

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ:
ОТ ЗАКОНА «О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В ВОРОНЕЖСКОЙ
ОБЛАСТИ» ДО ЗАКОНОПРОЕКТА КЛИШАСА – КРАШЕНИННИКОВА**

Ю. В. Агибалов

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

**FORMATION AND DEVELOPMENT
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA:
FROM THE LAW «ON LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE VORONEZH
REGION» TO THE KLISHAS – KRASHENINNIKOV DRAFT LAW**

Yu. V. Agibalov

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(Voronezh branch)*

Аннотация: статья посвящена роли и значению Закона Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области» в формировании и становлении законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации. Даны краткая характеристика основных этапов реформы и критический анализ отдельных положений законопроекта Клишаса – Крашенинникова.

Ключевые слова: Единая система публичной власти, местное самоуправление, реформа.

Abstract: the article is devoted to the role and significance of the Law of the Voronezh Region «On Local Self-Government in the Voronezh Region» in the formation and development of legislation on local self-government in the Russian Federation. It provides a brief description of the main stages of the reform and a critical analysis of individual provisions of the Klishas – Krasheninnikov Bill.

Key words: Unified system of public authority, local self-government, reform.

Реформа местного самоуправления в России связана с принятием Указа Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Указ № 1760)¹. Указом № 1760 была прекращена деятельность городских и районных советов народных депутатов с передачей их функций соответствующим местным администрациям и утверждено Положение об основах организации местного

самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы (далее – Положение). В соответствии с Положением органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являются выборные и другие органы местного самоуправления – собрание представителей (дума, муниципальный комитет и т. п.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т. п.). В районах местное самоуправление осуществляется главой местного самоуправления (главой администрации района), а также может быть образован орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления городских и сельских поселений, а в сельсове-

¹ О реформе местного самоуправления в Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760 // Собр. актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

© Агибалов Ю. В., 2025

тах – главой местного самоуправления (главой администрации сельсовета), а также может быть образован орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления сельских поселений. Представительный орган работает, как правило, на непостоянной основе и созывается на свои заседания соответствующим главой местного самоуправления (главой администрации). К компетенции представительного органа Положением было отнесено решение следующих вопросов:

- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление местных налогов и сборов;
- утверждение программы развития соответствующих территорий;
- принятие положение (устава) о местном самоуправлении;
- осуществление контроля за деятельностью главы местного самоуправления (главы администрации)².

Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» органам местного самоуправления предоставлено право самостоятельно утверждать перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность, а также предписывалось считать исчерпывающим перечень полномочий представительного органа местного самоуправления, предусмотренных Положением³.

Конституционная реформа в России 1993 г. коренным образом изменила место и роль местного самоуправления в России. Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила местное самоуправление одной из основ конституционного строя, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В соответствии с Конституцией РФ установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъ-

ектов Российской Федерации⁴. В этих условиях большая роль отводилась субъектам Российской Федерации, впервые в истории получившим возможность принимать свои региональные законы.

1. Роль и значение Закона «О местном самоуправлении в Воронежской области» для формирования и развития местного самоуправления в России

Воронежская областная Дума одной из первых в России приняла основополагающие законы, регулирующие вопросы местного самоуправления⁵. В отсутствие федерального закона, определяющего общие принципы организации местного самоуправления в России, принятый Воронежской областной Думой в декабре 1994 г. Закон «О местном самоуправлении в Воронежской области» (далее – Закон № 8-з) имел исключительно большое значение. Он регулировал важнейшие вопросы организации и деятельности местного самоуправления на территории Воронежской области. В соответствии с Законом № 8-З местное самоуправление в Воронежской области осуществлялось на всей территории Воронежской области в муниципальных образованиях на двух уровнях. Муниципальные образования первого вида – это районы и города, образованные в границах самостоятельных административно-территориальных единиц Воронежской области и второго вида: города, сельсоветы, села, поселки, иные сельские поселения в границах районов. Система органов местного самоуправления включала в себя обязательное наличие представительных органов и других органов местного самоуправления. В муниципальном образовании могут создаваться исполнительные органы. Уставом муниципального образования (далее – Устав) может быть предусмотрена должность главы муниципального образования – выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 14, 15 и 26 Закона №8-З).

⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

⁵ О местном самоуправлении в Воронежской области : закон Воронежской области от 28 декабря 1994 г. № 8-з ; О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Воронежской области : закон Воронежской области от 21 марта 1995 г. № 12-з ; О муниципальной службе в Воронежской области : закон Воронежской области от 15 апреля 1996 г. № 50-з ; О статусе выборного должностного лица местного самоуправления : закон Воронежской области от 27 октября 1999 г. № 118-11-з.

² Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы : утв. Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760.

³ О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2265.

В Воронежской области глава муниципального образования мог избираться населением либо депутатами из своего состава. Законом предусматривалась возможность замещения главой муниципального образования должности руководителя исполнительного органа. Конкретный способ избрания главы муниципального образования и порядок замещения должности руководителя исполнительного органа определялся Уставом.

В Законе № 8-з были закреплены положения о подотчетности и подконтрольности органов местного самоуправления: представительный орган был подотчетен и подконтролен только населению муниципального образования, а иные органы и должностные лица местного самоуправления подотчетны и подконтрольны населению непосредственно и представителю органа. Руководитель исполнительного органа, а также иные должностные лица были обязаны представлять отчет представителю органа о своей деятельности и исполнении принятых представительным органом местного самоуправления актов в порядке и в сроки, установленные Уставом и актами представительного органа. Законом № 8-з была предусмотрена возможность отзыва депутатов, выборных должностных лиц и выражения недоверия должностным лицам местного самоуправления. Представительный орган мог выразить недоверие должностным лицам, назначение которых в соответствии с Уставом осуществляется по согласованию с представительным органом местного самоуправления, а также был вправе освободить от должности избранное им из своего состава выборное должностное лицо, назначенных им руководителя исполнительного органа, иных должностных лиц по основаниям, установленным федеральными законами.

Это были новеллы в законодательстве о местном самоуправлении в Российской Федерации. Многие его нормы сохраняют свою актуальность и воспроизведены в действующем законодательстве. Так, двухуровневая территориальная организация местного самоуправления; обязательное наличие представительных и исполнительных органов в структуре органов местного самоуправления; возможность отзыва депутата и выборного должностного лица местного самоуправления впервые были закреплены на федеральном уровне только в 2003 г.,

с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ)⁶, а подотчетность главы администрации представительному органу, удаление главы муниципального образования в отставку представительным органом – в 2009 г. Федеральным законом от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ⁷.

Первый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был принят в августе 1995 г. и носил рамочный характер⁸. Он предоставил субъектам Российской Федерации право осуществлять собственное правовое регулирование по широкому спектру вопросов, касающихся местного самоуправления.

2. Организация местного самоуправления в Воронежской области

В Воронежской области в соответствии с федеральным законодательством и Законом № 8-з во всех муниципальных образованиях области были приняты уставы муниципальных образований, сформировано 34 представительных органа местного самоуправления районов и г. Воронежа и г. Нововоронежа, а также 515 представительных органов местного самоуправления городов, поселков и сельсоветов. Во всех муниципальных образованиях были образованы исполнительные органы. В уставах большинства муниципальных образований были предусмотрены два варианта избрания глав муниципальных образований:

а) населением – он являлся по должности главой администрации, председательствовал на заседании представительного органа;

б) депутатами – являлся председателем представительного органа и возглавлял администрацию⁹.

⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁷ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ.

⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ.

⁹ См.: Агибалов Ю. В. Местное самоуправление : учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. Воронеж : Науч. кн., 2022. С. 65.

Анализ практики организации местного самоуправления, проведенный администрацией области по поручению главы администрации Воронежской области И. М. Шабанова, показал, что представительные органы имели не только различные наименования, но и численность депутатов: от 14 в Каширском до 64 в Верхнемамонском районах, – не отличающихся между собой по численности населения. В Уставах муниципальных образований закрепились различные варианты замещения должностей главы местного самоуправления и главы администрации. И. М. Шабанов обратился к представительным органам местного самоуправления с предложением обсудить на своих заседаниях следующие предложения:

- определиться с единым названием районных представительных органов, а именно – «районный Совет народных депутатов»;
- уточнить численность депутатов районных представительных органов: в сельских районах – 25–31 депутат, а в районах с городами – от 39 до 45 депутатов;
- закрепить в уставах единый порядок избрания глав местного самоуправления районов из числа депутатов районных представительных органов или замещения должности главы администрации по контракту¹⁰.

В случае поддержки депутатами его предложений рекомендовалось предоставить главе администрации, как и депутатам районного Совета, право вносить свои предложения в представительные органы районов по кандидатурам на должность глав местного самоуправления (администраций), такое же право предоставить и главам местного самоуправления (администраций) районов, соответственно, по главам местного самоуправления городов местного значения, поселков, сел и сельсоветов, расположенных на их территориях. Это должно было стать конкретным шагом в повышении управляемости, укреплении вертикали власти и согласованности действий органов государственной власти и местного самоуправления¹¹.

Обращение главы администрации области И. М. Шабанова было обсуждено и поддержано

в большинстве муниципальных образований Воронежской области. Эта инициатива главы администрации И. М. Шабанова была воспринята неоднозначно. Представитель Президента РФ в Воронежской области Б. С. Кузнецов обвинил губернатора в нарушении законодательства и вмешательстве органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления. Время подтвердило целесообразность принятой нормы, сегодня в Законопроекте Клишаса – Крашенинникова (далее – Законопроект), принятом Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении, предлагается в качестве одного из вариантов «избрания главы муниципального образования – по предложению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации»¹².

В Воронежской области на 1 января 2002 г. местное самоуправление осуществлялось в 34 муниципальных образованиях первого вида (районы, г. Воронеж и г. Нововоронеж) и 497 муниципальных образованиях второго вида (села, поселки, города). Во всех муниципальных образованиях были сформированы представительные и исполнительные органы местного самоуправления. В 9 муниципальных образованиях первого вида и 272 муниципальных образованиях второго вида глава муниципального образования избирался населением, возглавлял администрацию и председательствовал на заседаниях представительного органа. В 23 муниципальных образованиях первого вида и 196 муниципальных образованиях второго вида глава муниципального образования избирался из числа депутатов, возглавлял представительный и исполнительный органы. В г. Воронеже и г. Нововоронеже глава муниципального образования избирался населением и возглавлял администрацию, а представительный орган (городскую Думу) – председатель, избираемый из числа депутатов. В 33 муниципальных образованиях второго вида глава администрации был назначен по контракту на срок полномочий представительного органа¹³.

¹⁰ См.: Становление системы местного самоуправления : опыт, проблемы, перспектива : материалы межрегион. науч.-практ. конф. Воронеж : Центр духовного возрождения Черноземного края, 1999. С. 9–10.

¹¹ См.: Агibalов Ю. В. Местное самоуправление. С. 68.

¹² Проект 40361-8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 13.12.2024 г.).

¹³ См.: Агibalов Ю. В. Местное самоуправление. С. 69.

3. Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации: основные этапы

3.1. Реформа местного самоуправления 2003 года

Первая реформа местного самоуправления в России связана с принятием Закона № 131-ФЗ). Данным законом была изменена территориальная организация местного самоуправления, предусматривающая повсеместное введение двух уровней организации местного самоуправления. В отличие от Закона № 154-ФЗ в ст. 14–16 Закона № 131-ФЗ сделана попытка разграничить вопросы местного значения для поселений, муниципальных районов и городских округов. В ст. 34–37 Закона № 131-ФЗ подробно регулировались вопросы структуры органов местного самоуправления: закреплены нормы, в соответствии с которыми муниципальным образованиям предписано в обязательном порядке, не только какие органы создавать, но и кто и в каких случаях их должен возглавлять. Законом № 131-ФЗ введен институт отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

После вступления этого закона в силу в полном объеме законодательные органы власти субъектов Российской Федерации лишились права регулировать своими законами даже те сферы местного самоуправления, которые никак не урегулированы на федеральном уровне, а принятые ими действующие законы должны быть признаны утратившими силу.

В Воронежской области муниципальные образования должны были привести свои Уставы в соответствие действующему законодательству, в части избрания глав муниципальных образований. В Законе № 131-ФЗ глава муниципального образования был назван высшим должностным лицом муниципального образования. В Воронежской области только в четырех муниципальных образованиях, где главы муниципальных образований являлись главами администраций, в их статусе ничего не изменилось. Многие главы муниципальных образований, после приведения уставов в соответствие действующему законодательству, решили идти на муниципальные выборы, с тем чтобы занять должность главы муниципально-го образования.

Проведенная реформа местного самоуправления на практике нередко приводила к конфликту между главами муниципальных образований, возглавляющих представительный орган, и главами администраций, фактически осуществляющих управление муниципальными образованиями.

В 2009 г., по инициативе губернатора области А. В. Гордеева, в уставы муниципальных образований были внесены изменения, согласно которым глава муниципального образования, избранный из числа депутатов, возглавляет представительный орган и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе. Главы администраций назначались представительным органом на контрактной основе по результатам конкурса. Это позволило в области ликвидировать «двоевластие»¹⁴.

3.2. Муниципальная реформа 2014 года

Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (далее – Закон № 136-ФЗ) значительно расширил полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Субъекты Федерации получили право:

- устанавливать порядок формирования представительного органа муниципального района и избрания глав муниципальных образований;
- закреплять за сельскими поселениями вопросы местного значения;
- осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации;
- устанавливать двухуровневую модель местного самоуправления в городских округах¹⁵.

Воронежская областная Дума, получив дополнительные права, приняла решение предоставить органам местного самоуправления возможность самостоятельно устанавливать порядок избрания глав муниципальных образований и формирования представительных органов му-

¹⁴ См.: Агибалов Ю. В. Местное самоуправление. С. 77–78.

¹⁵ См.: О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ.

ниципальных районов и закреплять в уставах муниципальных образований¹⁶.

За прошедшие годы таким правом воспользовались депутаты Воронежской городской Думы, Аннинского, Лискинского, Новоусманского и Новохоперского муниципальных районов, изменив положения уставов муниципальных образований, определяющих порядок избрания главы муниципального образования. В этих муниципальных образованиях глава муниципального образования стал избираться представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, и возглавлять местную администрацию, а представительный орган возглавляет председатель представительного органа, избираемый из числа депутатов¹⁷.

3.3. Реформирование местного самоуправления в 2015–2024 годах

За период с 2015 по 2024 г. в Закон № 131-ФЗ были внесены изменения и дополнения, в том числе касающиеся порядка избрания и статуса органов местного самоуправления, видов муниципальных образований, 113 федеральными законами. Среди них необходимо выделить законы, которые вызвали широкую дискуссию, как в органах местного самоуправления, так и в научном сообществе.

Первый – Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ¹⁸. Этим законом представительным органам муниципального образования предоставлялось право избирать главу муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В Воронежской области на 1 января 2022 г. сложились два варианта замещения должности главы муниципального образования в муниципальных районах и городских округах:

1) глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и ис-

полняет обязанности председателя представительного органа на непостоянной основе. Этот вариант предусмотрен уставами 15 муниципальных районов и двух городских округов. Администрацию района или городского округа возглавляет глава администрации, назначенный представительным органом на должность по контракту по результатам конкурса;

2) глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, по результатам конкурса и возглавляет администрацию. Такая модель закреплена в уставах 16 муниципальных районов и в городском округе город Воронеж. Представительный орган возглавляет председатель, избранный из числа депутатов, и работает на непостоянной основе (кроме г. Воронежа).

В поселениях вариантов замещения должности главы муниципального образования больше. В 14 городских поселениях глава избирается представительным органом из числа депутатов и возглавляет представительный орган, в 5 – из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, по результатам конкурса и возглавляет администрацию, а в 7 – населением и возглавляет администрацию. В большинстве сельских поселениях главой муниципального образования является глава администрации, выполняющей функции председателя Совета независимо от формы избрания – населением или из числа депутатов. Уставами некоторых сельских поселений предусмотрено избрание главы муниципального образования из числа депутатов, который возглавляет представительный орган, или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и который возглавляет администрацию¹⁹.

Второй – Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ²⁰. Этим законом вводится новый вид муниципального образования – «муниципальный округ», а также предусматривается возможность упразднения поселений и муниципальных районов с образованием муниципаль-

¹⁶ О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий : закон Воронежской области от 14 ноября 2014 г. № 149-ОЗ.

¹⁷ См.: Агибалов Ю. В. Местное самоуправление. С. 89.

¹⁸ О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ.

¹⁹ См.: Агибалов Ю. В. Становление и развитие института главы муниципального образования в России : теоретические и правовые основы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 4. С. 359.

²⁰ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ.

ных округов. Для реализации этого закона был предусмотрен переходный период до 1 января 2025 г. В Воронежской области возможность перехода на модель образования муниципального округа обсуждалась по инициативе главы муниципального образования Новохопёрского муниципального района В. Т. Петрова на круглом столе в г. Новохопёрске 10 марта 2021 г. В обсуждении приняли участие депутаты и главы муниципальных образований района, представители политических партий и общественных организаций района, ученые ВИЭСУ. Депутаты органов местного самоуправления и главы поселений, представители институтов гражданского общества района с участием ученых отметили как преимущества, так и недостатки преобразования существующей структуры управления в районе в единый муниципальный округ. В Новохопёрском муниципальном районе более 60 населенных пунктов, в абсолютном большинстве которых нет не только органов местного самоуправления, но органов общественной самодеятельности. Связующим звеном между администрацией района и населением выступают главы администраций поселений и депутаты. В случае преобразования района в муниципальный округ не будет ни глав, ни депутатов. Очевидно, что вместо администраций поселений будут работать специалисты (территориальные отделы) администрации муниципального округа, возможно, даже с тем же объемом полномочий и функций (но без статуса главы муниципального образования). По мнению практических работников, предлагаемый вариант предпочтителен для главы муниципального образования, который приходит в район как эффективный менеджер, и, как правило, не связанный с муниципальным образованием, и не собирается нести ответственность перед населением. Его главной задачей является решение поставленных перед ним задач с минимальными финансовыми затратами на аппарат. Работа для него в муниципалитете как трамплин для карьерного роста. Он не считает нужным встречаться с населением, его не волнует дистанция между гражданином и властью, и т. д.

По итогам обсуждения участники высказались против преобразования муниципального района в муниципальный округ²¹. Этот закон не

нашел поддержки муниципальными образованиями Воронежской области. По данным на 1 декабря 2024 г. в Воронежской области не появилось ни одного муниципального округа.

4. Местное самоуправление в системе публичной власти: законопроект Клишаса – Крашенинникова

Законопроект Клишаса – Крашенинникова принят в первом чтении Государственной Думой 25 января 2022 г. По сравнению с Законом № 131-ФЗ в нем значительно расширены полномочия федеральных и региональных органов государственной власти в области местного самоуправления. В Законопроекте принципиально меняется территориальная организация местного самоуправления. Местное самоуправление должно осуществляться в городских и муниципальных округах, а также на внутригородской территории города федерального значения. По заявлению председателя Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству П. В. Крашенинникова, на 11 ноября 2024 г. 20 субъектов РФ перешли на одноуровневое местное самоуправление²². Законопроектом предполагается внести изменения в формы осуществления населением местного самоуправления. В законопроекте исключены такие формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением, как голосование по отзыву депутата и выборного должностного лица местного самоуправления, а также голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования, а вместо них добавлено территориальное общественное самоуправление.

Среди форм участия населения в местном самоуправлении остались только пять: опрос; публичные слушания, общественные обсуждения; собрание граждан; инициативные проекты; староста сельского населенного пункта.

Не вызывает сомнения предложенная в Законопроекте норма, в соответствии с которой глава муниципального образования может избираться представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Представительному органу выс-

²¹ См.: Агibalов Ю. В. Местное самоуправление. С. 117.

²² См.: В Госдуме ко второму чтению готовится закон о реформе местного самоуправления // Рос. газета. URL: <https://rg.ru/2024/11/11/nachalnikov-popraviat.html> (дата обращения: 24.11.2024 г.).

шее должностное лицо субъекта Российской Федерации представляет для проведения голосования кандидатов на должность главы (по смыслу Законопроекта не менее двух кандидатов). Кто и в каком порядке предлагает высшему должностному лицу кандидатов или он сам определяет этих кандидатов, по каким критериям, не ясно. Законопроектом предлагается закрепить порядок предварительного рассмотрения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и представления представителю органу муниципального образования кандидатов на должность главы муниципального образования законом субъекта Российской Федерации.

Вызывает сомнение целесообразность закрепления в ст. 19 Законопроекта нормы, в соответствии с которой глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность. Федеральным законодательством государственные должности образуются для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти. В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В связи с этим возникают вопросы:

1. Если эта норма будет принята, то как это будет реализовываться на практике?

2. Какими гарантиями будет обладать глава муниципального образования и какую он будет нести ответственность в этом случае – как лицо, замещающее муниципальную или государственную должность?

3. Чем этот глава принципиально отличается от главы муниципального образования, возглавляющего представительный орган?

Вызывает также сомнение предложенная норма, в соответствии с которой в случае избрания главы муниципального образования представительным органом из своего состава, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования, он слагает полномочия депутата представительного органа. Очевидно, что это положение должно распространяться на главу муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, а в случае если он возглав-

ляет представительный орган, по нашему мнению, он должен оставаться депутатом.

Законопроект предусматривает осуществление местного самоуправления в городских и муниципальных округах. В структуру местной администрации городского округа, муниципального округа, как правило, входят территориальные органы местной администрации. В случае принятия этого Законопроекта в районе необходимо будет создавать территориальные отделы на базе действующих администраций поселений. Статус территориальных органов должен быть закреплён в федеральном законодательстве, в котором необходимо предусмотреть возможность участия населения в назначении руководителя этого территориального органа. Законопроектом предусмотрена норма, в соответствии с которой при наличии в структуре местной администрации территориальных органов местной администрации местная администрация формируется в виде коллегиального органа. Руководители территориальных и отраслевых (функциональных) (при наличии) органов местной администрации замещают муниципальные должности.

Как это будет осуществляться на практике, пока не ясно! Какой статус будет у этого коллегиального органа? Какие решения будет принимать этот коллегиальный орган, если в Законопроекте закреплена норма о том, что местной администрацией руководит глава администрации на принципах единоначалия?

После принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в России предстоит провести работу по включению органов местного самоуправления в единую систему публичной власти. Для этого требуется внесение изменений в действующее законодательство. Наиболее предпочтительным нам представляется вариант, в соответствии с которым в действующий Федеральный закон № 131-ФЗ вносится специальная глава «Органы местного самоуправления в системе публичной власти» и осуществляется корректировка отдельных статей закона, в соответствии с принятыми поправками в Конституцию Российской Федерации в 2020 г.

Свой вариант реформирования местного самоуправления предложил судья Конституционного Суда Российской Федерации доктор юридических наук профессор А. Н. Кокотов. Он считает, что действующая в России модель местного самоуправления не вполне органична для крупных муниципальных образований (тех же городских округов). В них не только значителен объем государственных вопросов, но и необходимо широкое управленческое присутствие государственных органов, тогда как совместное решение гражданами местных дел затруднено из-за больших размеров соответствующих муниципальных образований. Включение данных территорий в структуру органов государственной власти существенно бы приблизило в них государство к населению, не подрывая самостоятельности местного самоуправления, способствуя усилению системных связей государственных и муниципальных органов в конституционном механизме публичной власти²³. По его мнению, Конституция РФ позволяет провести реформу, в результате которой органы местного самоуправления городских округов могут быть заменены на органы государственного управления, которые должны формироваться местным населением, а не органами власти субъекта Российской Федерации. Местные государственные территории, в случае их создания, должны обладать тем же уровнем самостоятельности, что и муниципальные образования. При этом местное самоуправление должно осуществляться в поселениях на всей территории России²⁴.

В России сегодня обсуждается третий вариант – законопроект Клишаса – Крашенинникова. В случае его принятия Государственной Думой предстоит новая реформа местного самоуправления, которая, по мнению одного из авторов законопроекта, будет проходить на протяжении десяти лет.

Очевидно, что к этому должны готовиться не только муниципальные образования, но и

органы государственной власти всех уровней. Предстоит большая работа по приведению уставов муниципальных образований и других нормативных правовых актов, формирование системы управления в поселениях, в которых будут упразднены органы местного самоуправления. Более чувствительным для органов местного самоуправления будет проблема нехватки квалифицированных кадров в муниципальных образованиях, обладающих необходимыми компетенциями. Эту проблему органы местного самоуправления не способны решить самостоятельно.

Библиографический список

Агibalов Ю. В. Местное самоуправление : учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. Воронеж : Науч. кн., 2022. 288 с.

Агibalов Ю. В. Становление и развитие института главы муниципального образования в России : теоретические и правовые основы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 4. С. 353–365.

Кокотов А. Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России // Вестник Сибир. юрид. ин-та МВД России. 2020. № 4 (41). С. 116–123.

Становление системы местного самоуправления : опыт, проблемы, перспектива : материалы межрегион. науч.-практ. конф. Воронеж : Центр духовного возрождения Черноземного края, 1999.

References

Agibalov Yu. V. Local self-government : a textbook. 4th ed., revised. and additional. Voronezh : Scientific Book, 2022. 288 p.

Agibalov Yu. V. Formation and development of the institution of the head of a municipality in Russia : theoretical and legal foundations // Vestnik of VSU. Law Series. 2022. No. 4. P. 353–365.

Kokotov A. N. Improvement of the constitutional model of local self-government in Russia // Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. No. 4 (41). P. 116–123.

Formation of the local self-government system : experience, problems, prospects : Materials of the interregional scientific and practical conference. Voronezh : Center for Spiritual Revival of the Black Earth Region, 1999.

²³ См.: Кокотов А. Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России // Вестник Сибир. юрид. ин-та МВД России. 2020. № 4 (41). С. 118.

²⁴ См.: Там же. С. 119–120.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, доцент, профессор, председатель Совета Воронежского регионального отделения Ассоциации юристов России, проректор по научной работе ВИЭСУ

E-mail: ayv1957@yandex.ru

Поступила в редакцию: 22.12.2024

Для цитирования:

Агибалов Ю. В. Становление и развитие местного самоуправления в России: от закона «О местном самоуправлении в Воронежской области» до законопроекта Клишаса – Крашенинникова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 2 (61). С. 31–40. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/2/31-40>

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Voronezh branch)

Agibalov Y. V., Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Professor, Chairman of the Council of the Voronezh Regional Branch of the Association of Lawyers of Russia, Vice-Rector for Research at VIESU

E-mail: ayv1957@yandex.ru

Received: 22.12.2024

For citation:

Agibalov Yu. V. Formation and development of local self-government in Russia: from the law «On local self-government in the Voronezh Region» to the Klishas – Krashenninnikov Draft Law // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2025. No 2 (61). P. 31–40. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/2/31-40>