

УДК 352.075.1

## ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: «ПЛЮСЫ» И «МИНУСЫ»

Ю. В. Агибалов

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 14 ноября 2013 г.

**Аннотация:** *статья посвящена реализации в России норм Конституции, регулирующих вопросы местного самоуправления. В ней дается критический анализ норм действующего законодательства, регулирующего структуру местного самоуправления и закрепляющего механизм их формирования в федеральном законодательстве.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, структура органов местного самоуправления, механизм формирования органов местного самоуправления.*

**Abstract:** *the article is about realization constitutional norms on local government issues in Russia. It includes a critical analysis of the current legislation about the structure of local government and formation mechanism of local governments.*

**Key words:** *local government, structure of local governments, formation mechanism of local governments.*

Конституции Российской Федерации 20 лет. Она закрепила в качестве основ конституционного строя нормы, в соответствии с которыми народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления [1]. В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельное. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [2]. Впервые в истории России местное самоуправление было выделено в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых

средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству [3]. С принятием Конституции России необходимо было не только коренным образом менять федеральное законодательство, но и создавать в субъектах Российской Федерации региональное законодательство. В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации «по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации» [4].

До принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 154-ФЗ) субъекты Российской Федерации осуществляли собственное правовое регулирование. Так, например, в Воронежской области были приняты областные законы от 7 декабря 1994 г. № 6-3 «О выборах главы администрации области, местного самоуправления» [5], от 28 декабря 1994 г. № 8-3 «О мест-

ном самоуправлении в Воронежской области» [6], от 21 марта 1995 г. № 12-З «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Воронежской области» [7], от 20 июля 1995 г. № 23-З «Устав (Основной закон) Воронежской области» [8]. После вступления в силу Закона № 154-ФЗ субъекты Российской Федерации должны были привести свое законодательство в соответствие с нормами Федерального закона, а органы местного самоуправления – свои уставы и нормативные правовые акты. В 2003 г. был принят Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] (далее – Закон № 131-ФЗ), положивший начало реформе местного самоуправления в России. Этим законом были закреплены полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, принципы территориальной организации местного самоуправления, вопросы местного значения в зависимости от вида муниципального образования, формы осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в местном самоуправлении, система органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, экономические основы местного самоуправления, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. В отличие от Закона № 154-ФЗ, в Законе № 131-ФЗ была закреплена единая для всех муниципальных образований структура органов местного самоуправления, включающая в себя представительный орган муниципального образования, главу муниципального образования и местную администрацию, наличие которых в соответствии с ч. 2 ст. 34 является обязательным. Кроме этого, в муниципальных образованиях могли образовываться контрольные и иные органы в соответствии с уставом муниципального образования. Частью 3 указанной статьи было определено, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также вопросы организации и деятельности указанных органов закрепляются в уставе муниципального образования [10]. Принятие Закона № 131-ФЗ является несомненным шагом вперед в развитии местного самоуправления в Российской Федерации. В то же время в нем были и существенные недостатки. Так, например, повсеместное введение двух уровней организации местного самоуправления привело к

увеличению числа муниципальных образований с 11 000 до 23 000. Они создавались на основе советской системы административно-территориального деления (отличие было лишь в том, что вместо городов областного значения вводилось понятие «городской округ»). Увеличение числа муниципальных образований, с одной стороны, несомненно, приблизило местную власть к населению, а с другой – появилось большое число муниципальных образований, которые не готовы были решать возложенные на них вопросы местного значения как из-за отсутствия необходимых финансовых средств, так и квалифицированных кадров, способных осуществлять управление муниципальными образованиями. Реализация Закона № 131-ФЗ на практике показала, что увеличение числа муниципальных образований в России не привело к увеличению дееспособных муниципальных образований. Статьей 36 Закона предусмотрена должность главы муниципального образования в качестве высшего должностного лица муниципального образования, который должен наделяться собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом в Законе компетенция главы ограничена лишь представительскими функциями и в большей степени зависит от того, какой из органов он возглавляет. Совершенно не понятно, чем вызван запрет для главы муниципального образования совмещать функции главы администрации и председателя представительного органа (п. 4 ч. 2 ст. 36), как это установлено ч. 3 ст. 36 для глав муниципальных образований поселений [11].

Реализация этих норм на практике привела к конфликту между главами муниципальных образований, возглавляющих представительный орган, и главами администраций, фактически осуществляющими управление муниципальными образованиями. В Законе № 131-ФЗ существовали и внутренние противоречия. Так, в п. 6 ч. 1 ст. 11 закреплялось положение, в соответствии с которым в границах сельского поселения могут находиться один сельский населенный пункт с численностью населения, как правило, более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения более 3000 человек) или объединение общей территорией нескольких сельских населенных пунктов с численностью населения, соответственно, менее 1000 человек или менее 3000 человек. В то же время п. 11 ч. 1 ст. 11 было установлено, что границы поселения, в состав которого входят два или более населенных пункта, устанавливаются с учетом

пешеходной доступности до административного центра сельского поселения и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения. В результате этого невозможно было реализовать одновременно эти положения, не нарушая норм Закона № 131-ФЗ. Так, в Воронежской области на 1 января 2004 г. из 471 сельского поселения только 58 (или 12,3 %) насчитывали более 3000 жителей, 155 (или 32,9 %) – менее 1000 человек, 192 (или 40,8 %) – от 1001 до 2000 человек, 66 (или 14 %) – от 2001 до 3000 человек [12]. Попытка объединить поселения приводила к нарушению принципа пешеходной доступности. При этом при определении территории, на которой должно осуществляться местное самоуправление, не учитывались такие важные факторы, как наличие производственной или иной инфраструктуры, налогооблагаемой базы, собственного имущества и финансовых средств. Сегодня очевидно, что муниципальные образования поселений должны создаваться для оказания услуг населению, способных самостоятельно решать вопросы местного значения. Поспешность, с которой был принят Закон № 131-ФЗ, привела к тому, что за прошедшее десятилетие в него были внесены изменения 84 федеральными законами. Если мы посмотрим внимательно на эти законы, то увидим, что никакой системы в работе над ними нет. Имеют место факты, когда изменениями, вносимыми в Закон № 131-ФЗ, перечеркивались только что внесенные изменения. Методом «проб» и «ошибок» ведутся поиски решений таких важных вопросов, как определение структуры органов местного самоуправления и порядка их формирования. В качестве примеров можно привести нормы Закона № 131-ФЗ, касающиеся структуры органов местного самоуправления и определения порядка замещения в них отдельных муниципальных должностей. Так, например, в ст. 36 Закона № 131-ФЗ была установлена норма, в соответствии с которой глава муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;

2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования является

председателем представительного органа муниципального образования;

4) не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации [13].

Эти ограничения не распространялись на органы местного самоуправления поселений с численностью населения менее 1000 человек, в которых глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно может быть председателем представительного органа поселения и главой местной администрации. В этом случае представительный орган муниципального образования может не наделяться правами юридического лица. Почему в качестве критерия выбрано 1000 человек, было неясно. Затем Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ внесена более удачная, по нашему мнению, норма, в соответствии с которой эти ограничения не распространялись на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования [14]. Сейчас в Государственной Думе находится проект федерального закона № 133727-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением перечня выборных муниципальных должностей», внесенный Правительством Российской Федерации, нормами которого предлагается закрепить, что глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах. Глава муниципального образования, в соответствии с уставом муниципального образования, входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя или возглавляет местную администрацию.

Глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и возглавлять местную администрацию. Указанное ограничение не распространяется на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в соответствии с уставом которого предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного

органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Кроме этого, предлагается норма, в соответствии с которой Уставом муниципального образования может быть предусмотрено избрание председателя контрольно-счетного органа муниципального образования на муниципальных выборах [15]. Эта инициатива Правительства Российской Федерации обсуждалась на заседании «круглого стола», состоявшегося в правительстве Воронежской области 18 октября 2013 г. в режиме видеоконференции с участием глав администраций поселений, муниципальных районов и городских округов Воронежской области.

Абсолютное большинство муниципальных образований высказались против закрепления в Законе № 131-ФЗ норм, обязывающих избирать глав муниципальных образований населением. По их мнению, необходимо оставить действующие нормы, позволяющие населению и органам местного самоуправления самостоятельно выбирать и закреплять в своих уставах наиболее предпочтительные для муниципального образования формы избрания глав муниципальных образований и замещения других муниципальных должностей исходя из сложившейся практики. Администрации Лискинского, Новохоперского, Грибановского, Россошанского муниципальных районов высказались за избрание главы муниципального образования населением при условии, что он должен возглавлять местную администрацию.

Против избрания председателя контрольно-счетного органа населением высказались все муниципальные образования Воронежской области, исключением является лишь глава администрации Павловского муниципального района. По его мнению, закрепление в Уставе муниципального образования возможности избрания населением председателя контрольно-счетного органа позволит обеспечить более широкое участие населения в формировании органов местного самоуправления, принятии решений на местном уровне и контроле над деятельностью органов местного самоуправления. В ходе «круглого стола» обсуждались и новые инициативы Министерства регионального развития Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации. Так, например, Министерство финансов Российской Федерации предлагает упразднить должность «сити-менеджера» (главы местной администрации, назначенного по контракту) и закрепить в Законе № 131-ФЗ

обязательность совмещения должности главы муниципального образования и главы местной администрации, формировать представительный орган муниципального образования только из глав и депутатов поселений, входящих в состав муниципального района. Большинство муниципальных образований высказалось за сохранение в действующем Законе № 131-ФЗ норм, позволяющих муниципальным образованиям самостоятельно выбирать формы избрания главы муниципального образования, избрания (формирования) представительного органа местного самоуправления муниципального района. Принятие предлагаемых Министерством финансов Российской Федерации и Министерством регионального развития Российской Федерации изменений предусматривает полную унификацию системы формирования органов местного самоуправления на федеральном уровне, что не может быть реализовано без нарушения положений ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации, согласно которой структура органов местного самоуправления устанавливается населением самостоятельно.

По мнению глав администраций муниципальных районов и городских округов Воронежской области, заслуживают внимания и поддержки предложения Министерства регионального развития РФ в части снижения требовательности к установлению границ муниципальных образований в части пешеходной доступности административных центров поселений. Абсолютное большинство муниципальных образований высказалось за замену существующей в Законе № 131-ФЗ нормы, касающейся «обеспечения пешеходной доступности до административного центра поселения», на обеспечение «транспортной доступности». По мнению администраций муниципальных районов, объединение муниципальных образований поселений, сокращение числа малочисленных муниципальных образований должно осуществляться с учетом мнения населения в соответствии с нормами действующего законодательства.

Предложения Министерства финансов РФ о повсеместном распространении практики возложения на администрации муниципальных районов всех полномочий администраций поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов с упразднением администраций этих поселений было воспринято главами администраций муниципальных районов области неоднозначно. С момента принятия этой нормы Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 315-ФЗ

[16] она не нашла своего применения ни в одном муниципальном районе Воронежской области, да и на уровне Российской Федерации, по данным Общероссийского конгресса муниципальных образований, наделение районных администраций полномочиями администраций поселений – районных центров в большинстве субъектов Российской Федерации либо не практикуется вообще, либо применяется в единичных случаях. Основными причинами этого являются: поселения остаются муниципальными образованиями со всеми задачами и функциями, собственными органами местного самоуправления (кроме местной администрации), а также нечеткость правового регулирования взаимодействия органов местного самоуправления поселения и муниципального района. В этих условиях введение обязательности указанной нормы вызывает недоумение. По мнению департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области, это предложение было бы поддержано, если одновременно с упразднением администрации поселения прекратили бы свои полномочия и представительный, и контрольный органы поселения, с передачей их полномочий соответствующим органам местного самоуправления муниципального района. Администрация Нижнедевицкого района считает, что упразднение муниципальных образований поселений, являющихся центром муниципального района, и возложение на администрацию муниципального района всех полномочий администрации поселения положительного эффекта не даст и принесет в деятельность органов местного самоуправления больше проблем.

В свою очередь, главы администрации Таловского, Нижнедевицкого и Эртильского муниципальных районов высказались за возвращение существовавшей в Воронежской области до принятия Закона № 131-ФЗ нормы, в соответствии с которой глава муниципального образования избирался населением или депутатами из своего состава, возглавлял местную администрацию и председательствовал на заседании представительного органа муниципального района, как в настоящее время это предусмотрено в отношении муниципальных образований, имеющих статус сельских поселений. Главы администраций Новохоперского, Рамонского, Терновского, Каширского, Новоусманского, Верхнемамонского муниципальных районов и Борисоглебского городского округа предложили дополнить Закон № 131-ФЗ еще одним видом муниципального образования – «му-

ниципального округа», который мог бы образовываться на основе муниципального района и населенных пунктов, входящих в состав муниципального района, не являющихся поселением. В этом случае местное самоуправление как муниципальная власть должно осуществляться на уровне района, а в сельских населенных пунктах оно осуществлялось бы через территориальное общественное самоуправление и отделы районной администрации, образуемые в этих населенных пунктах. Участники «круглого стола» высказали единодушное мнение о необходимости повышения уровня сбалансированности местных бюджетов, совершенствования налогового законодательства, обеспечения профессиональными кадрами муниципальных образований и внедрения современных форм и методов взаимодействия органов местного самоуправления с институтами гражданского общества и населением.

Таким образом, сегодня можно сделать вывод о том, что совершенствование Закона № 131-ФЗ необходимо осуществлять в направлении закрепления «общих принципов организации местного самоуправления», на основе которых органы местного самоуправления муниципальных образований могли бы выбрать для себя как структуру органов местного самоуправления, так и формы их взаимодействия. Закрепление в Законе № 131-ФЗ диспозитивных норм позволило бы муниципальным образованиям самостоятельно определять как территории, на которых должно осуществляться местное самоуправление, так и оптимальную систему местного самоуправления, исходя из необходимости решения вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий и финансово-экономических возможностей.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации : ст. 3 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
2. Конституция Российской Федерации : ст. 12 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
3. Конституция Российской Федерации : ст. 130–132 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
4. Конституция Российской Федерации : ст. 72, 76 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
5. Коммуна. – 1994. – 20 дек.
6. Коммуна. – 1995. – 6 янв.
7. Коммуна. – 1995. – 6 апр.

8. Коммуна. – 1995. – 25–27 июля.
9. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
10. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 34.
11. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 36.
12. Агибалов Ю. В. Местное самоуправление : учеб. пособие / Ю. В. Агибалов. – Воронеж : ИПЦ «Научная книга», 2012. – С. 134–135.
13. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
14. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3104.
15. СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
16. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 26.11.2010 № 315-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 49. – Ст. 6411.

*Воронежский государственный университет*

*Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук,  
доцент кафедры региональной экономики и терри-  
ториального управления*

*E-mail: [szg.agibalov@govvrn.ru](mailto:szg.agibalov@govvrn.ru)*

*Тел.: 8 (473) 213-67-06*

*Voronezh State University*

*Agibalov Y. V., PhD in Economics, Associate Pro-  
fessor of the Department of Regional Economics and  
Territorial Administration*

*E-mail: [szg.agibalov@govvrn.ru](mailto:szg.agibalov@govvrn.ru)*

*Тел.: 8 (473) 213-67-06*