

**ОСОБЕННОСТИ НОВОГО ЭТАПА РЕФОРМИРОВАНИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

БУКАЛОВА Светлана Владимировна, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры политологии и государственной политики, Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: Россия, г. Орел, Панчука, д.1, e-mail: stl1612@yandex.ru

МЕРКУЛОВА Ксения Геннадьевна, кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и государственной политики, Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: Россия, г. Орел, Панчука, д.1, e-mail: nio-ranepa57@mail.ru

Аннотация. Цель исследования заключается в определении соотношения преемственности и новаций в эволюции института местного самоуправления и выявлении «проблемных узлов» этого процесса на современном этапе. Эмпирическое исследование проведено на основе анализа и сопоставления мнений, высказанных экспертами, представителями государственной власти и практиками муниципального управления. Изменения законодательного регулирования местного самоуправления последнего десятилетия демонстрируют тенденцию централизации и этатизации этого института, что находит свое продолжение и в проекте нового закона о местном самоуправлении. В результате исследования резюмируется, что ожидаемые изменения связаны с тремя направлениями: территориальные основы, содержание полномочий, принципы построения системы органов муниципального управления. Следствием станет ликвидация сельских поселений и укрупнение муниципалитетов, перераспределение полномочий и предметов ведения между муниципальным и региональным уровнем, повышением зависимости глав муниципалитетов от губернаторов. В *результате* отмечается, что новые законодательные рамки не решают противоречий между задачами достижения экономической эффективности местного самоуправления, требующими укрупнения муниципалитетов, и реализаций конституционного права граждан на местное самоуправление. Также законопроект усиливает противоречие между конституционной нормой об автономии местного самоуправления и его растущей зависимостью от региональной власти.

Ключевые слова: публичная власть, политическая система, местное самоуправление, муниципальная реформа, законотворчество, муниципальные округа, сельские поселения.

Для цит.: Букалова С.В., Меркулова К.Г. Особенности нового этапа реформирования местного самоуправления в Российской Федерации//Среднерусский вестник общественных наук. 2022.- Том 17.- №2.- С.54-70.

FEATURES OF THE NEW STAGE OF REFORMING LOCAL
SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

BUKALOVA S. V., Candidate of Historical Sciences, Docent of the Department of Political Science and Public Policy at the Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: stl1612@yandex.ru

MERKULOVA K. G., Head of the Department of Political Science and Public Policy at the Central Russian Institute of Management – a branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: nio-ranepa57@mail.ru

Abstract. Local self-government of the Russian Federation expects a significant transformation within the framework of building a unified system of public power. The article characterizes the initial stage of the reform of local self-government associated with the discussion of the draft law "On the general principles of the organization of local self-government in a unified system of public authority", which passed the first reading in the State Duma. The main changes awaiting the institute of local self-government are highlighted. They are connected with the liquidation of rural settlements and the enlargement of municipalities, the redistribution of powers and subjects of competence between the municipal and regional levels, the increased dependence of heads of municipalities on governors. The analysis of the opinions of the main participants in the discussion of the bill was carried out. The problematic field of legislative changes that causes concern at the municipal level has been identified. Some proposals are formulated to overcome the emerging contradictions between the economic efficiency of local self-government and its accessibility to the population.

Keywords: public power, political system, local self-government, municipal reform, lawmaking, municipal districts, rural settlements.

For citations: Bukalova, S. V., Merkulova, K. G. (2022) Features of the new stage of reforming local self-government in the Russian Federation// Central Russian Journal of Social Sciences. volume 17, Issue 2. P.54-70

ВВЕДЕНИЕ

Изменения, внесённые в текст российской Конституции летом 2020 года, запустили законодательные преобразования государственного управления в Российской Федерации. Наиболее существенные новации связаны с закреплением в тексте Основного Закона понятия о единой системе

публичной власти. По мнению одного из авторов конституционных поправок, председателя Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству Павла Крашенинникова, они были ориентированы прежде всего на усиление целостности и согласованности государственного управления¹. В развитие конституционных положений в конце 2021 года был принят Закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»². Следующим шагом ожидаемо стал пересмотр основ правового регулирования нижнего уровня публичной власти – местного самоуправления. В середине декабря 2021 года Павел Крашенинников и председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству Андрей Клишас внесли на рассмотрение нижней палаты проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который должен сменить принятый в 2003 году Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Очевидно, что российская система местной власти стоит на пороге существенного реформирования. Председатель Комитета СФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Андрей Шевченко охарактеризовал закон как «концептуально новый»³.

Материалы и методы. Особенностью местного самоуправления является единство политического и социального в природе этого института общественных отношений, который сочетает начала самоорганизации, присущие человеческим коллективам, и публично-властную природу, функционируя в рамках правового поля, определяемого для него государством. Задача достижения состояния динамической устойчивости института местного самоуправления, поддерживающего его активное функционирование и развитие, обеспечивается путём достижения баланса между институциональными изменениями и ресурсами окружающей среды. Действующее законодательство, как отмечает В. Д. Нечаев, акцентирует значение местного самоуправления как политического и властного института. В институциональной организации местного самоуправления автор усматривает скрытый отказ федеральной власти от общественной автономной концепции местного самоуправления и его логичную интеграцию в систему публичной власти в интересах кооперации между государственным и муниципальным уровнем власти [13, 44].

¹ Павел Крашенинников представляет проект закона о местном самоуправлении // Российская газета – Федеральный выпуск. – № 15 (8663). – 24.01.2022. – URL: <https://rg.ru/2022/01/24/pavel-krashennikov-predstavliaet-proekt-zakona-o-mestnom-samoupravlenii.html?ysclid=kzazhbtidc> (дата обращения: 1.03.2022).

² Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 1.03.2022).

³ В Совете Федерации обсудили законопроект об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. 20.01.2022 // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Официальный сайт. – URL: <http://council.gov.ru/events/news/132832/> (дата обращения: 1.03.2022).

В качестве проблемы институционального развития местного самоуправления такие авторы, как И. Н. Трофимова, выделяют существенное влияние политического контекста, в частности, переход от децентрализации к укреплению вертикали власти. Итогом стало построение этатистской модели МСУ, для которой также были характерны отдельные черты советской и либерально-автономной моделей [15, 231].

Р. Ф. Туровский предлагает подход, позиционирующий местное самоуправление в политической системе через рассмотрение совокупности политических институтов. В частности, принципал-агентская теория позволяет адекватно раскрыть суть законодательного регулирования и неформальных практик, определяющих институциональный дизайн российского местного самоуправления. В этой парадигме органы МСУ действуют в качестве агента государственной (федеральной и региональной) власти, которая применяет в их отношении систему поощрений и санкций [16].

Эмпирическое исследование позволяет провести сопоставление позиций различных политических и общественных акторов по вопросу реформирования системы местного самоуправления в РФ и выявить основные узлы противоречий в этом процессе.

Обсуждение. Подводя итог первого десятилетия действия закона о местном самоуправлении № 131-ФЗ, И. В. Выдрин констатирует, что акцентирование задач приближения власти к населению не оправдало себя и муниципалитеты нижнего уровня в большинстве своём не способны самостоятельно реализовывать закреплённые за ними полномочия; трансформация основ местного самоуправления не была в должной мере подкреплена продуманными финансовыми и экономическими мероприятиями [5, 8]. Раскрывая роль государственно-политического фактора в формировании института местного самоуправления в России, А. А. Акмалова связывает дискретность траектории развития местного самоуправления с доминирующим влиянием государства. В то же время отмечается, что в силу специфики российской политико-правовой культуры местному самоуправлению необходима поддержка со стороны государства, обеспечивающая его легитимность [1, 243]. В. Я. Гельман определяет роль местного самоуправления в иерархии публичной власти как «слабое звено», лишённое достаточных ресурсов и полномочий. При этом, по мнению автора, такое положение ослабляет власть в целом, возлагая на неё всю полноту ответственности за провалы и сбои в решении бытовых проблем, в то время как автономное и политически ответственное местное самоуправление может служить инструментом разрешения локальных кризисов различной этиологии [6, 17].

Альтернативой такой позиции выступает концепция Р. Ф. Туровского, который рассматривает локальный уровень в качестве базового для генерации экономических и политических процессов, определяющих своей совокупностью процессы большего масштаба. Автор отмечает перспективность как практического конструирования политической субъектности

территориальных образований субрегионального уровня, так и его теоретического осмысления. Тем не менее российская модель отношений между политическими уровнями характеризуется доминированием «этажей власти», стоящих над локалитетом. Соответственно, субъектом политического действия выступают национальные и региональные акторы [17].

Сопредседатель рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации Т. Я. Хабриева также видит проблему развития института местного самоуправления в России в том, что его инициатором является государство, формирующее эффективную и демократичную систему местной власти как проводника государственной политики. Автор последовательно отстаивает единство государственной власти и местного самоуправления как разных форм проявления единого феномена народовластия, указывая, что в переходный период и в условиях экономического кризиса участие государства в осуществлении полномочий локального характера является оправданным и неизбежным. При этом в качестве оптимальной предлагается организационная модель, соединяющая достоинства МСУ как децентрализованной формы публичной власти и централизованной бюрократической власти [18, 307–316].

Таким образом, современное российское местное самоуправление преимущественно оценивается как объект воздействия политических процессов федерального уровня. В сфере государственного управления роль МСУ более активна: оно рассматривается как ключевое звено обеспечения жизнедеятельности населения, что обуславливает задачи дальнейшей трансформации этого института в направлении повышения его экономической и социальной эффективности.

Реформирование МСУ в постсоветской России. Институционализация местного самоуправления как автономного уровня управления общественными делами была произведена в Конституции Российской Федерации, установившей базовые гарантии местной власти. Реализация этих принципов была осуществлена в первом российском Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ¹. На его основе выстраивались региональные системы местного самоуправления, проводилось разграничение компетенций между государственной властью и местным самоуправлением, что стало первым этапом становления независимой местной власти. Спустя несколько лет на основе накопленного опыта был разработан и принят действующий в настоящее время одноимённый федеральный закон № 131-ФЗ², унифицировавший устройство местного самоуправления в России. Его принци-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ (утратил силу) // СПС КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/ (дата обращения: 1.03.2022).

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_44571/ (дата обращения: 1.03.2022).

пиальной особенностью стал повсеместный переход к двухуровневой системе территориальной организации местного самоуправления, разделявшей компетенцию муниципальных районов, городских и сельских поселений. Воплощение в жизнь норм этого закона можно считать вторым этапом развития местного самоуправления в России.

Третий этап связан с существенными трансформациями принципов территориальной организации, круга полномочий, определения организационной структуры местного самоуправления. Институциональные изменения местного самоуправления, логику которых продолжает очередная стоящая на повестке дня реформа МСУ, берут своё начало в серии изменений федерального законодательства о местном самоуправлении, получившей название «малой муниципальной реформы». Управленческая консолидация на уровне субъектов РФ в условиях экономического кризиса и усиления геополитического давления на нашу страну была обусловлена необходимостью концентрации ресурсов для выполнения социальных обязательств и рассматривалась федеральной властью как антикризисная мера [11, 157–158]. Поправки, внесённые в федеральный закон о местном самоуправлении, существенно расширили полномочия региональной власти в определении институционального дизайна МСУ в субъекте. Массовый переход к конкурсному избранию глав муниципалитетов, возглавляющих местную администрацию, расширил возможности региональной власти влиять на персоналии высших должностных лиц местного самоуправления.

Предложенный к обсуждению проект третьего в современной истории России федерального закона о местном самоуправлении обобщает произошедшие изменения и опыт функционирования местной власти, накопленный за три десятилетия, и открывает четвёртый этап реформирования системы местного самоуправления в России.

Результаты. Внесённый законопроект получил положительное заключение профильного комитета Госдумы по государственному строительству и законодательству, в котором подчёркивается, что предстоящие изменения повысят эффективность местного управления и помогут гражданам «оперативно решать свои вопросы»¹. Законопроект успешно прошёл первое чтение в Государственной Думе 25 января 2022 года. Хотя его рассмотрение вызвало ожесточённые споры, проголосовали за 294 депутата. Коммунистическая партия и «Справедливая Россия – За правду» высказались против новой модели местного самоуправления; «Единая Россия», ЛДПР и парламентские новички – партия «Новые люди» – поддержали её, оговорив необходимость существенной корректировки текста законопроекта ко второму чтению.

¹ Заключение Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности государственной автоматизированной системы «Законотворчество». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 1.03.2022).

Накануне голосования в нижней палате парламента в Совете Федерации был организован круглый стол, участники которого обсудили проект нового закона с учётом оценок муниципального и экспертного сообщества. В ходе дискуссии подчёркивалось, что законодательные новации обобщают практику, сложившуюся на местах за полтора десятилетия действия существующего закона о местном самоуправлении – таким образом, изменения «продиктованы жизнью». В качестве основной площадки дальнейшего обсуждения законопроекта была предложена Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления (ВАРМСУ), с 2019 года объединяющая советы муниципальных образований всех субъектов Российской Федерации.

На портале Change.org Ассоциация независимых депутатов разместила петицию с просьбой к Государственной Думе отклонить проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» и организовать разработку нового законопроекта, назвав представленный вариант «опасным для развития местного самоуправления в России». Петицию поддержали около двух тысяч человек [14]. В ответ на критику заместитель председателя Комитета Совета Федерации по международным делам, глава временной комиссии Совфеда по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела РФ Андрей Климов накануне первого чтения законопроекта о местном самоуправлении в Госдуме заявил, что иностранные агенты влияния и «фейковые организации гражданского общества» пытаются оказывать воздействие на законотворческий процесс¹.

Подготовка ко второму чтению запустила новый цикл обсуждения законопроекта, в котором приняли широкое участие общественные объединения. Так, 31 января 2022 года Союз российских городов провёл всероссийское совещание по проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». В совещании приняли участие около 800 представителей городского самоуправления, которые в целом поддержали идею принятия нового закона об МСУ, указав на наиболее существенные моменты, требующие дальнейшей проработки². В итоговом документе, выработанном по результатам проведения всероссийского совещания сформулировано около трёх десятков предложений по совершенствованию законопроекта, устранению содержащихся в нём противоречий и неясностей. К ним отнесены проблемы разграничения и закрепления вопросов местного значения и организационно-правовых полномочий по их решению. В частности, предлагается перечень исключительных полномочий местного самоуправления, составляющий основу жизнеобеспечения населения [8].

¹ Комиссия СФ фиксирует попытки вмешательства извне в подготовку закона о власти в регионах // Информационное агентство ТАСС. 25.01.2022. – URL: <https://clck.ru/icqFp> (дата обращения: 1.03.2022).

² Всероссийское совещание по проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Союз российских городов. Официальный сайт. – URL: <https://www.urc.ru/node/2517> (дата обращения: 1.03.2022).

Комиссия Общественной палаты РФ по территориальному развитию и местному самоуправлению провела общественную экспертизу законопроекта, в ходе которой было высказано мнение о необходимости существенной доработки и более подробном обосновании предлагаемых новаций¹.

3 февраля экспертный марафон по обсуждению законопроекта провела ВАРМСУ. В его рамках прошли круглые столы на базе 45 региональных советов муниципальных образований, предложившие более тысячи поправок в законопроект. Около трёхсот из них были переданы в Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству. В частности, ВАРМСУ считает правильным предоставить субъектам Федерации право выбора модели территориальной организации местного самоуправления².

Нельзя не согласиться с тем, что законопроект существенным образом изменяет подходы к определению базовых моментов организации местного самоуправления, таких как его территориальные основы, содержание полномочий, принципы организации органов муниципального управления. По этим же направлениям осуществляется и основная критика предлагаемых новаций.

Законопроект предполагает окончательный отказ от двухуровневой модели организации местного самоуправления и, соответственно, упразднение представительных органов низшего уровня – советов депутатов сельских поселений. Оппозиционные партии считают, что это сузит потенциал для политической самореализации граждан и лишит их возможности отстаивать собственные интересы. Одна из самых ярких фигур муниципального мира – депутат Государственной Думы от фракции «Новые люди», зампред Комитета по региональной политике и МСУ, всенародно избранный мэр Якутска в 2018–2021 годах Сардана Авксентьева – высказывает опасения, что конечным итогом реформы станет отстранение людей от власти и ослабление гражданской идентичности. Противовес этому она видит в сохранении прямых выборов главы муниципалитета [4, 46].

Если городское поселение, как правило, соответствовало малому городу или посёлку городского типа, то сельские поселения в подавляющем

¹ Эксперты призвали доработать масштабную реформу местного самоуправления. 22.02.2022 // Общественная палата Российской Федерации. Официальный сайт. – URL: <https://www.oprf.ru/news/eksperty-prizvali-dorabotat-masshtabnuyu-reformu-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 1.03.2022).

² На профильной комиссии ВАРМСУ подвели итоги масштабного публичного обсуждения законопроекта об организации местного самоуправления в России. 18.02.2022 // Всероссийская ассоциация местного самоуправления. Официальный сайт. – URL: <https://www.varmsu.ru/novosti/na-profilnoy-komissii-varmsu-podveli-itogi-masshtabnogo-publichnogo-obsuzhdeniya-zakonoproekta-ob-or/> (дата обращения: 1.03.2022). Итоги экспертного марафона ВАРМСУ обсудили на совещании с руководителями советов муниципальных образований субъектов РФ и межрегиональных ассоциаций (союзов) // Всероссийская ассоциация местного самоуправления. Официальный сайт. – URL: <https://www.varmsu.ru/novosti/itogi-ekspertnogo-marafona-varmsu-obsudili-na-soveshchani-s-rukovoditelyami-regionalnykh-smi-i-mezh/> (дата обращения: 1.03.2022).

большинстве случаев создавались как формальная территориальная единица, включавшая 5–20 населённых пунктов и не отражающая естественной модели расселения. Сельские поселения следует рассматривать как аналог дореволюционной волости. Внедрение унифицированной двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления с самого начала показало несостоятельность подавляющего большинства сельских поселений. Процесс слияния поселений начался сразу же после их создания. Практически не имея собственных источников дохода, глубоко дотационные поселения передавали свои полномочия на районный уровень. Эта тенденция нашла своё законодательное оформление в резком сокращении закреплённых за поселенческим уровнем вопросов местного значения. Опыт объединения сельских поселений в городские округа, практиковавшегося до введения в федеральное законодательство в 2019 году муниципального округа как вида муниципального образования, показал, что ликвидация сельских администраций не ведёт к существенной экономии бюджета и сама по себе не является залогом улучшения финансового состояния муниципалитета.

Проведённое Пермским национальным исследовательским политехническим университетом исследование эффектов перехода от двухуровневой к одноуровневой модели муниципальной организации охватывает 6-летний период после преобразования Губахинского и Лысьвенского муниципальных районов в городские округа. В первом случае произошло слияния двух городских и одного сельского поселения, во втором – одного городского и трёх сельских. Исследование выявило рост бюджетной обеспеченности обоих городских округов за счёт расширения региональной поддержки; рост расходов на содержание административного аппарата МСУ при незначительном сокращении числа муниципальных служащих. Наблюдался миграционный отток населения. Стоит отметить появление ТОС, до преобразований отсутствовавших в обоих муниципальных районах [9].

Сходным образом оценивает социально-экономические последствия перехода к одноуровневой модели организации местного самоуправления в формате городских округов и директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС Е. С. Шугрина. На основе анализа опыта Московской и Нижегородской областей она отмечает, что улучшение финансового положения укрупнённых муниципалитетов происходит за счёт более активного участия в федеральных и региональных программах [20].

Гораздо принципиальнее замечания, звучащие в некоторых регионах, касающиеся опасности ущемления прав малочисленных народов. Сельские депутаты Республики Коми подписали заявление в адрес главы республики Владимира Уйбы с просьбой отклонить реформу, так как упразднение сельских поселений оставит без представительства коренные народы¹.

¹ Девять советов поселений в Коми протестуют против реформы местного самоуправления // Сетевое издание «КомиОнлайн». 19.01.2022. – URL: <https://komionline.ru/news/devyat-sovetov-poselenij-v-komi-protestuyut-protiv-reformy-mestnogo-samoupravleniya>

Проект реформы местного самоуправления вызвал обсуждение и в Республике Саха (Якутия), где муниципальные округа поглотят территории традиционного природопользования с особым статусом – национальные наслеги. Предполагается, что их главы либо превратятся в сельских старост, либо возглавят территориальные отделы администрации округов [12].

Одним из немногих регионов, представивших своё заключение к первому чтению законопроекта, стал субъект Федерации с самым большим в России числом сельских поселений – Республика Татарстан (872 сельских поселения [19]). В своём лаконичном постановлении, принятом в присутствии главы республики Рустама Минниханова, Государственный совет Республики Татарстан концептуально поддержал проект нового федерального закона о местном самоуправлении¹. При этом отмечалось, что предлагаемые нормы существенно меняют сложившуюся в Татарстане практику местного самоуправления: председатель Комитета по государственному строительству и местному самоуправлению Госсовета Татарстана Альберт Хабибуллин отметил, что «в Татарстане сегодня действует эффективная, оправданная на практике система местного самоуправления», а потому спешки с принятием радикальных изменений быть не должно².

Если одобрение законопроекта на декабрьском заседании прошло без дискуссий по предложению президента РТ, то обсуждение поправок к нему на февральском заседании Госсовета вызвало горячее обсуждение, в котором принял участие и Р. Минниханов. В итоге были приняты 13 поправок, и спикер Госсовета РТ Фарид Мухаметшин должен лично представить их спикеру Госдумы Вячеславу Володину [2]. Среди предложений Татарстана можно отметить закрепление за регионами права устанавливать критерии для определения структуры территориальных подразделений местных администраций.

По мнению председателя Комитета СФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Андрея Шевченко, важным является вопрос о создании территориальных органов местной администрации: «Территориальная власть должна оставаться самым близким к населению уровнем публичной власти; по данным «Россельхозбанка», в 2021 году число сельских жителей в России увеличилось на 400 тыс. человек»³.

reformy-mestnogo-samoupravleniya (дата обращения: 1.03.2022).

¹ О проекте федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 24 декабря 2021 г. № 1257-VI ГС.

² Государственный совет поддержал проект федерального закона о местном самоуправлении и намерен подготовить поправки ко второму чтению. 24.12.2021 // Государственный совет Республики Татарстан. Официальный сайт. – URL: <https://gossov.tatarstan.ru/index.htm/news/1405.htm> (дата обращения: 1.03.2022).

³ В Совете Федерации обсудили законопроект об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. 20.01.2022 // Совет Федерации Федерального Собрания Российской

Действительно, ликвидация сельских поселений вызывает наиболее эмоциональную реакцию. С одной стороны, абсурдными являются заявления о том, что ликвидация рабочих мест в сельской администрации убьёт деревню, так как исполнение административных функций не может быть единственной формой хозяйственной деятельности. Реальную экономию при реализации перехода к одноуровневой модели может дать только отмена многочисленных муниципальных выборов нижнего уровня, тем более что обеспечение их альтернативности зачастую было существенной проблемой.

В то же время имеют место конфликты между местными сообществами и властью более высокого уровня. Например, в ходе публичных слушаний часть жителей Сабуровского сельского поселения Орловского района Орловской области выступила против присвоения селу Сабурово статуса исторического поселения, что накладывает ограничение на индивидуальное жилищное строительство и использование земель сельхозназначения¹. Инициатива исходит от регионального уровня и поддержана на уровне района. Другой пример: в Почепском районе Брянской области жители Семяцкого сельского поселения больше года активно противодействуют строительству свинопольского агропромышленного холдинга «Мираторг»². Этот проект получил поддержку на уровне администрации области и муниципального района. Упразднение низовых представительных органов сужает возможности жителей конкретных деревень и посёлков к выражению и защите своих интересов.

Выстраивание иерархической вертикали публичной власти должно быть уравновешено развитием горизонтальных сетевых взаимодействий [3, 78]. Упразднение исполнительных органов сельских поселений будет компенсировано построением системы территориальных отделов администраций муниципальных округов; согласно ст. 22.18, при наличии территориальных отделов местная администрация должна функционировать как коллегиальный орган. Преодоление противоречия между обеспечением экономической эффективности органов МСУ и конституционным правом граждан на осуществление местного управления возможно через активизацию представительной функции территориального общественного самоуправления (ТОС). Статья 41 нового законопроекта содержит нормы, регламентирующие этот вид непосредственного осуществления населением местного самоуправления. К сожалению, в новый законопроект перешли противоречия между правовым статусом ТОС как некоммерче-

Федерации. Официальный сайт. – URL: <http://council.gov.ru/events/news/132832/> (дата обращения: 1.03.2022).

¹ В Орловском районе жители села Сабурово борются против присвоения селу статуса исторического поселения // Сетевое издание «Орловские новости». 19.05.2021. – URL: https://newsorel.ru/fn_716159.html (дата обращения: 1.03.2022).

² Жители Почепского района выступили против строительства двух свиноводческих комплексов «Мираторга» // Сетевое издание «Новости Брянска». 16.11.2020. – URL: https://newsbryansk.ru/fn_642664.html (дата обращения: 1.03.2022).

ской организации и принципами его деятельности – добровольностью, возможностью участвовать в территориальном самоуправлении с 16 лет [7]. В отличие от расширенного определения полномочий ТОС, зафиксированного в действующем законе – «осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения»¹, законопроект сужает потенциал ТОС до осуществления хозяйственной деятельности по благоустройству территории и удовлетворению социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории². Важным представляется то, что действующий федеральный закон закрепляет за органами ТОС представительство интересов населения, проживающего на соответствующей территории (ст. 27.8.1), тогда как обсуждаемый законопроект не содержит такой нормы. Это существенно снижает потенциал ТОС как инструмента социального развития. Ограничение деятельности ТОС хозяйственно-бытовой сферой противоречит «Стратегии развития территориального общественного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года», подготовленной Общенациональной ассоциацией территориального общественного самоуправления (ОАТОС) при участии депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, активистов ТОС и экспертного сообщества. Стратегия подразумевает партнерские отношения ТОС и муниципальной власти в реализации комплексных планов развития территорий и социально значимых проектов [10].

На заседании Совета Государственной Думы, состоявшемся 21 февраля, было одобрено предложение Комитета Государственной Думы по госстроительству и законодательству о продлении срока представления поправок к проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Рассмотрение закона во втором чтении отложено на неопределённый срок, общественное обсуждение продлено до 20 мая (предполагалось завершить приём поправок 23 февраля).

Причиной этого, по словам инициатора законопроекта Павла Крашенинникова, стал большой объём озвученных предложений³. Уже во время первого думского слушания по проекту нового закона о местном самоуправлении фракция КПРФ предлагала снять его с дальнейшего обсуждения как не получивший достаточной общественной экспертизы и вызывающий множество вопросов. При этом глава думского комитета по госстроительству П. Крашенинников утверждал, что документ готов, а его положения прошли достаточную апробацию, однако впоследствии ему пришлось изменить своё мнение. П. Крашенинников видит «самую большую проблему» вне-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021). Ст. 27.1.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Законопроект № 40361-8. Ст. 45.1.

³ Крашенинников назвал «самую большую проблему» закона о реформе МСУ // Деловая электронная газета «Бизнес Online». 21.02.2022. – URL: <https://www.business-gazeta.ru/news/540437> (дата обращения: 1.03.2022).

сённого им законопроекта в формулировке полномочий, предоставляемых местной власти.

Вывод. Стоит признать, что законопроект верно отражает наболевшие проблемы сложившейся системы местного самоуправления, однако механизмы их исправления представляются неочевидными. Следует прежде всего концептуально определить место самоуправления в системе публичной власти, отражающее его двойственную природу – как властного института и результата самоорганизации общества. Это понимание должно быть положено в основу определения территориальных основ, круга полномочий и принципов построения системы органов МСУ. Задача развития местного самоуправления сохраняет свою актуальность. Предстоит определить правовую и организационную форму, соответствующую природе местного самоуправления, создать механизмы реального участия жителей в самоуправлении, очертить круг полномочий, адекватных местным ресурсам и проблемам, что является неотъемлемым условием дееспособности этого института.

Библиография/References:

1. Акмалова А.А. Особенности местного самоуправления в Российской Федерации. Теория вопроса и опыт правового регулирования. – М.: Прометей, 2002. – 356 с.
2. Афанасьев С. «Мы ломаем работающую систему!»: Госсовет Татарстана против закона Клишаса – Крашенинникова // Интернет-газета «Реальное время». 10.02.2022. – URL: <https://realnoevremya.ru/articles/240705-gossovet-rt-vneset-13-popravok-v-povuyu-zakon-gosdumy-rf-o-msu> (дата обращения: 1.03.2022).
3. Букалова С.В., Меркулова К.Г. «Демократия малых пространств»: эволюция института местного самоуправления в России в контексте идей А.И. Солженицына // Власть. – 2020. – № 4. – С. 73–79.
4. Варшавская Ю. Сардана Авксентьева: «Если голоса женщин не слышны, кто их озвучит, если не мы?» // Forbes Woman. – 2022. – № 1. – С. 42–52.
5. Выдрин И.В. Эволюция местного самоуправления в России: итоги, проблемы и перспективы // Муниципалитет: экономика и управление. – 2013. – № 1. – С. 5–11.
6. Гельман В.Я. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et Contra. – 2007. – № 1 (35). – С. 6–18.
7. Гордеева И.В. Нормативно-правовое регулирование деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческих организаций в структуре гражданского общества // Вестник СурГУ. – 2019. – Вып. 3 (25). – С. 30–35.
8. Заключение Союза российских городов, Ассоциации городов Поволжья, Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, Союза городов Центра и Северо-Запада России, ассоциации муниципальных образований «Города Урала» на проект федерального закона № 40361-8 «Об

общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Союз российских городов. Официальный сайт. – URL: <https://urc.ru/sites/default/files/Заключение.pdf> (дата обращения: 1.03.2022).

9. Зуйкина А.С., Якунина А.В. Эффекты территориальных преобразований муниципалитетов в Пермском крае: опыт Губахи и Лысьвы // Современный город: власть, управление, экономика. – 2018. – Т. 1. – С. 84–97.

10. Кидяев В.Б., Шулепов Е.Б. О стратегии развития ТОС в Российской Федерации // Местное право. – 2021. – № 2. – С. 3–14.

11. Меркулова К.Г. «Управленческая консолидация» в муниципалитетах в условиях современного этапа реформы местного самоуправления: содержание и последствия // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. – Т. 12, № 3. – С. 156–163.

12. Народные депутаты принимают участие в обсуждении проекта федерального закона о принципах организации МСУ. 12.01.2022 // Государственное Собрание Республики Саха (Якутия) Ил Тумэн. Официальный сайт. – URL: iltumen.ru/news/21217 (дата обращения: 1.03.2022).

13. Нечаев В.Д. Основные тенденции изменения в институциональной организации местного самоуправления в современной России // Политика. – 2006. – № 4 (43). – С. 22–44.

14. Отклонить проект федерального закона № 40361-8 о местном самоуправлении // Платформа онлайн-петиций и гражданских кампаний Change.org. – URL: <https://www.change.org/p/отклонить-проект-федерального-закона-по-40361-8-о-местном-самоуправлении?redirect=false> (дата обращения: 1.03.2022).

15. Трофимова И.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы институционального развития // Модернизация и политика в XXI веке. – М.: Политическая энциклопедия, 2011. – С. 227–241.

16. Туровский Р.Ф. Местное самоуправление в России как агент в принципал-агентских отношениях с государственной властью // Социально-экономические явления и процессы. – 2013. № 12. – С.159-167.

17. Туровский Р.Ф. Муниципальная политика // Структурные трансформации и развитие отечественных школ политологии: Научное издание / Под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. – М.: Аспект-Пресс, 2015. – С. 216–243.

18. Хабриева Т.Я. Местное самоуправление как уровень публичной власти // Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 9. Институты государственной власти и местного самоуправления. Парламентское право. Правосудие. – М.: Российская академия наук, 2018. – 744 с.

19. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации по состоянию на 1 января 2021 года. – URL: <https://rosstat.gov.ru/opendata/7708234640-numberofmunicipalities2021> (дата обращения: 1.03.2022).

20. Шугрина Е.С. Экспертное заключение по особенностям создания городских округов на основе муниципальных районов. 19.04.2017 // Центр ме-

стного самоуправления ИУПП РАНХиГС. Официальный сайт. – URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/07/Expert_status_urban_region-municipal_raion.pdf (дата обращения: 1.03.2022).

1. Akmalova, A.A. (2002) *Osobennosti mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii. Teoriya voprosa i opyt pravovogo regulirovaniya* [Features of local self-government in the Russian Federation. The theory of the issue and the experience of legal regulation]. - M.: Prometej. - 356 p. (In Russ.)

2. Afanas'ev S. (2022) «My lomaem rabotayushchuyu sistemu!»: Gossovet Tatarstana protiv zakona Klishasa-Krashennnikova ["We are breaking a working system!": Tatarstan State Council against the Klishas-Krashennnikov law] // Internet-gazeta «Real'noe vremya». 10.02.2022 - URL: <https://realnoevremya.ru/articles/240705-gossovet-rt-vneset-13-popravok-v-novyy-zakon-gosdumy-rf-o-msu> (data obrashcheniya: 1.03.2022). (In Russ.)

3. Bukalova, S.V., Merkulova, K.G. (2020) «Demokratiya mal'nykh prostranstv»: evolyuciya instituta mestnogo samoupravleniya v Rossii v kontekste idej A.I. Solzhenitsyna ["Democracy of small spaces": the evolution of the institute of local self-government in Russia in the context of the ideas of A.I. Solzhenitsyn] // *Vlast'* [The Power]. - 2020. - №4. - P. 73-79. (In Russ.)

4. Varshavskaya, Yu. (2022) Sardana Avksent'eva: «Esli golosa zhenshchin ne slyshny, kto ih ozvuchit, esli ne my?» [Sardana Avksentieva: "If women's voices are not heard, who will voice them if not us?"] // *Forbes Woman*. - №1. - P. 42-52. (In Russ.)

5. Vydrin, I.V. (2013) *Evolyuciya mestnogo samoupravleniya v Rossii: itogi, problemy i perspektivy* [Evolution of local self-government in Russia: results, problems and prospects] // *Municipalitet: ekonomika i upravlenie* [Municipality: economics and management]. - № 1. - P. 5-11. (In Russ.)

6. Gel'man, V.Ya. (2007) *Ot mestnogo samoupravleniya – k vertikal'noy vlasti* [From local self-government to the vertical of power] // *Pro et Contra*. - № 1 (35). - P. 6-18. (In Russ.)

7. Gordeeva, I.V. (2019) *Normativno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya kak nekommercheskih organizacij v strukture grazhdanskogo obshchestva* [Regulatory and legal regulation of the activities of territorial public self-government as non-profit organizations in the structure of civil society] // *Vestnik SurGU* [Bulletin of SurGU]. Vol. 3(25). - P. 30-35. (In Russ.)

8. Zaklyuchenie Soyuza Rossijskih gorodov, Associacii gorodov Povolzh'ya, Associacii sibirskih i dal'nevostochnykh gorodov, Soyuza gorodov Centra i Severo-Zapada Rossii, Associacii municipal'nykh obrazovaniy «Goroda Urala» na proekt Federal'nogo zakona № 40361-8 «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v edinoj sisteme publichnoj vlasti» [Conclusion of the Union of Russian Cities, the Association of Volga region Cities, the Association of Siberian and Far Eastern Cities, the Union of Cities in the Center and

North-West of Russia, the Association of Municipalities "Cities of the Urals" on the draft Federal Law No. 40361-8 "On the general principles of the organization of local self-government in a unified system of public authority"] // Soyuz rossijskih gorodov. Oficial'nyj sajt. - URL: <https://urc.ru/sites/default/files/Zaklyuchenie.pdf> (data obrashcheniya: 1.03.2022). (In Russ.)

9. Zujkina, A.S., Yakunina, A.V. (2018) Effekty territorial'nyh preobrazovanij municipalitetov v permskom krae: opyt Gubahi i Lys'vy [Effects of territorial transformations of municipalities in Perm Krai: experience of Gubakha and Lysva] // Sovremennyy gorod: vlast', upravlenie, ekonomika [Modern city: power, management, economy]. - T. 1. - P. 84-97. (In Russ.)

10. Kidyayev, V.B., Shulepov, E.B. (2021) O strategii razvitiya TOS v Rossijskoj Federacii [Strategy for the development of territorial public self-government in the Russian Federation] // Mestnoe parvo [The Local law]. - №2. - P. 3-14. (In Russ.)

11. Merkulova, K.G. (2017) «Upravlencheskaya konsolidaciya» v municipalitetah v usloviyah Sovremennogo etapa reformy mestnogo samoupravleniya: Soderzhanie i posledstviya ["Administrative consolidation" in the municipalities in the Modern stage of the reform of local self-government: Content and consequences] // Srednerusskij vestnik obshchestvennyh nauk [Central Russian Bulletin of Social Sciences]. - Vol.12. - №3. - P. 156-163. (In Russ.)

12. Narodnye deputaty primayut uchastie v obsuzhdenii proekta federal'nogo zakona o principah organizacii MSU. [People's Deputies take part in the discussion of the draft federal law on the principles of the organization of LSG] 12.01.2022 // Gosudarstvennoe Sobranie Respubliki Saha (Yakutiya) Il Tumen. Oficial'nyj sajt - URL: iltumen.ru/news/21217 (data obrashcheniya: 1.03.2022). (In Russ.)

13. Nechaev, V.D. (2006) Osnovnye tendencii izmeneniya v institucional'noj organizacii mestnogo samoupravleniya v sovremennoj Rossii [Main trends of change in the institutional organization of local self-government in modern Russia] // Politia. - № 4 (43). - P. 22-44. (In Russ.)

14. Otklonit' proekt federal'nogo zakona № 40361-8 o mestnom samoupravlenii [Reject the draft Federal Law No. 40361-8 on local self-government] // Platforma onlajn-peticij i grazhdanskih kampanij Change.org. - URL: <https://www.change.org/p/otklonit'-proekt-federal'nogo-zakona-no-40361-8-o-mestnom-samoupravlenii?redirect=false> (data obrashcheniya: 1.03.2022). (In Russ.)

15. Trofimova, I.N. (2011) Mestnoe samoupravlenie v rossijskoj Federacii: problemy institucional'nogo razvitiya [Local self-government in the Russian Federation: problems of institutional development] // Modernizaciya i politika v XXI veke [Modernization and politics in the XXI century]. - Moscow: Politicheskaya enciklopediya. - P. 227-241. (In Russ.)

16. Turovskij, R.F. (2013) Mestnoe samoupravlenie v Rossii kak agent v principal-agentskih otnosheniyah s gosudarstvennoj vlast'yu [Local self-government in Russia as an agent in principal-agency relations with state power] // Social'no- ekonomicheskie yavleniya i process [Socio-economic phenomena and processes]. - № 12. - P.159-167. (In Russ.)

17. Turovskij, R.F. (2015) Municipal'naya politika [Municipal politics] // Strukturnye transformacii i razvitie otechestvennyh shkol politologii [Structural transformations and development of domestic schools of political science]. - M.: Aspekt Press. - P. 216-243. (In Russ.)

18. Habrieva, T.Ya. (2018) Mestnoe samoupravlenie kak uroven' publichnoj vlasti [Local self-government as a level of public authority] // Habrieva T.Ya. Izbrannye Trudy [Selected works]. - Vol. 9. Instituty gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravleniya. Parlamentskoe pravo. Pravosudie [Institutes of state power and local self-government. Parliamentary law. Justice]. – M., 2018. – 744 p. - P. 306-319. (In Russ.)

19. Chislo municipal'nyh obrazovanij po sub"ektam Rossijskoj Federacii po sostoyaniyu na 1 yanvarya 2021 goda [The number of municipalities by subjects of the Russian Federation as of January 1, 2021]. - URL: <https://rosstat.gov.ru/opendata/7708234640-numberofmunicipalities2021> (data obrashcheniya: 1.03.2022). (In Russ.)

20. Shugrina, E.S. (2017) Ekspertnoe zaklyuchenie po osobennostyam sozdaniya gorodskih okrugov na osnove municipal'nyh rajonov [Expert opinion on the specifics of creating urban districts based on municipal raionsline]. 19.04.2017 // Centr mestnogo samoupravleniya IURR RANHiGS. Oficial'nyj sajt - URL: [http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/07/Expert_status_urban-region-municipal_raion.pdf](http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/07/Expert_status_urban_region-municipal_raion.pdf) (data obrashcheniya: 1.03.2022). (In Russ.)