

МСУ: большая реформа или упразднение?

16 декабря 2021 года в Государственную думу внесен законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (№ 40361-8). Этот 200-страничный труд предлагает с 2023 по 2028 год полностью реформировать местное самоуправление в стране. Давайте рассмотрим основные новации законопроекта.



Александр Николаевич ШИРОВОК,
научный руководитель
Российского
муниципального
форума, действительный
государственный
советник РФ 3-го класса,
кандидат политических
наук



Светлана Николаевна ЮРКОВА,
профессор кафедры
управления Академии
социального управления,
председатель
оргкомитета Российского
муниципального
форума, член
президиума Российской
муниципальной академии

Прежде чем дать оценку данному законопроекту, мы напомним о базовых постулатах местного самоуправления. На них-то и будет опираться наша оценка.

Из самой природы местного самоуправления, из Конституции РФ следует, что местное самоуправление является одной из форм публичной власти и входит в общую систему публичной власти. Из самого названия понятно, что данная власть осуществляется на местах. Традиционно местами считались в первую очередь городские и сельские поселения, где, собственно, и возник институт местного самоуправления. Люди живут не на некоторых территориях вообще, а, как правило, в местах компактного совместного проживания, то есть как раз в поселениях. Здесь возникают общие интересы граждан, связанные с местом проживания, здесь они и должны реализовываться. Это наше понимание, а также понимание большого ряда экспертов, которое подтверждают документы Конституционного суда, где в прежние годы фиксировалась такая же мысль.

Принадлежность местного самоуправления к системе публичной власти формирует его базовые принципы. Их четыре, и в свободном порядке и понятных формулировках они звучат так.

1 Местное самоуправление, как и всякая публичная власть, организуется и действует в рамках закона (так называемый принцип подзаконности). Вроде бы это очевидно, но есть один нюанс. Законы принимают органы государственной власти, и государственная власть может реформировать сама

себя, а местное самоуправление такой возможностью не обладает. В этом и заключается ее подзаконность.

2 Местное самоуправление по аналогии с другими подсистемами публичной власти должно в обязательном порядке включать в себя выборные органы, формируемые населением самостоятельно (принцип выборности).

3 У муниципальных образований, являющихся субъектами местного самоуправления (как в лице местного сообщества, так и в лице органов МСУ), должна быть собственная компетенция. То есть круг вопросов и полномочий, которые решаются и осуществляются ими самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти (принцип выделенной компетенции).

4 Деятельность МСУ по реализации собственной компетенции должна обеспечиваться наличием закрепленных за ним финансовых и материальных ресурсов (принцип собственных ресурсов). К этому можно добавить, что все названные принципы так или иначе закреплены и в Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией. Однако дело не в том, что мы присоединились к этой хартии, а в том, что и по прошествии многих лет данные принципы остаются незыблемыми и их с полным основанием можно считать фундаментальными.

Зачем нужно МСУ

Зачем нужно местное самоуправление — вопрос несправедливый. Действительно, стоило ли затевать всю историю с МСУ, если в нем нет никакой пользы,

а только отдается дань некоторым демократическим идеям? Отставим в сторону эти идеи. Вспомним, что местное самоуправление возникло столетия назад, отстаивало и отстаивает право на свое существование все это время. Исходя из этого, можно с большой долей уверенности предположить, что оно все-таки кому-то и зачем-то объективно необходимо. Здесь две заинтересованные стороны — население и государство.

Проживающие на одной компактной территории люди имеют общие интересы и общие проблемы, связанные с этой территорией. Им всем необходимы доступ к образованию, здравоохранению, им нужны освещение, отопление, дороги и многое другое. Конечно, эти потребности существуют повсеместно, но людей интересует то, что касается их места проживания. Достижения и проблемы в названных сферах также свои для каждой территории. Поэтому люди хотят иметь по месту проживания свою власть, представители которой живут здесь же и в этих же условиях, а потому знают потребности граждан и их проблемы. Местная власть законная, а потому у нее есть необходимые полномочия и определенные ресурсы для реализации интересов и решения проблем местного населения. Граждане доверяют местной власти, и она подконтрольна им: они ее избрали, и они же могут ее заменить.

Зачем МСУ нужно государству? Уточним: не отдельным должностным лицам в государстве, а государству как таковому? Ответ на этот вопрос был сформулирован при разработке проекта ныне действующего Федерального закона № 131-ФЗ. Во-первых, государство необходимо разгрузить от несвойственных ему задач и от ответственности за их решение. У государства своих задач и проблем много, и особенно в кризисные периоды. Кстати, именно в периоды кризисов, в периоды ослабления государства оно, если проследить историю, предоставляло местному самоуправлению большую свободу, чтобы с его помощью сни-

зить социальную напряженность. Во-вторых, государство заинтересовано в том, чтобы максимально привлекать невидимые с центрального и даже регионального уровня местные потенциальные ресурсы. В каждом отдельном муниципальном образовании их может быть не так много, но в совокупности они представляют значительную величину. А видны они именно местному уровню власти, который в силу недостатка уже использующихся ресурсов максимально заинтересован в поиске незадействованных. В-третьих, предоставление самостоятельности местному уровню власти во многом решает задачу преодоления местного иждивенчества, развития инициатив и самого населения, и органов МСУ. В-четвертых, не секрет, что существуют конкуренция между федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов РФ за ресурсы и полномочия и определенные центробежные тенденции. Аналогичная конкуренция существует между органами государственной власти и органами МСУ. Получившие от федеральной власти самостоятельность и достаточные гарантии органы МСУ становятся союзниками центра, что способствует стабильности государства в целом.

Есть еще один фактор, на который опирается наша оценка. Речь идет о позиции представителей действующих органов МСУ, реальных практиков, у которых имеются свои представления о местном самоуправлении, его проблемах, возможных путях их решения. В ожидании принятия новых Основ государственной политики в области развития местного самоуправления, проект которых Правительство РФ должно было представить Президенту РФ к 1 октября 2021 года, прошло несколько значимых мероприятий. На них были сформулированы основные проблемы местного самоуправления и приняты рекомендательные документы, которые направлены в адрес федеральных органов власти. При оценке законопроекта мы будем руководствоваться и этими документами.

Законопроект-сюрприз

Итак, законопроект. Пока, не касаясь его сути, отметим, что появление законопроекта до утверждения Основ государственной политики в области местного самоуправления выглядит преждевременным и подозрительно поспешным. Преждевременным, потому что законопроект должен быть направлен на законодательное обеспечение реализации основ, которых еще нет. Очевидно, что логика действий нарушена. Поспешным, потому что возникает подозрение, что инициаторы внесения законопроекта хотят опередить Президента РФ, который определяет основные направления внутренней политики России, и навязать ему свое видение политики в данной области посредством отражения этого видения в нормах права.

Теперь по сути законопроекта. Поскольку законопроект регулирует вопросы организации местного самоуправления, то в первую очередь необходимо прояснить, а что, собственно, авторы понимают под этим термином. В части 1 статьи 1 законопроекта местное самоуправление определено как форма самоорганизации граждан. Заметим, что законопроект именуется в соответствии с Конституцией РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Каким образом самоорганизация соотносится с организацией публичной власти? Либо власть, либо самоорганизация, — третьего не дано.

Это что, ошибка? Трудно предположить, что два известных специалиста по конституционному праву, каковыми являются **А. А. Клишас** и **П. В. Крашенинников**, внесшие законопроект, могут так ошибаться. Значит, они преследовали, надо сказать, неуклюже, какую-то цель. И эта цель обнаруживается в других положениях законопроекта. Исключая из перечня возможных муниципальных образований городские и сельские поселения (часть 2 статьи 9), авторы, по нашему мнению, пытаются показать, что они не лишают население поселений права на осуществление местного самоуправления. Для этого они к формам осуществления населением местного самоуправления относят сход граждан и территориальное общественное самоуправление (часть 1 статьи 41). Вот это и есть самоорганизация граждан, безвластная форма участия в осуществлении местного самоуправления, но никак не осуществление местного самоуправления, являющегося формой публичной власти. Хотели угодить всем, а получился правовой нонсенс.

МСУ без поселений?

Что касается территориальных основ организации местного самоуправления, а именно упразднения сельских и городских поселений и перехода к одноуровневой системе местного самоуправления МСУ (статья 9), то такое видение вызывает неприятие подавляющего большинства известных нам экспертов, специалистов, представителей органов местного самоуправления. Здесь явно просматриваются интересы органов государственной власти субъектов РФ, которые давно стремятся ликвидировать поселенческий уровень местного самоуправления, максимально его укрупнить, централизовать. Почему это полностью противоречит сущности местного самоуправления, мы уже выше пояснили.

Официальное обоснование перехода к одноуровневой системе МСУ — высокая дотационность небольших поселений, необходимость концентрации ресурсов. Но мы понимаем, что множество бедных в случае объединения богаче на душу населения не станут, а вот будут ли они эффективнее распоряжаться ресурсами — большой вопрос. На самом деле мы видим в этом неумение и нежелание многих вышестоящих должностных лиц управлять процессами с применением множества современных форм и способов управления. Их излюбленный и привычный способ управления — административно-командный.

Есть еще одно важное, на наш взгляд, соображение. Нас уверяют, что более «богатые» крупные муниципальные образования поддержат «бедные» бывшие поселения. Это вряд ли, поскольку большинство депутатских мандатов в представительных органах городских и муниципальных округов будет принадлежать этим самым «богатым». Муниципальные должностные лица и муниципальные служащие местных администраций — как правило, жители административных центров, заинтересованные в развитии этих центров, а не «бедных окраин».

Кроме того, жители бывших поселений лишатся того уровня власти, который им наиболее близок, ими сформирован, им подконтролен, заинтересован в удовлетворении именно их интересов и решении именно их проблем. С учетом отдаленности административных центров доступность ряда муниципальных услуг для этих жителей явно снизится. Предполагаемое наличие территориальных органов местных администраций проблемы не решит. Территориальные органы — не представители населения и ориентированы не на их потребности, а на реализацию указаний сверху. Если же территориальные органы формировать как полноценные, со всеми необходимыми функциями и полномочиями структуры, то никакой заявленной экономии на содержание административного аппарата не получится.

В общем, при проведении территориальной реформы в таком виде, в каком предлагает законопроект, негативные последствия очевидны, а предполагаемые позитивные — весьма спорны. Экспертная оценка результатов подобной реформы, состоявшейся в ряде регионов, наш вывод пока подтверждает.

В завершение рассмотрения вопроса о территориальных основах организации местного самоуправления хотелось поинтересоваться у разработчиков законопроекта: знают ли они географию и особенности расселения? Знакомы ли с соответствующими особенностями Северного Кавказа, Сибири и Дальнего Востока, таких субъектов РФ, как, например, Республика Саха (Якутия)? Ясно ли они понимают, как их идеи могут быть реализованы в этих регионах? Есть ощущение, что законопроект ориентирован на некий абстрактный субъект РФ, априори пригодный для воплощения авторских идей.

А может быть, их идею об одноуровневости местного самоуправления реализовать другим способом — оставить местное самоуправление в поселениях,

где ему самое правильное место, и преобразовать районы в территориальный уровень государственной исполнительной власти, что не раз предлагалось экспертами?

Форма и содержание

Далее остановимся на формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Прежде всего нас интересуют те формы, посредством которых население осуществляет властные полномочия. Они поименованы в части 1 статьи 41 законопроекта: местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, территориальное общественное управление. Вопросы по поводу включения выборов и референдума в данную часть нет, а вот включение сюда сходов и территориального общественного управления (ТОУ) вызывает некоторое недоумение.

Дело в том, что сходы могут проводиться по вопросам введения и использования средств самообложения граждан и по выдвижению или прекращению полномочий старосты сельского населенного пункта. Ни то, ни другое к властным полномочиям не относится. ТОУ — это форма самоорганизации граждан, и тоже не предусматривает наличия властных полномочий. Никакого расширения форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления включение этих форм в соответствующую часть статьи не дает. Они находятся здесь неправомерно и должны быть включены в часть 2 статьи 41, которая определяет формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. К ним законопроект относит публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты и институт старост. Все эти формы известны и давно применяются.

Вместе с тем некоторые нормы законопроекта, касающиеся вышеназванных форм, вызывают вопросы. И первый связан с таким важнейшим событием для населения, как преобразование муниципального образования. В решении этого вопроса население участвует посредством проведения публичных слушаний. Решения публичных слушаний не носят

От проведения территориальной реформы в таком виде, в каком ее предлагает законопроект, негативные последствия очевидны, а предполагаемые позитивные — весьма спорны.

обязательного характера, а только принимаются к сведению органами МСУ. А уже представительные органы муниципальных образований выражают мнение населения или дают согласие на преобразование муниципального образования от имени населения по своему усмотрению. Весьма странная конструкция, и, на наш взгляд, по данному вопросу должен проводиться местный референдум.

Второй вопрос касается института сельских старост. В законопроекте сохранены все неясности и противоречия, имеющиеся в действующей редакции Закона № 131-ФЗ. Как следует из статьи 50 законопроекта, в сельском населенном пункте, расположенном в городском или муниципальном округе, может назначаться староста. Цель его существования — организация взаимодействия органов МСУ и жителей сельского населенного пункта. Это понятно, а вот далее понятно не все. Если староста является представителем жителей, то он должен ими и избираться. Если староста является представителем органов МСУ, то он должен ими самостоятельно назначаться. Законодатель пошел по пути компромисса, точнее сказать, дуализма — староста назначается представительным органом муниципального образования, но по представлению схода граждан. Не очень понятно, чьи же интересы представляет староста. Он что, устраивающий обе стороны переговорщик? Или кто? В общем, вопрос о статусе старосты остается открытым. Но законодатель пытается как-то уйти от него, определив, что староста не является лицом, замещающим государственную должность (здорово сказано, без этого как бы непонятно, что он не президент, не губернатор, не министр и т. п.), должность государственной гражданской службы (откуда бы у старосты, назначенного органом МСУ, взялся статус государственного чиновника), муниципальную должность или должность муниципальной службы (то есть к органам МСУ он тоже не имеет отношения, хотя ими и назначен), не состоит в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами МСУ (значит, ни заработной платы, ни иных вознаграждений за свою работу не получает).

Ни в каких официально оформленных отношениях с какими-либо органами староста не состоит, но выполняет длинный перечень закрепленных за ним функций. Мы ничего не имеем против наличия в сельском населенном пункте старосты, но надо точно определить его статус и решить вопрос, кто будет материально и финансово обеспечивать его многоплановую деятельность. Добавим еще, что в советское время такой вопрос решался гораздо проще и понятнее — функции сельского старосты выполнял депутат представительного органа от данной территории в рамках своей депутатской деятельности; с его статусом вопросов не возникает.

Разграничение компетенций

Как показывает практика, разграничение компетенций и ресурсов между государственной властью и местным самоуправлением оказалось одним из сложнейших и по сей день окончательно не решенным вопросом. Давайте рассмотрим, как же решает его законопроект. Не побоимся сказать, что еще хуже, чем 131-ФЗ. Начнем с того, что даже в наименовании соответствующей главы авторы законопроекта уходят от сложноразрешимого вопроса. Если в Законе № 131-ФЗ при всех ее недоработках глава все-таки именуется «Вопросы местного значения», то в законопроекте она называется «Функциональные основы организации местного самоуправления». Так еще никто в законодательстве главы, посвященные компетенции, насколько нам известно, не именовал. И начинается глава не статьей о вопросах местного значения (ее в законопроекте просто нет), а статьей «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» (статья 32). То есть вопросы не определены, а полномочия по ним установлены.

А что же это за полномочия? Это в совокупности все те же вопросы местного значения, полномочия по их решению, права органов МСУ на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, которые закреплены в действующей редакции Закона № 131-ФЗ, но собранные в одну статью

и сгруппированные по двум основаниям: компетенция, которая не подлежит перераспределению, и перераспределяемая компетенция. Ясно, что авторы исходили из действующего законодательства, установившего, что может, а что не может перераспределяться. Оно имеется, и на него авторы не покушались.

Механическое переписывание под новым названием старых формулировок повлекло и некоторые казусные текстовые последствия. Например, к непрерывно определяемым полномочиям по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения отнесены: принятие устава и установление официальных символов муниципального образования; организация сбора статистических показателей и профессионального образования должностных лиц муниципального образования и т. п. Это, конечно, необходимые полномочия, но трудно объяснить жителям, что так непосредственно обеспечивается их жизнедеятельность. Надо было как-то отделить подобные полномочия.

Но это не самое главное, а главное состоит в том, что в качестве перераспределяемых закреплены те полномочия, которые по своей природе являются местными и без которых невозможно в действительности обеспечивать жизнедеятельность населения, нормальное функционирование и развитие муниципальных образований. Их очень много, и мы не будем их перечислять. Любой может ознакомиться с текстом законопроекта и без труда понять, какие полномочия мы имеем в виду. И это притом что, во-первых, муниципальные образования укрупняются и по логике будут вполне в состоянии реализовывать все полномочия; во-вторых, перераспределение будет осуществляться волей органов государственной власти субъектов РФ на их усмотрение.

Выборы главы

Посмотрим, как в законопроекте реализуется конституционная норма, закрепляющая обязательность наличия выборных органов местного самоуправления. Так, часть 2 статьи 130 гласит: «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем... выборов... через выборные и другие органы местного

самоуправления». Согласно статье 14 законопроекта одним из обязательных органов местного самоуправления является представительный орган, который в соответствии со статьей 15 избирается населением. В перечень обязательных органов входит также глава муниципального образования. Он, как устанавливает статья 19, избирается одним из трех способов: 1) на муниципальных выборах; 2) представительным органом муниципального образования из своего состава; 3) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ.

Относительно двух первых способов сомнений не возникает. Третий способ вызывает большие сомнения. Высшее должностное лицо субъекта РФ может представить кандидатов и из числа лиц, не только не облеченных никаким доверием населения, но и вообще не проживающих на территории муниципального образования. Тогда каковы интересы такого главы в отношении данного муниципального образования? Где гарантии того, что он представляет и реализует интересы местного населения или хотя бы знает о них? Какова мера ответственности его перед людьми, которые его не избирали и не знают? Ответственность у такого главы возникает прежде всего перед главой субъекта РФ, который его на эту должность представил. Эта норма появилась в действующей редакции 131-ФЗ, но она уже подвергалась резкой критике, что авторов законопроекта не остановило.

Кроме того, все та же статья 19 законопроекта устанавливает, что «в соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность». Позвольте, принцип, конечно, не оспаривается, но, во-первых, из него прямо ничего подобного не следует. Во-вторых, как быть с прямым запретом вхождения органов МСУ в систему органов государственной власти, установленным статьей 12 Конституции РФ. Местная администрация, которую возглавляет глава муниципального образования, является

органом МСУ. Как его может возглавлять государственное должностное лицо? Это же осуществление местного самоуправления государственным должностным лицом. И как одно лицо может одновременно замещать две должности на разных уровнях системы публичной власти? Неужели авторов законопроекта, видных юристов ничего здесь не смущает?

Единоначально или коллегиально?

Проблемы и противоречия в части органов местного самоуправления в законопроекте на этом не заканчиваются. В части 2 статьи 22 проекта совершенно справедливо говорится о том, что «местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия». Но чуть ниже, в части 18, закреплена другая норма: «При наличии в структуре местной администрации территориальных органов местной администрации местная администрация формируется в виде коллегиального органа. При этом руководители территориальных и отраслевых (функциональных) (при наличии) органов местной администрации замещают муниципальные должности». Здесь два вопроса. Первый: так как же осуществляется руководство местной администрацией, единоначально или коллегиально? Может быть, речь идет о таком органе администрации, как коллегия, на которой обсуждаются предполагаемые решения и даются рекомендации единоначальному главе? Тогда надо это уточнить. Или подразумеваются два различных варианта руководства администрацией? Второй: почему наемные руководители органов (фактически — подразделений) местной администрации замещают муниципальные должности, а не должности муниципальной службы?

Мы сознательно не будем обсуждать сегодня положения законопроекта, касающиеся экономической основы местного самоуправления. Это важнейшая для существования, функционирования и развития местного самоуправления сфера, но данный законопроект может в этой части устанавливать и закреплять лишь некоторые принципы и подходы. По-настоящему, это предмет гражданского, налогового и бюджетного законодательства, которое надо анализировать отдельно.

В качестве вывода

Мы рассмотрели далеко не все нормы законопроекта и даже не все его главы. Это невозможно сделать в рамках одной статьи. Но вышесказанное позволяет дать некоторую общую оценку законопроекту. Во-первых, это компиляция, не слишком удачная и выполненная, как представляется, наспех, из частей ныне действующей редакции Закона № 131-ФЗ и принципиально новых положений, изменяющих территориальную, организационную, компетентностную и некоторые другие основы местного уровня публичной власти. Мы говорим «местного уровня публичной власти», а не «местного самоуправления», потому что ряд базовых принципов местного самоуправления или полностью нарушен, или искажен. Во-вторых, все проблемы, проистекающие из норм Закона № 131-ФЗ, сохранены и законсервированы и к ним добавлены новые. Ни одно из официально представленных предложений муниципального сообщества в лице представителей органов местного самоуправления, ассоциаций муниципальных образований, экспертов не учтено, и эти представители явно не участвовали в разработке законопроекта. В-третьих, если законопроект готовится без участия практиков, которые работают «на земле» и которым предстоит реализовывать закон в случае его принятия, экспертов, глубоко разбирающихся в предмете, ничего хорошего от него ожидать не приходится. И, в-четвертых, по нашему мнению, целью законопроекта являлось не создание эффективно и результативно работающей системы, обеспечивающей высокое и постоянно повышающееся качество жизни населения, а простая централизация и концентрация власти, создание так называемой властной вертикали. Это резко негативный вывод, который следует из анализа законопроекта, мы не задавались целью критиковать законопроект ради критики.

На наш взгляд, необходимо отыграть ситуацию назад. Дождаться утверждения новых Основ государственной политики в области развития местного самоуправления, создать рабочую группу с участием представителей муниципального сообщества, выработать новый законопроект, учитывающий накопившиеся проблемы и предлагающий пути их разрешения. Случится ли это теперь? Сомнительно, но вероятность всегда есть.