту новеллу надо рассматривать во взаимосвязке с другой конституционной новеллой, появившейся в статье 133, – о *публичных функциях, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти*, и статьей 12 о *конституционной автономии муниципальной власти*. Координация норм этих статей позволяет сделать вывод, что органы государственной власти могут участвовать в формировании только тех органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности только тех должностных лиц местного самоуправления, которые участвуют в осуществлении этих самых публичных функций во взаимодействии с органами государственной власти, при этом должны соблюдаться условия:

- эти случаи определяются исчерпывающим образом федеральным законом и не могут распространяться в полном объеме на органы местного самоуправления «общей юрисдикции»: представительный орган, местную администрацию как целостный орган, главу муниципального образования;

- порядок и формы участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления определяются федеральным законом и должны предполагать обязательное взаимодействие с представительными органами муниципальных образований и/или иными органами местного самоуправления «общей юрисдикции» и их участие в этом процессе;

- степень ответственности органов государственной власти за произведенные таким образом кадровые решения и их последствия должна быть соразмерна степени их участия в этом процессе (еще раз напомним, что полномочие – это право, обязанность и ответственность).

Отметим, что один такой Федеральный закон № 147-ФЗ уже принят 24 апреля 2020 года, т.е. еще до введения конституционной нормы части 1.1 статьи 131 в действие. Этот федеральный закон внес изменения в Федеральный закон «Об образова-

нии в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ. Появившаяся в нем норма гласит: «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, осуществляют согласование назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, муниципальных и городских округов (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования». Аналогичная норма введена по согласованию назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования со стороны профильных органов федеральной исполнительной власти – продемонстрировав таким образом единство публичной власти в действии.

Еще раз вернемся к новелле статьи 133, которая ввела понятие «публичных функций, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти». Очевидно, что это новый компетенционный институт, содержание которого неясно. Но это не собственно вопросы местного значения, не права по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, и не переданные государственные полномочия. Это подтверждают нормы Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 №394-ФЗ, гласящие, что «органы местного самоуправления принимают участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на соответствующей территории как в порядке наделения названных органов отдельными государственными полномочиями, так и в ином порядке в соответствии с федеральным законом» (ч. 4 ст. 17).

Подобный подход, увы, в значительной степени перечеркивает ту работу по разграничению полномочий между тремя уровнями публичной власти, которая ве-

лась в стране и на правительственном, и на законодательном уровне с 2001 года и которая была одной из существенных компонент реформы региональной и местной власти в 2003 году. Если к этому присовокупить еще одну норму из уже названного Закона «О Государственном Совете в Российской Федерации» о том, что «законами субъектов Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации», невзирая на то, как это разграничено в федеральном законе, то об определенности компетенции местного самоуправления можно забыть. В то же время необходимо напомнить, что, согласно части 1.2 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в последующих редакциях) (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), перераспределение полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления законами субъекта федерации осуществляется только тогда, когда такая возможность предусмотрена в соответствующем «отраслевом» федеральном законе. Поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ в части установления компетенций местного самоуправления является специальным законом, а Федеральный закон о Государственном Совете – общим, действуют нормы Федерального закона № 131-ФЗ. Это и понятно – в противном случае региональное законодательство имело бы приоритет над федеральным: федеральный закон устанавливает определенное разграничение полномочий между всеми тремя уровнями публичной власти по конкретным предметам ведения (градо-строительство, теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение и т.п.), а региональный закон их произвольно меняет.

Тем не менее вынуждены отметить, что подобные подходы несут риски правовой неопределенности, а в конечном счете и угрозы интересам граждан: у региональной власти может возникнуть соблазн «сбросить» на местный уровень самые «не-

удобные» полномочия без достаточного финансового обеспечения, забрав себе «удобные». Подобные случаи не столь уж редки в сегодняшней управленческой практике. Напомним также, что Конституционный Суд РФ неоднократно высказывался по вопросу о необходимости компетенционной определенности для каждого уровня публичной власти.

Интересно, что в своем Постановлении от 09.07.2020 № 34-П, то есть в Постановлении, которое было оглашено уже после вступления в силу поправок к Конституции РФ, Конституционный Суд, ссылаясь на свои ранее принятые Постановления от 29.03.2011 № 2-П и от 03.07.2019 № 26-П, еще раз напомнил, что «принимаемые законодательные решения должны соотноситься с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти и вместе с тем соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности». «Иное означало бы, что законодатель вправе закрепить за местным самоуправлением неопределенные по объему полномочия, а органы местного самоуправления – реализовать их произвольным образом, что приводило бы к нарушению принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти, ставило бы под сомнение надлежа-

щее финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления соразмерное его полномочиям, а в результате создавало бы угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина» (Постановление КС РФ от 29.03.2011 № 2-П). Целесообразно следовать этим принципиальным правовым позициям Конституционного Суда в законодательном проектировании, имея в виду прежде всего именно соблюдение интересов граждан.

Впрочем, конституционный законодатель уже дал, как мы понимаем, пример «публичных функций, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти». В части 1 статьи 132 появляется положение об обеспечении органами местного самоуправления, в пределах своей компетенции и в соответствии с федеральным законом, доступности медицинской помощи. Сейчас первичная и скорая медицинская помощь – региональное полномочие, высококвалифицированная медицинская помощь – региональное и федеральное. Полагаем, что надо определить в «отраслевом» федеральном законе механизмы, с помощью которых органы местного самоуправления могут обеспечивать доступность первичной медицинской и скорой медицинской помощи, степень и формы участия в этом региональной власти. Надо законодательно определять и вопрос участия органов местного самоуправления в обеспечении доступности для жителей высококвалифицированной медицинской помощи. Без соответствующего регулирования федеральным законом эта компетенция останется конституционной декларацией.

Еще одной публичной функцией, выполняемой органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, могла бы быть охрана общественного порядка, которая по своей природе таковой функцией является. И такое полномочие у органов местного самоуправления в прежней редакции Конституции было. Теперь исчезло. Напрасно. Но этот пробел можно восполнить в феде-

ральном законе.

Вернемся к конституционной идее образования Государственного Совета как, прежде всего, органа «согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти» (пункт «е⁵» статьи 83 Конституции). Идея эта – согласование взаимодействия публичных властей – вполне разумна и своевременна. Согласно нормам Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», членами Государственного Совета по должности являются Председатель Правительства Российской Федерации, Председатель Совета Федерации и Председатель Государственной Думы, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации. Президент Российской Федерации является председателем Государственного Совета.

Однако неясно, почему в состав Государственного Совета по должности не входит руководитель единого общероссийского объединения муниципальных образований и руководители советов (объединений) муниципальных образований субъектов Российской Федерации, например, по одному от каждого из федеральных округов. Ведь речь идет о координации всех трех ветвей публичной власти, а представительство муниципальной власти, в соответствии с Федеральным законом 131-ФЗ, его статьями 8, 66 и 67, осуществляет на федеральном уровне единое общероссийское объединение муниципальных образований, а на уровне региональном – советы (объединения) муниципальных образований в каждом субъекте федерации. Уместно здесь вспомнить и мысль проф. А.Н. Кокотова о равнобедренном треугольнике устойчивого федерализма, на вершине которого – власть федеральная, а его равные стороны – региональные и муниципальные власти.

И если в высоком федеральном органе, согласующим взаимодействие всех уровней публичной власти, представлены региональные власти по должности, там же по должности должны быть представлены и законные представители муниципальной власти. Именно законные представители – а не назначенные путем не всегда опреде-

ленной и прозрачной процедуры. В связи с этим появляется дополнительный мотив по дальнейшему укреплению единого общероссийского объединения муниципальных образований и советов муниципальных образований в регионах как законных и полномочных представителей муниципальной публичной власти при взаимодействии властей всех уровней.

Важной и неоднозначной конституционной новеллой явился отказ законодателя от поселенческой основы организации местного самоуправления. Если в прежней редакции Конституции имелась норма о том, что местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях, то теперь часть 1 статьи 131 гласит, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. При этом, правда, уточняется, что территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций.

То есть виды муниципальных образований устанавливаются федеральным законом, но при этом их территории (виды и территории муниципальных образований – это одно и то же или нет?) определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Некоторая диссимметрия права, вам так не кажется?

Попробуем разобрать эту новеллу. Для обозначения территорий местного самоуправления конституционный законодатель использовал юридическую конструкцию «муниципальное образование». Поскольку это – юридическая конструкция (а не социальная реальность), она требует легального определения, очевидно, в тексте самой Конституции. Но этого определения в тексте Конституции нет. Более того, легального определения понятия «муниципальное образование» вообще не существует – ни в Гражданском кодексе РФ, где этот термин впервые появился в 1994 году, ни в Федеральном законе № 131-ФЗ, где муниципальное образование описано путем перечисления его видов, т.е. муниципальное образование – это виды муниципальных образований.

Муниципальное образование – в конструкции Федерального закона №131-ФЗ – родовое понятие (в отличие от конструкции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ, где оно было видовым). А раз оно родовое, значит можно дать его доктринальное (научно-юридическое) определение. Такое определение уже давалось автором ранее¹. Разберем эту конструкцию еще раз. *Муниципальное образование* – это, на самом деле, *юридическое обозначение очерченного границей населенного пункта или населенной территории, на которых осуществляется местное самоуправление (муниципальная власть)*. Естественная, конституционная, если говорить с юридической стороны, основа местного самоуправления – населенные пункты и их территориально и исторически обусловленные объединения. Именно это и должна была отметить Конституция, оперируя социальной реальностью, а не ее недостаточно определенным юридическим отражением. Ибо реальность долгосрочна, а юридическое конструирование подвержено политико-правовой, да и доктринальной конъюнктуре.

Наверное, правильно выстроенная конституционная формула должна бы звучать так: «Местное самоуправление осуществляется в населенных пунктах (городах, поселках, сельских населенных пунктах) и на иных населенных территориях, формирующих муниципальные образования, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций».

Как видим, разница вроде небольшая, но решается при этом ряд вопросов. Конституируется поселенческая основа местного самоуправления – как оно есть и должно быть по своей природе (о чем неоднократно высказывался и Конституционный Суд РФ). Дается легальное, конституционное определение понятия «муниципальное образование» через перечисление элементов этой конструкции (населенный пункт, иная населенная территория, в кото-

рых осуществляется местное самоуправление). Становится понятно, из каких элементов – с учетом исторических и иных местных традиций – формируются территории муниципальных образований.

Что касается самих исторических традиций формирования территорий муниципальных образований, то в своем Постановлении от 18.05.2011 № 9-П Конституционный Суд указал, что *действующая в России система местного самоуправления основана на сочетании поселенческого и территориального (районного) самоуправления как исторически сложившихся форм территориального устройства публичной власти и самоорганизации населения*. И это стоит учитывать в дальнейшем территориальном муниципальном строительстве.

Конституция зафиксировала в своих новеллах от 4 июля 2020 года и уже сложившуюся практику – законодательную и политико-правовую – самостоятельности определения структуры органов местного самоуправления, но в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления, установленными федеральным законом. Здесь хотелось бы только заметить, что речь идет прежде всего о самостоятельности определения структуры органов местного самоуправления в *конкретном муниципальном образовании*, конечно, в рамках, заданных федеральным законом (федеральным, но не региональным), но тем не менее это – акт самоуправления населения, конституционно подтвержденный. Структура органов местного самоуправления муниципального образования фиксируется в его уставе, значит речь идет о самостоятельности населения – в рамках и формах, установленных федеральным законом, - в принятии устава конкретного муниципального образования.

Второе положение, где конституционный законодатель фиксирует сложившуюся практику: порядок учета мнения населения по изменению границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление (а мы теперь знаем, что это границы муниципальных образований), устанавливается федеральным законом. Кстати, требование учета мнения населения при изменении границ территорий местно-

го самоуправления – из Европейской хартии местного самоуправления (ст. 5)², и соответствует давно сложившейся европейской практике, где границу территорий коммун просто так не поменяешь. В связи с этим хотелось бы заметить, что формы учета мнения населения в подобных случаях должны быть наиболее публичными и репрезентативными: это либо голосование по изменению границ, либо решение представительного органа, основанное, в свою очередь, на опросе населения.

И, наконец, третья позиция, в которой законодатель фиксирует и даже расширяет сложившуюся практику, – в том, что особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом (ч. 3 ст. 131).

Действительно, Федеральный закон № 131-ФЗ в своих статьях 79 – 82.6 уже установил особенности организации (и осуществления) местного самоуправления: в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), наукоградах, на приграничных территориях, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов, на территории инновационного центра «Сколково», на территориях опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), на территориях инновационных научно-технологических центров, на территории свободного порта Владивосток (включающем в себя 22 муниципалитета из 5 субъектов федерации: Приморского, Камчатского и Хабаровского краев, Сахалинской области и Чукотского автономного округа), в муниципальных образованиях, территория которых относится к Арктической зоне (а это, в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2020 № 193-ФЗ, все муниципалитеты Мурманской области (включая Мурманск), Ненецкого, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов, 6 муниципальных образований Республики Карелии, 4 – Республики Коми, 13 – Республики Саха (Якутия), 13 – Красноярского края и 9 – Архангельской обла-

сти, включая сам Архангельск), и вот теперь в этот перечень добавляются – через норму Конституции, но путем последующей легитимации федеральным законом – административные центры (столицы) субъектов федерации и, хотя это еще более сложная правовая конструкция, федеральные территории (ч. 1 ст.67 Конституции РФ).

Однако такая обширность перечня территорий с теми или иными особенностями осуществления местного самоуправления начинает наводить на мысль, что общие принципы организации местного самоуправления, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ, просто мешают жить и инновационно творить, и на территориях, где надо наладить жизнь, их надо видоизменять. Странноватый подход. Наверное пора уже серьезно проанализировать, что дают особенности устройства местной власти на таких территориях, действительно ли они приводят к достижению тех целей, во имя которых были устроены, не повышают ли риски коррупции, злоупотребления властью, ущемления интересов жителей таких территорий, снижению защищенности их прав и гарантий. Конституционный Суд РФ в своем Определении от 05.03.2009 № 375-О-О (по вопросу, касающемуся норм федерального закона, регулирующего деятельность ЗАТО), указывая на необходимость создания дополнительных гарантий обеспечения баланса интересов общегосударственных (не региональных – общегосударственных!) и местных при организации и осуществления публичной власти в пределах соответствующих границ, прямо указал на те нормы Конституции, ее 71 статьи, которые, по мнению Конституционного Суда, требуют особого режима осуществления местного самоуправления при наличии на территории определенного рода объектов.

Объекты эти действительно перечислены в пунктах «и» и «м» статьи 71: федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация, информационные технологии и связь; космическая деятельность; оборона и безопасность; оборонное произ-

водство; производство ядовитых и наркотических веществ. И это исчерпывающий перечень. Пришло время, по-видимому, посмотреть на статьи 79 – 82.6 Федерального закона № 131-ФЗ и с этой конституционной позиции.

Что касается возможностей установления федеральным законом (целесообразно устанавливая это, конечно, в Федеральном законе №131-ФЗ) особенностей осуществления публичной власти на территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации, то и здесь необходимо учитывать баланс общегосударственных, региональных и местных интересов и ни в коем случае не лишать жителей этих, как правило, крупных городов конституционного права на осуществление местного самоуправления на территории своего проживания. При организации местной власти в таких городах, с нашей точки зрения, наиболее подошла бы конструкция городского округа с внутригородским делением. Причем на общегородском уровне в этом случае глава городского округа, руководящий местной администрацией, мог бы избираться представительным органом из числа кандидатур, предложенных главой региона. Местное самоуправление при этом было бы достаточно представлено на уровне внутригородских районов и на уровне общегородского представительного органа, сформированного из депутатов представительных органов внутригородских районов, или избранного на муниципальных выборах, либо частично сформированного из депутатов внутригородских представительных органов, а частично избранного на выборах.

Вообще говоря, расширение представительной демократии и ее форм на местном уровне, вовлечение жителей в местное самоуправление в различных его формах – одна из наиболее актуальных сегодняшних задач муниципального и – шире – государственного строительства. Сообразуясь с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти, Конституционный Суд указал, что «в силу присущих ему свойств местное самоуправление открывает более широкие

возможности для использования форм непосредственного волеизъявления граждан по сравнению с другими – региональным и федеральным – уровнями публичной власти. В странах, основанных на принципах правовой демократии, непосредственное участие населения муниципального образования (с учетом его небольшой численности) в выборах органов местного самоуправления проявляется не только при голосовании, но и при выдвижении кандидатов в депутаты: на уровне местного самоуправления субъектами избирательного процесса выступают, как правило, функционирующие в рамках местного сообщества территориальные коллективы (общественные организации, профессиональные группы, организации по интересам и т.д.) сообразно их численности, организованности, степени участия в решении вопросов местного самоуправления в данном муниципальном образовании, а также граждане индивидуально. Соответственно, и обратная связь депутатов представительных органов муниципальных образований и избравших их граждан более тесная, чем на других уровнях публичной власти» (Постановление от 07.07.2011 № 15-П).

Нам представляется, что необходимо повсеместно – эволюционно, но при этом не мешкая, – переходить к избранию глав муниципалитетов, которые при этом должны возглавлять местные администрации, либо прямо на муниципальных выборах,

либо представительным органом из своего состава (но при этом подчеркнем – они должны возглавлять именно местные администрации). Другие способы избрания глав муниципалитетов и возможность возглавления ими представительного органа, а не местной администрации, необходимо законодательно упразднить. Исключение может составить только особый способ избрания главы города – административного центра (столицы) субъекта федерации с участием органов государственной власти субъекта федерации, и только при условии, что это – городской округ с внутригородским делением.

Что касается избрания глав субъектов Российской Федерации, то от них, по нашему мнению, как раз стоит отказаться, вернувшись к бывшему ранее порядку легитимации (утверждения) законодательными (представительными) органами субъектов федерации кандидатуры главы региона, представленного Президентом Российской Федерации. Законодательные собрания могут также в случае необходимости выносить вотум недоверия главе региона, однако последнее слово и в этом случае должно оставаться за Президентом.

Думаю, что, реализовав указанные подходы, мы приблизимся к той системе, которую образно судья проф. А.Н. Кокотов представил в виде равнобедренного треугольника, то есть к гармоничному и устойчивому устройству нашей федерации.

¹ См.: Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М., 2010. С. 137 и др.

² Европейская хартия указывает на предпочтительность учета мнения населения путем проведения референдума, хотя и отсылает окончательное решение этого вопроса к закону.