

Каткова Л.В.

*Муромский институт (филиал) федерального государственного образовательного учреждения высшего образования «Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»
602264, г. Муром, Владимирская обл., ул. Орловская, 23
E-mail: laralina@list.ru*

Территориальная основа местного самоуправления: тенденции развития

В результате конституционной реформы и последующей за ней изменением законодательства наиболее дискуссионным стал вопрос корректировки структуры публичной власти. В научной доктрине публичная власть традиционно подразумевает и существующие уровни государственной власти: федеральную и региональную, и власть местного самоуправления, осуществляемую в муниципальных образованиях. Однако в первоначальном тексте Конституции и вплоть до поправок 2020 года термин публичная власть не использовался. С внесением поправок статья 132 стала содержать следующую формулировку: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации»[1], тем самым не просто конституционно употребив понятие публичной власти, но и закрепив на конституционном уровне ее новую конфигурацию и порядок взаимодействия.

При этом очевидно, что всякая публичная власть связана с территорией, в пределах которой она осуществляется, и вопросы реформирования властных структур предполагают более или менее существенные изменения территориальных границ местной власти. Как верно отмечала Т.В. Ерохина, эффективность функционирования органов местного самоуправления напрямую зависит от правильно избранной и грамотно выстроенной модели территориального устройства [2]. Следует признать, что поиск этой модели осуществляется практически постоянно.

Авторы выделяют несколько периодов реформирования местного самоуправления в российской истории. Первым этапом было принятие закона РСФСР о местном самоуправлении в 1991 году по которому у местного уровня власти был весьма широкий спектр полномочий. Вторым этапом связан с принятием после Конституции 1993 года закона № 154-ФЗ в 1995 г., который носил рамочный характер и устанавливал общие принципы местного самоуправления. Они позволяли регионам самостоятельно решать вопросы организации местного самоуправления на территории, что в ряде случаев привело к замене местной власти государственными органами и потребовало принятия соответствующих решений Конституционного Суда. Третьим этапом стал ныне действующий Федеральный закон 2003 г. № 131-ФЗ. Были введены: типы муниципальных образований и их полномочия по решению вопросов местного значения, двухуровневая модель: муниципальные районы и сельские и городские поселения в их составе.

Новый закон сохранил прежнее название «Об общих принципах...», но сильно увеличился в размерах, заменяя диспозитивные нормы все большим количеством императивных. Как считают практики,[3] находящиеся в системе муниципальных отношений, полторы сотни поправок, внесенные в закон год от года выхолащивали местное самоуправление. Внесенные в 2019 году поправки в ФЗ-№131 ввели новый вид муниципальных образований, который предусматривал одноуровневую модель: муниципальные округа, в составе которых не предусмотрены поселения.

Внесение в 2020 поправок в Конституцию, в частности, в главу о местном самоуправлении привело к тому, что в конце декабря 2021 в Государственную Думу внесен новый законопроект о местном самоуправлении. Закон вводит новое определение МСУ, устанавливает функционал органов МСУ, направлен на «встраивание» МСУ в единую вертикаль власти и делает МСУ зависимым от государственной власти.[3]

Он фактически упраздняет городские и сельские поселения. Вместо них документом вводятся муниципальные и городские округа.

Следствием этого становится масштабное укрупнение муниципальных образований. "Низовым" уровнем власти фактически станет районный вместо поселенческого. Укрупнение может привести к лишению бывших поселений как бюджетов, так и муниципальной собственности. Исчезновение полноценных поселковых администраций снизит доступность власти для людей. Также расширяются полномочия глав субъектов в вопросах определения кандидатур на должности главы муниципального образования и его отстранения.

К аналогичным выводам о сворачивании принципа народовластия в результате последовательного отстранения населения от осуществления местного самоуправления посредством законодательных изменений компетенционных, территориальных и организационных основ местного самоуправления приходит А.Н.Костюков[4] на примере с одной стороны - разделения городских округов на внутригородские районы как муниципальные образования, а с другой – укрупнения муниципальных образований.

В результате реформы сократится поселенческий уровень, а следовательно, считает И.А. Третьяк[5], и уровень демократии, также объективно снизится уровень конституционной защиты и гарантированности местного самоуправления. Она ссылается на исследование А.С. Пузанова и Р.А. Попова, которое показало, что отказ от поселенческого уровня местного самоуправления приводит к отчуждению значительной части населения от участия в местном самоуправлении.

Важную роль в обеспечении гарантий и права на местное самоуправление всегда играли постановления Конституционного Суда РФ, который неоднократно отстаивал данное право именно для первичного территориального звена двухуровневой модели местного самоуправления. Но, несмотря на это, в России сформировалась устойчивая тенденция к "укрупнению" сельских поселений и даже отказу от поселенческого уровня. Все это фактически лишает местное самоуправление конституционно-правовых и судебных гарантий защиты, а в совокупности с организационными, налоговыми, компетенционными и административными составляющими проводимой реформы ведет к сворачиванию самостоятельности местного самоуправления и подчинению его государственной власти.

Литература

1. Конституция РФ 1993 г в ред. от 20.02.2020
2. Ерохина Т.В. Двухуровневая модель организации местного самоуправления в крупных городских округах //Конституционное и муниципальное право, 2018, №7, С.68-71
3. Якубович Я. Головная боль местного самоуправления решается усековением головы// Эхо Москвы, 25.01.2022 <https://echo.msk.ru/blog/iakoyaku/2970316-echo/>
4. Костюков А.Н. Исчезающее народовластие //Конституционное и муниципальное право. 2017. N 8. С.61-64
5. Третьяк И.А. Тенденции развития местного самоуправления в свете конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право, 2021, N 8