Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ А.А. Кондратьев
подпись инициалы, фамилия
« 17 » мая 20 17 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА

40.03.01 Юриспруденция

Тема работы: Современные модели взаимодействия государства и местного самоуправления: опыт реформирования

Руководитель	20	доцент, кандидат юридических наук		О.Н. Ванеев
	подпись, дата	должность, ученая степень		инициалы, фамилия
Выпускник	ВЮЮ13-01В1	161318892	25.05.2017	Л.Н. Карнаухов
	номер группы	номер зачетной книжки	подпись, дата	инициалы, фамилия

25.05.17

Красноярск 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ……..3

1. Институт местного самоуправления: история и современность, теория и практика……8
   1.1 Природа местного самоуправления и ее основные модели. Проблема оптимального соотношения систем государственной и муниципальной власти……8
   1.2 Российская модель местного самоуправления. Исторические и концептуально-правовые основы……24
2. Современное состояние отечественной муниципальной власти: некоторые проблемы законотворчества и практики……36
   2.1 Государственно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации. Итоги преобразований……36
   2.2 Основные модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Красноярском крае……..47
3. Трансформация модели взаимодействия государства и местного самоуправления на новом этапе муниципальной реформы. Первые результаты и экспертные оценки……..56
   3.1 Изменение порядка формирования органов местного самоуправления как новый этап муниципальной реформы……. 56 Конституционно-правовой и практический аспекты.
   3.2 Реализация нового вектора муниципальной реформы в Красноярском крае и субъектах Сибирского федерального округа……66

ЗАКЛЮЧЕНИЕ……79

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ……..84

ПРИЛОЖЕНИЯ……...94

ВВЕДЕНИЕ

Система местного самоуправления представляет собой один из важнейших фундаментальных институтов современного демократического государства, являющегося одновременно формой самоорганизации граждан, и уровнем публичной власти.

Природа муниципальной власти исследуется и по-разному трактуется учеными уже не одно столетие. Центральной темой научной полемики в этом вопросе остается проблема соотношения местного самоуправления с государственной властью и поиск оптимальных моделей взаимодействия между ними.

Построение эффективной модели организации местного самоуправления в Российской Федерации является одним из базисных условий укрепления российской государственности, фактором демократизации социальных и государственных институтов, средством формирования устойчивой связи между гражданами и низовым звеном публичной власти.

Муниципальный уровень власти с точки зрения параметров функциональности и территориальности выступает в качестве наиболее близкого населению института публичной власти.

Модель сочетания государственного управления и местного самоуправления при организации власти на местах, как известно, определяется историческими, географическими и демографическими особенностями той или иной страны, текущим политическим режимом, а также правовой системой.

Местное самоуправление в государственно-организованном обществе не может не испытывать на себе воздействие государства. Поэтому не случайно большинство теоретических концепций о местном самоуправлении представляют собой то или иное решение вопроса о соотношении государства и местного самоуправления.

Как известно, основы для создания отечественной модели местного самоуправления были заложены Конституцией Российской Федерации 1993 г., природа которой, согласно основному закону страны отличается такими специфическими чертами: как самоорганизация, саморегулирование, самообеспечение и самоконтроль.

С развитием местного самоуправления были связаны надежды на становление гражданского общества, демократического правового государства. Позже к этому добавилось осознание проблем, связанных с повышением качества жизни людей, общей эффективности управления, как на местном, так и общегосударственном уровне, сохранения целостности страны.

Однако на сегодняшний день приходится констатировать наличие множества неоправданных надежд на использование демократии малых пространств за счет развития гражданской инициативы, которая должна была нивелировать традиционный для России всеобъемлющий этатизм.

За прошедшее с момента принятия российской Конституции время, в отношении муниципальной сферы было принято базовое законодательство, создавшее основы для ее становления, сформирована финансово-экономическая база (пусть пока явно недостаточная), накоплен огромный общественно-политический опыт работы муниципальных образований.

Современное состояние правового регулирования местного самоуправления требует осмысления и даже в какой-то степени подведения промежуточных итогов развития муниципального законодательства в Российской Федерации. За довольно короткий период времени оно успело обрасти целым массивом поправок, в том числе в области регулирования данного института со стороны государственной власти.

Так действующий Федеральный закон от 6.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» насчитывает более 300 поправок, внесенных в него 116

федеральными законами, в том числе такими, которые определенно отступают от базовой, первоначальной концепции этого нормативного акта.

Ставший перманентным процесс преобразований местного самоуправления характеризуется отсутствием последовательности и определенности в понимании самого существа, назначения и перспектив развития местного самоуправления, в том числе, его соотношения с региональной и федеральной государственной властью, что неоднократно подтверждается как постоянно меняющимся законодательством, так и практикой его реализации.

Нельзя при этом не обратить внимания и на то обстоятельство, что формулируемые на высшем политическом уровне цели муниципального строительства далеко не всегда получают последовательную законодательную реализацию.

В Послании президента Российской Федерации В.В. Путина российскому парламенту в декабре 2013 г. в качестве одного из приоритетов была обозначена задача обновления системы местного самоуправления, в том числе в части повышения роли и самостоятельности его органов, максимального приближения данного уровня власти к жителям.[1]

Однако начавшийся с 2014 г. новый виток преобразований в системе органов местного самоуправления, находящейся в перманентном процессе реформирования, в реальности ведет к размыванию самой сути, первооснов данного института, проблеме критериев его отделения от других правовых феноменов, в том числе государственной власти.

Сложившаяся в России практика реализации местного самоуправления как непосредственной формы народовластия по-прежнему вызывает множество вопросов и тем для дискуссий.

---

[1] Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию // Российская газета.- 2013.-13 декабря / URL: http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html (дата обращения 16.02.2017).

В современной России главным политическим вектором остается политика центризма, задающая поиск наиболее эффективных политических институтов и мер, которые одновременно продолжали бы обеспечивать достигнутые за предыдущее десятилетие социально-экономическую и политическую стабильность и в то же время способствовали бы всестороннему развитию государства и общества.

Реализованный федеральной властью в предыдущем десятилетии комплекс мер, направленный на реинтеграцию государственного управления не мог не отразиться и на дальнейшем генезисе института муниципальной власти, в том числе в негативном аспекте.

Сегодня фокус последних преобразований по обозначенной проблематике все больше обнаруживает, по словам Н.С Бондаря, А.А. Джагаряна, кризис муниципальной демократии, сопровождающийся ревизией конституционной модели местного самоуправления, направленной на переосмысление местного самоуправления в духе его реалистической трактовки как средства достижения оптимальной схемы решения части внутригосударственных вопросов.[2]

Неслучайно, в настоящий момент в области регулирования государством деятельности муниципальных образований наблюдаются специфические политико-правовые явления, в том числе, и на примере Красноярского края, которые еще предстоит осмыслить российской юридической науке, и оставляют открытым вопрос об их соотношении с базовыми конституционными принципами о самостоятельности уже вполне институционально сложившейся системы органов местного самоуправления в России.

Основная озабоченность здесь связана с тем, чтобы начавшееся реформирование муниципальной власти не привело к искажению сущности данного института народовластия, его конституционных основ и принципов.

---

[2] Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление - сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 4. С. 64.

В данной работе предпринята попытка исследования моделей отношений государство - местное самоуправления в фарватере последних изменений федерального и регионального законодательства в данной сфере, в том числе, на примере Красноярского края и других субъектов Сибирского федерального округа. Также обобщается первая практика применения новых норм, связанных с порядком избрания глав муниципалитетов в рамках обозначенных территорий, что является еще малоизученным аспектом и предопределяет определенную научную новизну настоящей выпускной квалификационной работы бакалавра.

Кроме этого планируется рассмотреть как общие, так и отдельные вопросы правового регулирования местного самоуправления на федеральном и региональном уровнях, выявить соотношение пределов федерального и регионального регулирования отношений в названной сфере, сопоставить фактически сложившуюся конструкцию данного института с его конституционной моделью.

1. Институт местного самоуправления: история и современность, теория и практика.

1.1 Природа местного самоуправления и ее основные модели. Проблема оптимального соотношения систем государственной и муниципальной власти.

С понятием «местного самоуправления» связаны сложные, комплексные, многообразные явления, зависящие от многих объективных исторических, политических и экономических условий, предопределяющиеся национально-государственными традициями организации публичной власти.[3]

Научная концепция местного самоуправления впервые получила свою разработку в политических учениях английских либералов и французских просветителей XVII-XVIII вв. связывающих его природу и роль с идеями выборности местных властей и самоуправления общин, выдвинутыми в противовес феодальному абсолютизму. Однако это не значит, что до этой эпохи рассматриваемого института или отдельных его элементов не существовало вовсе.

Зародившись в глубокой древности в форме общинного самоуправления догосударственного периода, данное явление существовало на всех этапах развития общества и государства, несмотря на отсутствие самого понятия местного самоуправления, выступая как самостоятельное явление общественной жизни, а с определенного периода как элемент организации государственной власти и управления.

В истории многих государств присутствовал период существования автономии городов и отдельных местностей, территориально-сословных союзов и общин, пользовавшихся практически неограниченной самостоятельностью.

---

[3] Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. - М.: МГУ. 2005. С. 7.

В то же время, самоуправление как политическое понятие, по мнению Р. Гнейста, начинается как раз с момента подчинения всех частных формаций государству.[4]

Местное самоуправление всегда носило и носит зависимый характер определяемый степенью использования этого института государством, которое приспосабливает его для наиболее эффективного выполнения своих функций. При этом сохраняется определенная автономия территориальной общины, предоставляемая возможностью участия граждан в управлении вопросами местного значения.

Местное самоуправление, таким образом, может рассматриваться как распределение обязанностей по управлению публичными делами между центральной и местной властью, т.е. как уровень публичного управления наиболее приближенный к населению и дающий возможность принятия в нем участия. Отстраненность государственных служащих от решения местных дел, их передача выборным от местного сообщества органам, обеспечивает в теории наиболее эффективное решение местных дел.

Тем не менее, уже на ранних стадиях проявляется вся неоднозначность данного явления, его двойственная природа. С одной стороны местное самоуправление обеспечивает права и свободы населения через реализацию местного интереса и в этом заключается его общественная сущность. С другой стороны оно выступает в роли проводника общегосударственного интереса, обнаруживая черты государственного института.

Местное самоуправление, его сущность и содержание является достаточно, подвижной материей, меняющейся под воздействием сложного массива общественных отношений в разные периоды человеческой истории.

«При формировании централизованного государства, сопровождавшимся сосредоточением публичной власти в «центре», общины теряли функции публичной власти и превращались в подконтрольные

[4] Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. - М.: МГУ. 2005. С. 8.

государству территориальные образования, но в то же время сохраняли по воле государства (часто вынужденного характера) определенные элементы автономии, в дальнейшем выступая как институты государственной децентрализации»[5].

Теоретический фундамент для такого института как местное самоуправление в начале XIX в. подвели работы Л. Штейна, Р. Гнейста и О. Гирке, обосновывающие сочетание децентрализации как формы публичного управления и вовлечения общества не только в процесс законотворчества, но и реализации полномочий исполнительной власти. Идеи немецких ученых получили даже практическое воплощение в ходе реформ Л. Штейна в Пруссии.

Тезисы Р. Гнейста заключались в сосредоточении функций публичного управления в руках почетных граждан, членов городского сообщества, выполняющих на общественных началах функции профессиональных чиновников.

Основоположник «товарищеской теории» О. Гирке ядром самоуправления считал товарищеское (кооперативное) начало, свободное от государственно-бюрократического воздействия и регламентации, обособленное от государства.

«В данном случае, самоуправление рассматривалось как «действующая гражданская свобода», трактуемая в двух аспектах: с одной стороны как наличие правовых сфер, которые защищаются от государственной власти и существуют относительно независимо от государства, а с другой стороны - как участие граждан в осуществлении верховной власти».[6]

В том же русле мыслил К. Роттех, который обосновывал независимость общины от государства с опорой на теорию естественного права, проводя

---

[5] Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. - М.: МГУ. 2005. С. 9.
[6] Там же. С. 10.

четкую грань между властью государства и правом на свободу и самоуправление общины, в которой видел равное государству образование.

Представители школы правового позитивизма в конце XIX в. П. Лабанд и Г. Розин развивая идеи корпоративного самоуправления впервые разграничили его как явление в политическом и юридическом смысле, которое поддерживается и в современной науке.

Под юридическим самоуправлением Г. Розин понимал деятельность самоуправленческой корпорации по упорядочению общественной жизни. Вопросы внутренней структуры такой корпорации и участия граждан в административных делах выводились за рамки юридического понимания самоуправления и рассматривались как его суть в политическом смысле.

Конструкция самоуправленческой корпорации (юридического лица публичного права) позволяет, не противопоставляя самоуправление государству, говорить о его относительной самостоятельности внутри государственной структуры, деятельность которого характеризуется как опосредованное государственное управление и как форма административной децентрализации. [7]

В России формирование научных концепций о природе местного самоуправления традиционно проходило под влиянием западноевропейских трудов, либеральные мыслители при этом данный институт связывали с идеями установления конституционной монархии. Некоторые авторы трактовали местное самоуправление как средство самоорганизации населения, автономное от государства, или как часть государственного управления, децентрализованного и «спущенного» на низший уровень.

А.И. Васильчиков под местным самоуправлением понимал участие жителей в решении задач местного значения. Местное самоуправление как

[7] Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства. Значение опыта ФРГ для России. - Иркутск. 2001. С 50-51.

базовое народное представительство, по его мнению, должно было неминуемо привести к общему народному представительству.[8]

Н.И. Лазаревский, В.П. Безобразов считали рассматриваемый институт как элемент государственной организации. Самоуправление, по мнению первого, это децентрализованное государственное управление, при котором самостоятельность местных органов обеспечена системой юридических гарантий обеспечивающих тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и населением. [9]

А.И. Герцен видел в общинных русских традициях потенциал для реализации социалистических идей, возможность удовлетворения через самоуправляемую общину материальных и духовных потребностей людей.[10]

П.Л. Лавров и П.Н. Ткачев считали возможным постепенную замену институтов государственной власти на органы общинного самоуправления.[11]

За создание модели самоуправления на уровне общин, коммун выступал и П.А. Кропоткин.

Ценность местного самоуправления фактически признавалась и в трудах В.И. Ленина, при условии развития данного института в рамках демократической республики. [12]

Дискуссии о природе рассматриваемого института таким образом ведутся на протяжении двух столетий, тем не менее спор по основной проблеме так и не получил сколько-нибудь единообразного решения. В центре внимания всех концепций о местном самоуправлении всегда находились проблемы отношений государства и местного самоуправления.

Практика самоуправления на определенных этапах исторического развития отражалась в политических учениях французских просветителей и английских либералов XVII-XVIII вв., в том числе в теории общественного

---

[8] Васильчиков А.И. О самоуправлении. - СПб. 1870. Т. 1. С. 62

[9] Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. - СПб. 1903. С 51.

[10] Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. - М.: МГУ, 2005. С. 12.

[11] Еремян В.В. Муниципальная история России. - М. 2003. С. 439- 449.

[12] Ленин В.И. Гонители земства и аннибалы либерализма. Полн. Собр. Соч. Т. 5. С. 21-72.

договора, естественных прав личности и автономной общины, представительного правления и разделения властей.

В отношении природы местного самоуправления в современной науке выделяют следующие основные концепции: теорию свободной общины, общественную теорию самоуправления, государственную теорию самоуправления, дуализма муниципального управления, теорию муниципального социализма. [13]

Теория свободной общины (естественных прав общины) была первой, разъясняющей сущность местного самоуправления на основе исторического опыта городского самоуправления феодальной Европы, когда многие города управлялись народными собраниями всех граждан, чье согласие было необходимо для избрания должностных лиц и принятия законов.

Основные постулаты данной концепции получили развитие в работах А. де Токвиля, Н. Гербера, Г. Аренса и др. и заключаются в праве населения (общины) на заведование местными делами (самоуправление), которое является неотъемлемым, присущим изначально и независимым от воли государственной власти.

«Отсюда в понятие самоуправления включали следующие элементы: управление собственными делами общины; признание общин как субъектов принадлежащих им прав, а должностных лиц общинного управления, по сути, органами не государства, а общины. Исходя из этого, создатели теории естественной общины выделяли не три, а четыре ветви власти: законодательную, исполнительную, судебную и муниципальную, которая признавалась равной остальным.

Для теории свободной общины характерны следующие основополагающие начала организации местного самоуправления:

избираемость органов местного самоуправления членами общины;

---

[13] Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л. и др. Муниципальное право России: учеб. пособие для вузов. - М.: Проспект, 2009. С. 51.

разделение дел, которыми ведает община, на собственные и порученные ей государством;

местное самоуправление, т.е. управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;

признание органов местного самоуправления органами общин, а не государства;

невмешательство государственных органов в собственную компетенцию общины. Они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции.

Эти принципы оказали определенное влияние на развитие законодательства 30 - 40-х гг. XIX в. В частности, многие идеи нашли отражение в положениях бельгийской Конституции 1831 г., признавшей наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями четвертую власть - муниципальную».[14]

По мнению Н.Н. Соколова, Л.Т Чихладзе следует иметь в виду, что идея неприкосновенности прав общин по принципу естественно-правового обоснования довольно уязвима, поскольку с возникновением первых государств община как самоуправляющая группа практически трансформируется в административно-территориальную единицу государства.[15]

Общественная (хозяйственная) теория также в своей основе исходила из противопоставления государства и общины (Р. Моль, О. Ресслер и др.). Она выделяет государственную и общественную категории дел. Последние не носят политического характера, а потому должны решаться органами, создаваемыми местными сообществами, а не государством. В разграничении общественных и государственных интересов сторонники этой теории видели основу для самостоятельности органов местного самоуправления.

---

[14] Соколов Н.Н. Чихладзе Л.Т. Теоретические основы местного самоуправления // Правозащитник. 2015 № 1 / URL: http://pravozashitnik.net/ru/2015/1/1 (дата обращения 22.04.2017).
[15] Там же.

Однако этот же постулат исследователи относят к существенным недостаткам данной теории, поскольку не всегда возможно разграничить местное и государственное. Такие местные дела как дорожное благоустройство, культура, образование и здравоохранение фактически ничем не отличаются от местных задач государственного управления. Они представляют интерес не только для местного населения, но и государства. [16]

Еще более века назад В.И. Лазаревский отмечал данную проблему, замечая, что идеологам общественной теории так и не удалось составить сколько-нибудь понятного списка негосударственных публично - правовых дел, предоставленных органам местного самоуправления.

Позднее появившаяся государственная теория самоуправления стала рассматривать данный институт как форму распределения обязанностей по решению государственных дел между центральной и местной властью. Поскольку центр априори не может учесть всю специфику и потребности населения определенной местности, возникает необходимость определенной автономии на местах.

Основоположники рассматриваемой теории Р. Гнейст и Л. Штейн считали, что самоуправление не есть самостоятельное заведование местным сообществом своими отличными от государства делами, а возложение на общину задач государственного управления.

Государственной теории местного самоуправления присущи следующие основные признаки:

- передача государством определенных задач местного управления, органам формируемым местным сообществом;

- органы местного самоуправления подконтрольны местному сообществу и поднадзорны государству, но в то же время не находятся под его прямым руководством;

[16] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право: учебное пособие. - М. 1997. С. 45.

- в отличие от государственных структур рассматриваемый институт не является выразителями только государственной воли, он имеет свои особые интересы не всегда совпадающие с государственными.

Государственная теория не едина, она подразделяется на политическое направление (Р. Гнейст) и юридическое (Л. Штейн). По мнению Р. Гнейста необходимым условием местного самоуправления является наличие выборных, безвозмездных почетных должностей, а его экономическая независимость связана с самостоятельностью в повседневной деятельности.

Юридическое направление исходит из особого правового положения самоуправляющегося местного сообщества, являющегося корпорацией публичного права. Многие тезисы данного направления поддерживали и развивали российские правоведы, не потеряли они своей актуальности и в наше время. В.П. Безобразов делал вывод, что местное самоуправление может рассматриваться только как органическая часть единого государственного управления. Н.М. Коркунов всегда обращал внимание на зависимый характер местного самоуправления, которое осуществляет права власти по поручению государства и поэтому подлежат надзору с его стороны.[17]

В конце XX в. получила развитие теория дуализма. Ее появление во многом связывают, с признанием того, что ни одно из ранее созданных учений не соответствует практическому многообразию института местного самоуправления.

Идеи данной теории исходят из следующих положений:

- наличие общегосударственного и общественного интереса;

- невозможность разделения местных и государственных дел;

- реализация органами местного самоуправления публично-правовых и частноправовых функций;

---

[17] Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. - М.: МГУ, 2005. С. 21.

- сочетание в системе местного самоуправления государственных и общественных (самоуправленческих) начал;

- выполнение муниципалитетом полномочий, делегированных государством;

- предметы ведения и полномочия муниципальных образований носят государственный характер. [18]

По мнению Н.С. Тимофеева данную теорию следует рассматривать как продолжение развития государственной концепции. Именно государственная политика определяет развитие местного самоуправления и границы его возможностей.

Что касается теории муниципального социализма (С. Уэбб, М.А. Кургинский и др.), то данная концепция основана на идее использования муниципального самоуправления в целях врастания социализма в капитализм, а также на идее демократизации местного самоуправления посредством широкой представленности в его органах всех слоев населения, прежде всего трудящихся. [19]

Анализ всех концепций о местном самоуправлении позволяет сделать вывод о присущей такому институту обязательной автономизации от государства, иначе это уже не будет местным самоуправлением. В то же время данный институт не находится в стерильном пространстве и находится в сложных взаимозависимых отношениях с государственной властью, будучи вовлеченным в механизм государственного управления. В демократических государствах речь идет о партнерстве «центра» и мест. В иных условиях централистское, бюрократическое начало превращает муниципальную деятельность в продолжение государственного управления на местном уровне, что очень часто, на мой взгляд, проявляется как раз в российских условиях.

---

[18] Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. - М.: МГУ, 2005. С. 22.
[19] Там же. С. 23.

Нельзя не согласиться, что «в современных условиях политико-правовая сущность местного самоуправления значительно изменилась в сторону, безусловно, государственно-правовой природы, проявляющейся как организация публичной власти и как метод управления. Тенденция сращивания местных и общегосударственных дел не может не влиять на статус муниципальных образований, приближая их к положению агентов центральной власти. Данный вектор характерен для всех современных государств». [20]

Мировой опыт выработал различные модели организации управления на местах: централизацию, децентрализацию власти, кооперативные начала в местном самоуправлении и т.д. выбор той или иной модели зависит от исторических условий, национальных традиций, географических факторов, социально-экономических и политических причин. Системы управления периодически меняются, зависят от соотношения социальных сил, экономического развития территории, от возможности применения достижений научно-технического прогресса в управлении и иных обстоятельств.[21]

Как известно в настоящее время принято выделять три основные модели местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную и иберийскую.

Первая предусматривает самоуправление во всех звеньях, на всех ступенях административно-территориального деления, в общинах имеются только выборные органы. В мелких общинах, в которых меньше 150 человек, собирается общее собрание, а во всех остальных - выборные местные органы.

Характерно, что деятельность органов местного самоуправления не контролируется чиновниками из центра. Указанные органы самостоятельно решают вопросы местного значения, утверждают собственный бюджет,

---

[20] Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. - М.: МГУ, 2005. С. 25, 29.

[21] Лимонов А. М. Местное самоуправление в Российской Федерации: учебное пособие. - М. 2002. С. 58.

используют субсидии центра, а центральные государственные органы осуществляют финансовый контроль за целевым использованием выделенных средств. Однако, будучи относительно автономными от центральной власти, муниципалитеты этой системы находятся под жестким судебным контролем.

Англосаксонская модель сложилась в странах с традиционно высоким уровнем гражданских свобод и характеризуется максимальным уровнем самостоятельности местного самоуправления.

Континентальная модель в настоящее время распространена в странах франкоязычной Африки, Латинской Америки, Ближнего Востока, которая основана на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления и представляет собой классическую, иерархическую пирамиду, в которой нижестоящие звенья напрямую подчиняются вышестоящим. Данная система основана на сочетании выборных местных коллегиальных органов самоуправления с назначаемыми «сверху» чиновниками, например в районном звене присутствует назначенный представитель центра, контролирующий законность деятельности советов нижестоящих общин.

На всех уровнях существует выборный Совет, но при этом имеются и назначенные представители правительства - префекты. Фактически это государственная власть над властью местного самоуправления: ни одно постановление муниципального совета не вступает в силу, если на нем нет визы комиссара или перфекта.

Государство осуществляет контроль путем проверки законности тех или иных действий органов муниципальной власти, в т.ч. расходования бюджетных средств. Префекты могут обжаловать любое решение муниципального совета в административный суд. Правительство полномочно сместить чиновника, но только в том случае, если он нарушает закон или если оказывается неработоспособным.

Иберийская модель получила распространение в Испании, Португалии, многих странах Латинской Америки, Японии и ряде арабских стран. При данной модели во всех звеньях административно-территориального деления есть избранные советы (хунты, муниципалитеты) и избираемые советом или непосредственно населением единоличные органы – главы муниципальных администраций (алькады, регидоры). Характерно, что алькады и регидоры, а так же члены советов могут отзываться избирателями досрочно. Совет рассматривается как местный нормотворческий орган, а алькад или регидор - исполнительный орган. Назначенных должностных лиц из центра при данной системе нет, а избираемый глава утверждается центральной властью в качестве ее представителя в административно-территориальной единице и таким образом действует в двух ипостасях: как исполнительный орган совета, обязанный выполнять его решения, и как представитель государства.

Главы муниципалитетов осуществляют административную опеку: они вправе приостанавливать на определенный срок решения совета, обращаться с предложениями к центральным органам государства о роспуске тех советов, которые систематически нарушают законы или стали неработоспособными.

Концепция англосаксонской модели построена на общественной теории местного самоуправления, объединившей теорию свободной общины, хозяйственную и юридическую теории. Общественная теория исключает политическую составляющую, в её основе лежит хозяйственная деятельность, а государственная теория развивается с учетом политической составляющей.

Несмотря на достаточно большое разнообразие концепций местного самоуправления и его практических моделей, единого понятия данный институт по-прежнему не имеет. В нашей стране на законодательном уровне понятие «местное самоуправление» различно раскрывалось в разные периоды. Ст. 130 Конституции Российской Федерации определяет данную сферу как способ организации и осуществления власти на местах, который

«обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». [22]

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 N 154-ФЗ (далее - Закон N 154-ФЗ) в ст. 2 под местным самоуправлением понимал, с одной стороны, признаваемую и гарантируемую Конституцией Российской Федерации самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций, с другой - основу государственного устройства. Причем оба эти аспекта отражались в разных частях одной статьи Закона (п. 1 и 2 ст. 2).[23]

Иной подход использован законодателем при раскрытии понятия местного самоуправления в Федеральном законе от 6.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон N 131-ФЗ): в едином законодательном определении отражены оба аспекта сущности местного самоуправления. Как следует из ст. 2 Закона N 131-ФЗ, местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или)

---

[22] Конституция Российской Федерации 12.12.1993 // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.

[23] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 N 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 августа 1995. N 35. С. 3506.

через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.[24]

С таким определением не соглашается Т.М. Бялкина, по мнению которой, замена понятия «деятельность населения» на «форму осуществления народом власти» в определении местного самоуправления представляется не совсем оправданной, поскольку, во-первых, осуществление власти - это тоже деятельность, во-вторых, акцент переносится на формы деятельности, отодвигая на задний план ее сущность, цели и задачи, в-третьих, власть в теории управления выступает в качестве свойства, атрибута управленческой деятельности, необходимого субъектам управления для того, чтобы делать свои веления (решения) обязательными для исполнения. Автор предлагает рассматривать местное самоуправление в качестве определенного вида управленческой деятельности, поскольку это отвечает его сути как института государственного устройства, обладающего публичной властью в целях обеспечения эффективного решения вопросов, возникающих в местных территориальных коллективах.[25]

О.И. Баженова подчеркивает, что современное законодательное определение более удачно подчеркивает двуединую сущность местного самоуправления в единстве взаимосвязи ее составляющих: местное самоуправление сегодня - это не просто форма управления делами на местах, а прежде всего форма осуществления публичной власти (неотъемлемый элемент государственного устройства), реализуемая посредством муниципальной управленческой деятельности. Каждая из этих составляющих, в конечном счете, связана с пониманием муниципальной власти как власти территориального коллектива населения: первая - с

---

[24] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003. N 4. С. 3822.

[25] Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: Дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 48.

обозначением такой власти в статике, вторая - с обозначением ее в динамике. Такая власть существует наряду с властью государственной.[26]

[26] Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. - М.: Изд-во Моск. универ-та, 2010. С. 42.

1.2. Российская модель местного самоуправления. Исторические и концептуально-правовые основы.

Для нашей страны характерен собственный исторический опыт местного самоуправления, значительно отличающийся от западного, и который не может быть отнесен к какой-либо классической модели муниципальной организации, в силу того, что политическая система страны на протяжении большей части отечественной истории характеризовалась доминированием централизованного государства, низким уровнем гражданского участия в решении публичных дел, в сочетании с сильной коллективистской (общинной) традицией на локальном уровне. Она была чужда индивидуализму и основывалась на коллективной ответственности, а также собственности на землю, являясь организационной составляющей на всех этапах развития отечественной государственности.

В дореволюционной России самоуправление имело два направления институционального развития.

«Первое связано с наличием общинного землепользования и поздним освобождением крестьян от крепостной зависимости (и еще более поздним адекватным правовым оформлением частной собственности на землю). Применительно к общине правильнее говорить о специфическом квазиадминистративном механизме принятия административных решений (раскладка и сбор налогов, воинская повинность).

Второе направление развития местного самоуправления связано с появлением вначале земского (1864), а затем и городского (1870) самоуправления как режимов, выполняющих и государственные функции (решение дел публичной сферы), и общественные (самоорганизация в целях защиты прав и интересов городских сословий и сельских обывателей, организации локального управления общими делами и имуществами)».[27]

---

[27] Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. С. 14 / URL: http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928 (дата обращения 2.03.2017).

Несмотря на наличие в историческом опыте России определенных самоуправленческих начал (начиная с новгородской вечевой демократии), усмотреть какие-либо признаки отечественного местного самоуправления в современном понимании возможно лишь с последней трети XIX в. – периода становления земского и городского самоуправления, развитие которого было достаточно специфичным в условиях абсолютной монархической политической системы.

Центральной государственной властью в тот период времени предпринимались попытки разделить предметы ведения между государством и земствами и выделить круг вопросов местного значения, такие как статистика, народное образование, здравоохранение. Одновременно на земства были возложены некоторые государственные полномочия, а также круг вопросов, находящихся в компетенции одновременно разных уровней власти (забота об общественном призрении, улучшении местных путей сообщения, о строительном деле, об обеспечении потребностей общегосударственной администрации и суда, о пожарной безопасности и др.)

Таким образом, первые ростки местного самоуправления России того времени отделялись от системы органов государственной власти и одновременно встраивались в систему исполнения общегосударственных задач. В итоге, органы местной власти (несмотря на формальное отделение от государственной власти) на практике оставались нижним звеном государственной бюрократической машины.

Тем не менее, по мнению многих исследователей, дореволюционная земская модель имела черты, сходные с германской (в части разделения компетенции и органов власти), давала значительную самостоятельность и серьезные возможности для самоуправления.[28]

[28] Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. С. 15 / URL: http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928 (дата обращения 2.03.2017).

При всей специфике взаимоотношений общественно-самоуправленческих и государственных институтов в России - местные учреждения рассматривались даже в консервативной дореволюционной литературе как источник формирования общих интересов и опора государственному единству. В них виделось наиболее действенное средство «политической профилактики» угроз для государства в виде «бюрократической узурпации» или «партийного политиканства». [29]

После Октябрьской революции 1917 г. с конца 1920-х гг. советское государство пошло на ликвидацию начал самоуправления. Процесс становления и развития местного самоуправления в исторически сложившихся формах был в известной степени прерван.

Современное отечественное местное самоуправление возникло в конце XX в. как результат проводимой сверху политики, как плод децентрализации государственной власти, когда ее механизм перестраивался стихийно, без какого-либо продуманного плана, быстро и бессистемно.

В конце 1980- начале 90-х гг. местным советам, которые были, фактически частью государственного аппарата на местах был «присвоен» статус местного самоуправления и дана определенная автономия. На практике они продолжали исполнять компетенцию прежней власти, попутно решая огромное количество возникавших в переломную эпоху проблем и во многом самостоятельно определяя свои полномочия.

В 1990 г. в Конституцию СССР были внесены дополнения. В частности, устанавливалось, что в систему местного самоуправления, кроме местных Советов народных депутатов, входят органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии. При этом местные Советы по-прежнему оставались органами государственной власти. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» указывал на принадлежность

[29] Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. N 5. С. 7.

органов местного самоуправления к органам государственной власти. Местный Совет народных депутатов данный нормативный акт именовал представительным органом власти, а местную администрацию - органом управления.

Начало 1990-х гг. было временем смелых экспериментов, порой безудержно стремящихся к расширению демократии, подлинно активного участия граждан в диалоге с местной властью. Однако демократизация местной государственной власти, будучи требованием времени и неотъемлемой частью конституционной реформы, тем не менее, не меняла самой природы этой власти. Ее основной функцией оставалось оказание населению социальных услуг за счет государственных ресурсов. Население и органы местного самоуправления объективно не могли найти собственные источники материальных и финансовых средств, необходимых для решения вопросов местного значения.[30] С уверенностью можно сказать, что и в настоящее время это обстоятельство является настоящей «ахиллесовой пятой» рассматриваемого института.

Тем не менее, демократические реформы начала 1990-х гг. дали мощный импульс развитию институтов местного самоуправления.

Переломное значение для развития местного самоуправления в постсоветской России имело принятие Конституции 1993 года, которая прямо указала на обособление органов местного самоуправления от системы органов государственной власти. Гарантируя самостоятельность местного самоуправления, она оставляла простор для творчества в построении российской модели местного самоуправления.

Предпосылкой конституционной реформы местной государственной власти стало стремление заимствовать положительно зарекомендовавший

---

[30] Зюзина Т.Е. О природе и генезисе современного российского местного самоуправления // История государства и права. 2015. N 11. С. 8.

себя зарубежный опыт, ввести российские муниципальные институты в лоно европейской цивилизации.

Конституция Российской Федерации рассматривает местное самоуправление и как элемент государственного устройства, одну из форм народовластия, и как деятельность населения по решению вопросов местного значения, что закрепляется в положениях, расположенных не просто в разных статьях (частях статьи), но и в разных главах ее текста. Как следует из части 2 ст. 3 Конституции, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В ст. 12 Конституции Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, закрепляется самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, а также не вхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. При этом в силу ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Основной закон страны провозглашает местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя.

В Конституции не стали прописывать детальные характеристики российской модели местного самоуправления, что вполне оправданно в силу самого характера такого нормативно-правового акта. В этом смысле в дальнейшем появился определенный «люфт» для адаптации конституционной модели данного института к жизненным реалиям.

К вопросу является ли местное самоуправление институтом гражданского общества или частью публично-властного механизма исследователями делается следующий вывод: как форма самоорганизации граждан, местное самоуправление является институтом гражданского общества, а как форма управления публичными делами - уровнем публичной власти в России. «Последнее соответствует распространенному в мировой практике пониманию муниципальной автономии, при которой органы

местного самоуправления мыслятся как самостоятельный элемент государственной (публично-властной) системы, имеющий четко определенную в законе сферу компетенции, а также ясно зафиксированные права, обязанности и ответственность».[31]

По мнению А.Ф. Палагнюка публичное управление в Российской Федерации осуществляется на макроуровне, выражаясь в общегосударственном управлении, и микроуровне – региональном управлении, как местных государственных органов, так и муниципальных образований. Местное самоуправление в этой системе представляет собой децентрализованную форму политического управления, предполагающую при этом самостоятельность и автономность муниципальных образований от государственного руководства. [32]

В.Е. Чиркин подчеркивает, что государственная и муниципальная власть, являясь разновидностями публичной власти, имеют и свои особенности. Государственная власть действует от имени населения всего государства и на всей его территории, а также в международных отношениях, в то время как муниципальная власть действует от имени небольшого территориального коллектива и имеет локальную сферу деятельности. Муниципальный аппарат управления ориентирован на другие, местные задачи и каким бы крупным ни был муниципалитет, его аппарат является иным по своему существу, чем государственный аппарат.[33]

В ст. 12 Конституции России, по мнению ряда ученых, слова «не входят» применены для соотношения органов местного самоуправления с системой органов государственной власти, а не с системой публичной власти вообще. «Поскольку системой органов государственной власти является система федеральных органов государственной власти и органов

---

[31] Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. С. 15 / URL: http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928 (дата обращения 2.03. 2017).

[32] Палагнюк А.Ф. Принципы централизации и децентрализации публичной власти в современной России // История государства и права. 2007. N 1. С. 4.

[33] Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. - М.: Юристъ, 2003. С. 17.

государственной власти субъектов РФ, очевидно, в эту систему органы местного самоуправления не могут входить по определению. Они, согласно ст.12 и 130 Конституции РФ, не являются органами Российской Федерации или органами ее субъектов и наделены собственной компетенцией как третий, местный уровень публичной власти. Разделение системы органов государственной власти и органов местного самоуправления в Конституции РФ является функциональным. Из этого вытекают: проблема четкого определения компетенций каждого уровня публичной власти, а также необходимость закрепления и государственной защиты (гарантий) муниципальной автономии в соответствии с правилами главы 8 Конституции РФ.

То есть сфера местного самоуправления в таком понимании не отчуждается от политики, а интегрируется вместе с местным сообществом в публично-политическую систему.[34]

Т.Е. Зюзина полагает, что ст. 12 Конституции Российской Федерации, по сути, отражает не признание государством «естественно возникшего» местного самоуправления, а требование ст. 2 Европейской хартии местного самоуправления о том, что принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и по возможности в Конституции государства. Таким образом, Конституция РФ не только не подтверждает неких «естественных» прав местного самоуправления, но и не предоставляет ему непосредственно (без конкретизации провозглашенных принципов в текущем законодательстве) серьезных юридических гарантий.[35]

Что же касается собственно выбора модели местного самоуправления, то здесь Конституция России устанавливает только самые общие рамки. По сути, из нее следует последовательное организационное обособление

---

[34] Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. С. 8 / URL: http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928 (дата обращения 2.03. 2017).

[35] Зюзина Т.Е. О природе и генезисе современного российского местного самоуправления // История государства и права. 2015. N 11. С. 6 – 11.

государственной и муниципальной сфер, исключение возможности формирования совместных «государственно-муниципальных» органов и предметов ведения, что не характерно для многих зарубежных стран. Однако выбор конкретных характеристик муниципальной организации, позволяющих говорить о формировании той или иной модели, Конституция России оставила законодателю.

«В современной науке муниципального права нет однозначного подхода к вопросу о том, на основе какой теории строится местное самоуправление в Российской Федерации.

По мнению многих исследователей статьи Конституции (гл. 8) в силу политической конъюнктуры той эпохи, скорее основываются на «англосаксонской» идеологии, несмотря на закрепление возможности передачи муниципалитетам отдельных государственных полномочий с финансированием, что скорее находится в логике континентальных моделей, в том числе – российской земской». [36]

Однако со всей очевидностью приходится констатировать, что англосаксонская модель местного самоуправления слабо связана с российскими общественно-политическими традициями. Система российской публичной власти в большей мере сочетаема с романо-германским муниципальным проектом, а также органична некоторым элементам иберийской модели». [37]

По мнению Н.Л. Пешина, наибольшее влияние на формирование современного российского местного самоуправления оказала современная теория дуализма муниципального управления, признающая двойственный характер природы местного самоуправления, которому присущи государственные, и общественные черты. Муниципальные образования самостоятельны в решении вопросов местного значения и одновременно

---

[36] Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. С. 14 / URL: http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928 (дата обращения 2.03.2017).

[37] Бондарев С.В. Политико-правовая трансформация институтов местного самоуправления в контексте российских модернизационных процессов: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2009. С. 29.

составляют с государством единое целое при решении целого ряда делегируемых законодательством государственных полномочий на местном уровне. [38]

Важной вехой реформы 1990-х годов, помимо принятия Конституции РФ, стало принятие Закона №154-ФЗ. Являясь «рамочным» нормативным актом, он не содержал детального регулирования местного самоуправления, оставляя эту сферу субъектам федерации, исходя из того, что вопрос находится в совместной компетенции федерации и регионов, и не устанавливал жестких ограничений по видам муниципальных образований, уровням, на которых реализуется самоуправление (район, поселение, город могли быть, а могли и не быть муниципальными образованиями); не разграничивал единообразно компетенцию муниципалитетов. [39]

Данный нормативный акт фиксировал выборность местной власти, устанавливал гарантии местного самоуправления, требовал муниципальной автономии, а также учета мнения населения при территориальных изменениях в муниципалитетах.

Реформы 1990-х гг. позволили решить ряд важных задач, связанных с созданием работающих структур местной власти (о настоящем местном самоуправлении говорить пока было рано). Эксперты отмечают, что к началу 2000-х гг. были осуществлены конституционное признание, закрепление принципа автономности муниципальной власти в пределах общего контекста публичной власти.

В то же время, достаточно широкая свобода усмотрения субъектов РФ в вопросах регулирования местной сферы и недостаточность федеральных государственных гарантий местного самоуправления позволили регионам в конце 1990-х гг. существенно ограничить муниципальную власть. Ко второй половине 1990-х гг. в регионах сформировались новые элиты, стремившиеся

---

[38] Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 49.

[39] Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. С. 14 / URL: http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928 (дата обращения 2.03.2017).

к обладанию властью и собственностью. Их экспансия на уровень муниципалитетов, главным образом городов, стала приводить к конфронтациям, чаще всего глав субъектов РФ с лидерами местной власти, имевшими большую электоральную поддержку. Наметился процесс подавления муниципальной автономии, лишения органов местного самоуправления материальной и финансовой базы, перегрузки их делегированными полномочиями.[40]

«Федерация, объективно не заинтересованная в усилении регионов, перестала оказывать помощь местной власти. Приоритетом для федерального центра стало встраивание регионов и их элит в новую политическую систему. При этом местное самоуправление постепенно все больше оказывалось под властью регионов.

Результатом этих процессов стал кризис местного самоуправления, который, как отмечают эксперты, начался в 1998 г. На фоне восстановления экономики, к началу 2000- х гг. доходные источники муниципалитетов разошлись с их расходными статьями примерно в два раза. Местная власть оказывалась неспособна не только решать задачи развития, но и осуществлять свои собственные полномочия».[41]

В конце 1990-х - начале 2000-х гг. неспособность местного самоуправления решать возложенные на него конституционные задачи и отсутствие универсальных в масштабах страны четко формализованных механизмов взаимодействия органов муниципальной и государственной власти, усугублявшие проблемы дезорганизации и дезинтеграции

[40] Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. С. 14 / URL: http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928 (дата обращения 2.03.2017).

[41] Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. С. 14 / URL: http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928 (дата обращения 2.03.2017).

государства, приобрели характер прямой и явной угрозы национальной безопасности. [42]

Начавшийся с 2003 г. новый этап муниципальных преобразований, связанных с повсеместным созданием на основе унифицированных и нередко безальтернативных требований в отношении правовой, территориальной и структурной организации муниципалитетов, определялся пониманием того, что местные органы власти, при надлежащей политике центра могут оказать заметное влияние на изменение региональных режимов и прекращение центробежных тенденций.

Как полагает ряд правоведов, с принятием 6 октября 2003 года нового Закона № 131-ФЗ в Российской Федерации можно говорить о появлении национальной модели местного самоуправления.

Однако заложенная в Законе №131-ФЗ европейская модель местного самоуправления, столкнувшись с российской реальностью, дала в практическом воплощении набор различных моделей. На реальном воплощении реформы в жизнь и становлении новой системы местного самоуправления сказалось множество факторов и противоречий.

«Концептуальная основа реформы подразумевала автономизацию местного самоуправления от органов государственной власти, что в принципе соответствовало децентрализационному тренду, наблюдающемуся в последние десятилетия в большинстве стран мира.

В то же время этот вектор вошел в противоречие с процессами централизации власти в стране, которые были объективно необходимы в целях укрепления государственности, повышения управляемости и эффективности государственной власти. Централизация властной системы потребовала сохранения, воспроизводства и усиления соподчиненности органов местного самоуправления, с одной стороны, и постепенной

[42] Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы: доклад рабочей группы Государственного совета Российской Федерации по вопросам развития местного самоуправления (23 октября 2002 года). URL: http://archive.kremlin.ru/text/docs/2002/10/30612.shtml. (дата обращения 10.03. 2017).

консолидации ресурсов влияния на более высоких эшелонах власти (регион, крупный город, сельский район). В регионах ресурсы и властные рычаги оказались по факту сконцентрированы в руках региональных властей, а также зависимых от них руководителей районов. Местные (прежде всего городские) элиты были во многом лишены стимулов и возможностей для эффективного управления и включения в процессы модернизации страны, а население практически лишено мотивации активно участвовать в самоуправлении».[43]

Закрепленная в Законе № 131-ФЗ модель, преломившись через призму российских социально-экономических, административных, правовых и политических реалий дала совершенно иную «картину» местного самоуправления.

[43] Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. С. 14 / URL: http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928 (дата обращения 2.03.2017).

2. Современное состояние отечественной муниципальной власти: некоторые проблемы законотворчества и практики.

2.1 Государственно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации. Итоги преобразований.

После принятия Закона № 131-ФЗ в российской модели местного самоуправления, по мнению некоторых исследователей можно выделить следующие ключевые положения:

1. Закрепление принципа муниципальной автономии. Одновременно государству предоставлены серьезные возможности влиять на муниципальный уровень публичной власти через институт отдельных государственных полномочий, право регламентации порядка решения конкретных вопросов местного значения, институты государственного контроля;
2. Федеральный центр детально урегулировал компетенцию каждого вида муниципальных образований, оставляя в данном вопросе минимум свободы, как для субъектов РФ, так и для муниципальных образований. Органы местного самоуправления не вправе определять собственную компетенцию и даже ее детализировать.
3. За муниципальными образованиями формально закреплена свобода действий при оказании публичных услуг жителям, однако не исключена (и даже четко не ограничена) возможность регулирования этого процесса государственными органами;
4. Закон № 131-ФЗ утвердил принципы фискальной автономии. Тем не менее, серьезное значение было придано выравниванию уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, причем ключевая роль в этом была отдана субъектам федерации и муниципальным районам;

5. Закон предусмотрел возможность государственного контроля за выполнением отдельных государственных полномочий и надзора за законностью в установленных федеральными законами случаях.[44]

Очевидно, несмотря на англосаксонский дух многих конституционных положений о местном самоуправлении в РФ, в дальнейшем правовом регулировании усматривается прямое обращение законодателя к континентальной (германской) модели, которая «подходила» одновременно и для реализации российского конституционного принципа выраженной муниципальной автономии, и для российской политической традиции и практики, характеризующейся сильной государственной (прежде всего, центральной) властью и закреплением за ней возможности влиять на все основные процессы, происходящие в стране.

Следует отметить, что законодатель изначально выбирал наиболее «ограничительные» формы функционирования муниципальных образований, из числа соответствующих Конституции России».[45]

Концепция Закона №131-ФЗ тяготела к максимальной унификации правового регулирования в масштабах страны, де-факто оставляя весьма мало места для учета местных особенностей. Необходимость формально четкого разграничения предметов ведения при заведомой нереалистичности его единообразного применения для всех муниципальных образований страны заставляла законодателя принимать нормы с размытыми формулировками. На практике регулирующая роль федерального закона оказалась во многом подменена субъективным усмотрением контролирующих органов. Они предъявляют к муниципальным органам требования, основанные, с одной стороны, на презумпции четкого соблюдения единой федеральной регламентации форм осуществления

---

[44] Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. С. 15 / URL: http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928 (дата обращения 2.03.2017).
[45] Там же. С. 17.

местного самоуправления, а с другой стороны – на собственном понимании размытых правовых норм, не исключающих двойственного толкования.

К слову, проблема реальной самостоятельности местного самоуправления начинается уже с юридической техники самого Закона N 131-ФЗ. По мнению Н.Л Пешина, это акт с порочным объектом регулирования, поскольку общие принципы - это первичные наиболее важные, базовые устои любого рассматриваемого предмета или явления, а федеральный закон не может регулировать общие принципы, он всегда содержит конкретные предписания, общеобязательные правила, адресованные субъектам права.

И именно конкретные предписания усматриваются в указанном нормативном акте практически в любой сфере регулирования, как например, точно установленные территориальные основы местного самоуправления, императивно установленная структура органов местного самоуправления, несмотря на провозглашенную 131-й ст. Конституции самостоятельность муниципалитетов в данном вопросе: «…Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно».[46]

Проблема правового обеспечения реализации конституционно-правовой модели местного самоуправления, считает О.И. Баженова, так и не получила окончательного разрешения. Закон N 154- ФЗ и пришедший ему на смену Закон N 131- ФЗ, несмотря на то, что принимались на одной и той же конституционно-правовой основе, отражают во многом противоположные тенденции. Если в Законе N 154-ФЗ возлагалась надежда на высокую активность граждан при решении вопросов их непосредственного жизнеобеспечения, просматривалась попытка обособления местного самоуправления от государства, то Закон N 131- ФЗ, наоборот, направлен на устранение территориального коллектива от непосредственного участия в

[46] Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 49.

решении вопросов местного значения, прослеживается явная тенденция огосударствления местного самоуправления. [47]

Ю.В. Ким еще более категоричен, отмечая, что тенденция вымывания смыслополагающих начал местного самоуправления, заложена изначально в Законе N 131-ФЗ и в настоящее время все больше приобретает характер непреодолимой силы.[48]

Надежды российских федеральных законодателей, как отмечает Н.Л. Пешин на то, что в рамках сформулированных общих принципов субъекты РФ своим законодательством уточнят порядок деятельности и полномочия местной власти не оправдались, поскольку региональные власти оказались не заинтересованными в создании условий для самостоятельной деятельности муниципалитетов, вследствие объективно существующей конкуренции за полномочия и ресурсы.

Финансовый фактор делает автономию муниципальной власти еще более призрачной. Эволюция налогового и бюджетного законодательства в прошлом десятилетии только ограничила финансовую автономию и обеспеченность муниципальных образований. Экономический подъем страны прошел, по – сути, мимо муниципалитетов.

В связи с сокращением перечня налоговых источников местных бюджетов практически все муниципальные образования стали дотационными - даже среди наиболее обеспеченных городских округов таковых более 92%. В структуре финансовой помощи местным бюджетом все большее значение приобретают не дотации, направление расходования которых определяются самими муниципалитетами, а субсидии, т.е. долевое участие вышестоящего

[47] Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Московского университета, 2010. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru.

[48] Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 5. С. 67 - 73.

уровня бюджетной системы в расходах, которые субъект Федерации считает необходимыми.[49]

Кроме Закона № 131-ФЗ в части отношений государство-муниципалитет были приняты федеральные законы по основным вопросам организации и деятельности органов местного самоуправления: «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»; «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»; «Об обеспечении гарантий конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления»; «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

По данным на начало 2012 г. общее количество федеральных нормативных правовых актов, содержащих нормы муниципального права, превышает 1300, в их числе 150 федеральных законов.

С 2003 года в сам Закон N 131-ФЗ вносилось столько дополнений и изменений, что муниципалитеты не всегда успевали перестроить работу с учетом новых реалий.[50]

Отсутствуют в федеральном законодательстве и не получили закрепления в законодательстве субъектов Федерации какие-либо процедурные механизмы, направленные на обеспечение взаимодействия органов государственной власти субъекта Федерации с органами местного самоуправления при решении вопросов перераспределения полномочий, гарантии выявления и учета мнения населения, проживающего на соответствующей территории, по соответствующим вопросам. Лишь в законах единичных субъектов Федерации предусмотрены общие (не детализированные по процедуре) положения о необходимости учета мнения муниципальных образований при реализации отдельных

[49] Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. С. 14 / URL: http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928 (дата обращения 2.03.2016).

[50] Костюков А.Н. Местному самоуправлению нужна новая государственная защита // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 12. С. 52.

перераспределенных полномочий (например, Московская и Орловская области).

Совершенствование механизма перераспределения полномочий между региональными и муниципальными органами власти не снимает других вопросов, связанных с развитием компетенционной основы местного самоуправления. Это касается, в частности, и формирования общей нормативной модели разграничения вопросов местного значения, с одной стороны, и вопросов государственного значения - с другой, в том числе, с учетом возможностей их пересечения в сферах своего рода совместного «муниципально-государственного» ведения и обеспечения субъектам Федерации возможностей по конкретизации, уточнению содержания полномочий, возложенных на органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законом».[51]

Анализ современной динамики законодательства и правоприменительной практики в муниципальной сфере свидетельствует об отсутствии последовательности и определенности в понимании роли местного самоуправления в системе российской государственности. Реальные результаты муниципальной реформы, запущенной Законом N 131-ФЗ далеко не в полной мере воплотили те цели, которые были положены в ее основу. Не выработано четкой конституционно обоснованной официальной стратегии муниципально-правового развития.[52]

Централизация муниципального законодательства имела двоякий смысл: обеспечение безопасности основ конституционного строя суверенной российской государственности в сочетании с гарантированием равного участия граждан в решении населением вопросов местного значения независимо от места жительства.

---

[51] Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период (подготовлены к Всероссийскому Съезду муниципальных образований, Суздаль, 8 ноября 2013 года). С. 8. URL: http://www.vsmsinfo.ru (дата обращения: 13.03.2017).

[52] Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. N 5. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru.

Оборотной стороной этих мер явилось, фактически, признание в отношении федеральных органов государственной власти права самостоятельно определять объем полномочий в области местного самоуправления, а также увязывание не только общих направлений развития законодательной основы местного самоуправления, но и, в конечном счете практики реализации общих принципов организации местного самоуправления с политической волей государственной власти. Это существенно усилило предпосылки проникновения государственно-политических начал в муниципальную сферу.[53]

На практике правоохранительные и контролирующие органы предъявляют к муниципальным органам требования, основанные, с одной стороны, на презумпции четкого соблюдения единой федеральной регламентации форм осуществления местного самоуправления, а с другой стороны - на собственном понимании размытых правовых норм, не исключающих двойного толкования.

«Нечеткость правовых норм открывает дорогу для злоупотребления правом со стороны как органов государственной власти субъектов РФ, так и органов местного самоуправления. Наиболее распространенные формы таких злоупотреблений:

- реализация субъективных установок при определении границ муниципальных образований, которые лишь формально привязаны к критериями пешеходной и транспортной доступности;

- попытки не основанного на законе наделения статусом городских округов бывших муниципальных образований - районов;

- заключение соглашений о передаче полномочий администраций поселений муниципальным органам районов под давлением района или субъекта Федерации;

---

[53] Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление - сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право". 2016. N 4// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru.

- злоупотребления при разделе имущества между муниципальными районами и поселениями со ссылками на дублирующие друг друга вопросы местного значения у районов и поселений.

Следует, заметить, что указанные злоупотребления не всегда мотивированы стремлением перераспределения властных и экономических ресурсов в ущерб интересам дела: порой они вызваны недостатком у регионов и муниципалитетов разумного спектра возможностей, закрепленных в федеральном законе. Таким образом, на практике регулирующая роль федерального закона нередко подменяется субъективным усмотрением органов, следующих требованиям закона, и правоприменителей».[54]

Также исследователями отмечается постоянно давление со стороны государства с возложением на муниципальные образования дополнительных функций, связанных со сбором разного рода статистических данных и подготовкой отчетности для органов государственной власти субъектов Российской Федерации.[55]

Реалии таковы, что государство рассматривает местное самоуправление, в основном, как агента своих собственных административно-политических интересов, а его значение как самостоятельной формы выражения интересов местных сообществ и жителей данной территории нивелируется. Наблюдается не только функциональное, но и организационно-правовое погружение местного самоуправления в государственно-властную сферу, в громоздкий, зачастую малопродуктивный документооборот; перевод на партийно-централизованную основу с преобладанием одной из партий; сужение реализации непосредственных форм муниципальной демократии с уклоном на совещательное участие, сопровождающееся ростом формализма и бюрократизацией в работе

[54] Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. С. 14 / URL: http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928 (дата обращения 2.03. 2016).
[55] Там же.

представительных органов при доминировании административных структур.[56]

В.И. Васильев также констатирует, что местное самоуправление последовательно встраивается во властную вертикаль, превращаясь в «обычное чиновничье действо со всеми свойственными ему корпоративными особенностями», и неизбежно возникает проблема: «либо отменять конституционный принцип самостоятельности местной власти, либо очищать Основной закон от политической конъюнктуры.

Местное самоуправление все более ограничивается деятельностью только муниципальных органов, к тому же слабо связанных с инициативой населения. Эти органы принимают местные бюджеты, доходы и расходы которых во многом зависят от трансфертов федеральных и региональных властей, получаемых на жестких условиях; устанавливаются планы и программы социально-экономического развития территорий, в том числе стратегические, являющиеся органическим продолжением федеральных и региональных планов и программ. Муниципалитеты (особенно крупных городов) включаются в решение общегосударственных проблем и попадают под оперативное руководство региональных органов.[57]

Новый виток муниципальной реформы 2013 - 2014 гг. еще более усугубил обозначенную проблему, укрепляя позиции субъектов РФ через ослабление самоуправленческих начал, и на деле создающий предпосылки к перегрузке и усложнению нормативно-правовой базы местного самоуправления избыточным законодательным регулированием.

Внесенные в Закон N 131-ФЗ поправки произвели масштабное расширение законодательной компетенции субъектов РФ относительно полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (ч. 1.1 ст. 17); предоставлены права по: перераспределению

---

[56] Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. N 5. С. 24.
[57] Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. N 9. С. 150 .

полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта (ч. 1.2 ст. 17), установлению порядка формирования, срока полномочий, подотчетности, подконтрольности органов местного самоуправления, а также иных вопросов организации и деятельности указанных органов (абз. 1 ч. 3 ст. 34), определению законом субъекта РФ нормы представительства поселений, входящих в состав муниципального района в представительном органе данного муниципального района (ч. 4 ст. 35); регулированию порядка формирования представительного органа городского округа с внутригородским делением (ч. 5 ст. 35); установлению численности депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района (ч. 7.1 ст. 35).[58]

Как указывает Ю.В. Ким наделение субъекта РФ (правда, с некоторыми оговорками) правом на перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ (ч. 1.2 ст. 17) представляется достаточно одиозным, создающим предпосылки для проявлений волюнтаризма на субфедеральном уровне. Расширение законодательных полномочий субъектов РФ осуществлено посредством одновременного ограничения правотворческой самостоятельности органов местного самоуправления по аналогичному кругу вопросов.[59]

«Наряду с этим к полномочиям федеральных органов были отнесены: правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их

---

[58] Федеральный закон от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. N 22. С. 2770.

[59] Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 5. С. 69.

должностных лиц в области местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми они наделены федеральными законами в порядке, установленном вышеуказанным Федеральным законом (пункты 2 - 4 ч. 1 ст. 50).

В результате трудно не согласиться с экспертным мнением, что содержание данных норм, по сути, исчерпывают предмет правового регулирования вопросов местного самоуправления. В сложившейся ситуации у муниципальных образований пространства для проявления самоуправленческой инициативы просто не осталось. Правотворческая компетенция предоставлена, но она имеет по преимуществу технический, исполнительно-обеспечительный характер.[60]

[60] Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 5. С. 70.

2.2 Основные модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Красноярском крае.

На региональном уровне вопросы регулирования деятельности органов местного самоуправления в настоящее время обеспечиваются Уставами (Конституциями) субъектов РФ, содержащие нормы, очерчивающие и, как правило, во многом дублирующие федеральные нормы об общих принципах взаимоотношений органов региональной государственной власти и муниципалитетов, а также регулирующие передачу отдельных государственных полномочий.

В Уставе Красноярского края вопросы взаимоотношений органов государственной власти края с муниципальной властью рассматриваются в разделе VII «Местное самоуправление в крае». На уровне местного самоуправления вопросы взаимодействия с государственными органами регулируются также Уставами соответствующих муниципалитетов.

Кроме этого сфера местного самоуправления в Красноярском крае координируется через краевые целевые программы и предоставление грантов бюджетам муниципальных образований за достижение наилучших показателей социально-экономического развития.

Право на получение Грантов имеют 5 муниципальных районов и 5 городских округов Красноярского края. Оценка проводится в соответствии с Указом Губернатора Красноярского края от 13.04.2009 № 60-уг и Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».[61]

Согласно Уставу Красноярского края, органы государственной власти края и иные государственные органы края обеспечивают государственные

[61] Официальный портал «Красноярский край» / URL: http://www.krskstate.ru/msu/grantsmo (дата обращения 13.03.2017).

гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления. Они вправе осуществлять правовое регулирование местного самоуправления только в случаях и порядке, установленных федеральными законами, а исполнительно-распорядительные и контрольные полномочия - только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами края.

Органы государственной власти края не могут принимать решения, которые ущемляют закрепленные федеральными законами и законами края за муниципальными образованиями права, ограничивают предусмотренные для них гарантии. Федеральными законами, законами края органы местного самоуправления на территории края могут наделяться отдельными государственными полномочиями (ст. 161, 162).[62]

Регулирование деятельности муниципалитетов в крае осуществляется как со стороны исполнительной, так и законодательной властей, в аппарате которых функционируют специальные подразделения и консультативные органы.

Так в Администрации Губернатора Красноярского края работу муниципалитетов курирует управление по организации взаимодействия с органами местного самоуправления (бывшее территориальное управление). В Законодательном Собрании функционирует отдел по взаимодействию с органами местного самоуправления.

Помимо этого один раз в два года краевой парламент созывает съезд депутатов Красноярского края, представляющий депутатов всех представительных органов муниципальных районов и городов.

---

[62] Устав Красноярского края // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29 (250).

Кроме этого в регионах страны большое распространение получило опосредованное взаимодействие органов исполнительной власти с органами местного самоуправления через Совет муниципальных образований субъекта РФ. Наличие подобного объединения муниципальных образований создает условия для реализации закрепленного в международных договорах положения о необходимости государства консультироваться с органами местного самоуправления в процессе планирования и принятия решений, непосредственно их касающихся.

В соответствии с Уставом Красноярского края (ст. 164), в регионе действуют Совет муниципальных образований Красноярского края, Ассоциация глав органов местного самоуправления и Ассоциация по взаимодействию представительных органов государственной власти и местного самоуправления Красноярского края при Законодательном Собрании края «в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований».[63]

Все ассоциации являются некоммерческими организациями, созданными для согласования действий муниципальных властей и их координации с краевой властью в проведении социально-экономических и политических преобразований, для защиты прав и законных интересов членов ассоциаций.

К примеру, созданная в 1998 году Ассоциация по взаимодействию представительных органов государственной власти и местного самоуправления Красноярского края, на основании своего Положения реализует следующие функции:

---

[63] Устав Красноярского края // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29 (250).

- координация действий Законодательного Собрания Красноярского края и представительных органов муниципальных образований края по разрешению наиболее острых социально-экономических и политических проблем в крае;
- координация действий представительных органов муниципальных образований края по внесению в Законодательное Собрание Красноярского края законодательных инициатив;
- выработка согласованных предложений по проектам краевых и федеральных законов;
- представление интересов муниципальных образований края в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти края, организация сотрудничества с общественными объединениями;
- обобщение практики осуществления местного самоуправления на территории края;
- распространение положительного опыта организации местного самоуправления;
- выработка рекомендаций в отношении нормативно-правового обеспечения местного самоуправления, оказание помощи муниципальным образованиям в формировании собственной нормативно-правовой базы;
- организация совещаний и конференций по проблемам местного самоуправления и другим вопросам жизнедеятельности края.

Органами Ассоциации являются: Съезд депутатов Красноярского края, Координационный совет Ассоциации, президиум Координационного совета Ассоциации.[64]

Органы государственной власти края содействуют Совету муниципальных образований Красноярского края и Ассоциации по взаимодействию представительных органов государственной власти и местного самоуправления Красноярского края в реализации ими своих функций, направленных на представление интересов муниципальных

[64] Официальный портал «Красноярский край» / URL: http://www.krskstate.ru/msu/accociativlegislate (дата обращения 5.04.2017).

образований в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти края, организации сотрудничества с общественными объединениями (п. 2 ст. 164). [65]

Во взаимодействии органов государственной власти края с муниципалитетами традиционно выделяются два основных направления: координационное и контрольное. В Уставе края, так же как и в уставах других субъектов РФ указывается ряд способов и методов контроля за деятельностью органов местного самоуправления при реализации отдельных государственных полномочий, а также за соответствием муниципальных правовых актов действующему законодательству. Например, Устав Красноярского края предусматривает, что органы государственной власти в пределах полномочий, установленных законодательством, обеспечивают соответствие муниципальных правовых актов действующему законодательству.

Формой непрерывного контроля за местным самоуправлением со стороны органов исполнительной власти выступает мониторинг социально-экономического развития муниципальных образований путем оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В целом, во взаимодействии органов местного самоуправления и краевой власти можно выделить несколько направлений:

1) Организационно-правовое содействие включает направления:

- правовое: разработка и обеспечение внедрения модельных уставов поселений и муниципальных районов, иных модельных муниципальных правовых актов, носящие как рекомендательный, так и методический характер;

---

[65] Устав Красноярского края // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29 (250).

- организационное - осуществляется в проведении публичных слушаний уставов муниципальных образований и проектов бюджетов; предварительной юридической экспертизе уставов перед передачей их на регистрацию в органы регистрационной службы.

2) Финансово-экономическая помощь муниципальным образованиям реализуется в т.ч. через возможность участия в реализации инвестиционных проектов и программ, направленных на развитие предпринимательства и экономики муниципальных образований.

3) Подготовка, переподготовка и повышение квалификации должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих, которая осуществляется на базе уполномоченных вузов Красноярского края, а также через краевые государственные учреждения.

4) Контрольное направление взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной власти края включает два вида контроля: контроль за законностью и контроль за реализацией переданных отдельных государственных полномочий.

5) Информационно-консультативная поддержка органов местного самоуправления проводится через различные совещания и встречи, призванные содействовать органам и должностным лицам местного самоуправления в решении проблем развития муниципальных образований.

Таким образом, в рамках регулирования деятельности муниципалитетов у органов государственной власти края имеется весьма широкий инструментарий для того или иного воздействия на систему местного самоуправления, в том числе через правовое и финансово-экономическое регулирование в виде грантов, субсидий из краевого бюджета, которые распределяются между муниципалитетами отнюдь не равномерно.

К не менее действенными регуляторам, можно отнести влияние на муниципальных служащих по партийной линии (как правило, через исполкомы ВПП «Единая Россия») и неформальные, традиционно

сложившиеся в нашей стране политические практики, определяющие порой весьма сложные и противоречивые взаимоотношения между региональной и муниципальной элитами.

В этом смысле Красноярский край довольно регулярно сотрясают политические скандалы в органах местного самоуправления, где противостояние проходит между различными местными группами влияния, поддерживающими либо главу муниципального образования, либо депутатов местных легислатур, в зависимости от политических и экономических интересов.

Только за последние 7 лет в Красноярском крае наблюдалось 17 кризисных ситуаций в сфере местного самоуправления.[66]

Такие политические кризисы местного уровня, обычно нейтрализуются путем прямого вмешательства краевой власти в сферу местного самоуправления, которое сочетает в себе как меры формально-правового, так и иного воздействия по неформальным каналам.

Краевая власть как исполнительная, так и законодательная в этих конфликтах между главами и представительными органами муниципальных образований становится обычно на сторону глав.

Так, известные политически кризисы в Канском и Абанском районах в 2011 и 2013 гг. нейтрализовывались путем роспуска местного депутатского корпуса, что оформлялось краевыми законами, причем по идентичным основаниям: согласно решениям районных судов и в соответствии с частью 2.1 статьи 73 Закона № 131-ФЗ, предусматривающей роспуск муниципальных советов, если они в течение трех месяцев подряд не проводили правомочного заседания. [67]

---

[66] Каримуллин Р. Выборы главы Красноярска, прошедшие два года назад, могут стать историческими // Комсомольская правда - Красноярск.- 2014. - 9 декабря / URL: http://www.kp.ru/daily/26317/3196355/ (дата обращения 13.11.2016).

[67] Закон Красноярского края от 11.11.2010 № 11-5162 «О роспуске представительного органа муниципального образования Канский район» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2010. № 58 (429).

Данные случаи только подтверждают условную самостоятельность местного самоуправления в России, по целому ряду объективных и субъективных причин.

Во – первых, действительно невозможно решать вопросы местного значения без достаточного финансового обеспечения и реального взаимодействия с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Во – вторых, качество работы органов местного самоуправления, выполняющих функцию публичной власти, далеко не всегда соответствует реальным интересам жителей, несмотря на то, что по закону местное самоуправление наиболее приближенный к обществу уровень власти и им самим формируемый. Поэтому контроль извне со стороны государства порой действительно жизненно необходим.

Например, несмотря на стремление краевой власти ограничить количество руководящих должностей среди муниципальных служащих их количество порой превышает здравый смысл. К примеру, в Шарыповском районе в штате администрации района в свое время работало 25 человек из которых: 1 – глава, 4 – заместителя главы, 3 – начальника отдела, 3 – зам. начальника отдела, 6 –заведующих отделом и 2 зам. зав.отделом – итого 19 человек руководящего состава и всего 6 специалистов.[68]

Не случайно уровень доверия к местной власти в Красноярском крае, как и в России в целом, зачастую ниже, чем ко всем уровням государственной власти. Не доверяет каждый 5-й житель. [69]

Ситуация отягощается тем, что сегодня «местное самоуправление» самими гражданами воспринимается как власть местной номенклатуры, никак не связанной с населением. Такая массовая подмена понятий, по словам заместителя председателя Законодательного Собрания

---

[68] Клешко А.М. Красноярское чиновничество и местное самоуправление: грани реформ // Информационно-методический бюллетень «Депутатские вести». 16.01.2006 / URL: http://www.kleshko.info/publent.php?id=129 (дата обращения 8.10.2016).
[69] Там же.

Красноярского края Алексея Клешко, одна из главных угроз реальному местному самоуправлению.

На этом фоне действительно крайне острой остается проблема повышения эффективности работы органов местного самоуправления, которое невозможно осуществить только за счет внутренних ресурсов без внешнего воздействия. Тем более, что все проблемы характерные для муниципальных образований в России, в Красноярском крае усугубляются масштабностью территории, ее труднодоступностью и низкой плотностью населения.

С принятием последних новелл в федеральном и краевом законодательстве, очевидно стремление государства предпринять очередную попытку по решению проблемы качества деятельности работы муниципальной власти, а заодно и ряда других политических задач теперь уже путем повсеместного изменения процедуры избрания глав муниципальных образований.

3. Трансформация модели взаимодействия государства и местного самоуправления на новом этапе муниципальной реформы. Первые результаты и экспертные оценки.

3.1 Изменение порядка формирования органов местного самоуправления как новый этап муниципальной реформы. Конституционно-правовой и практический аспекты.

Самыми резонансными новеллами муниципального законодательства в 2014 г., безусловно, стали положения Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «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» (далее Закон № 136 – ФЗ), касающиеся увеличения полномочий органов государственной власти субъекта в части определения порядка избрания главы муниципального образования.

Впервые в истории новой России законодательно подвергнут сомнению принцип выборности органов и должностных лиц местного самоуправления. Регионам было предоставлено право самим определять способы избрания глав муниципальных образований: напрямую населением или из состава местного представительного органа с участием конкурсной комиссии, осуществляющей отбор кандидатов.

При этом существенно усилены полномочия главы субъекта РФ при назначении членов конкурсных комиссий по назначению глав местных администраций (абз. 3 - 4 ч. 5 ст. 37 Закона N 131-ФЗ; ч. 2 ст. 36 Закона N 131-ФЗ); увеличена квота главы субъекта РФ до половины состава членов конкурсной комиссии уже не с правом их представления для назначения

представительным органом муниципального образования, а прямого назначения (ч. 5 ст. 37 Закона N 131-ФЗ) и т.д.

В настоящее время для всех типов муниципальных образований закреплено четыре варианта формирования органов местного самоуправления.

Первый вариант предполагает избрание главы муниципального образования на прямых выборах. При этом выбранное лицо возглавит представительный орган, а глава администрации будет назначен по контракту по результатам конкурсного отбора.

Второй вариант состоит в избрании главы муниципального образования депутатами городского парламента из своего числа. При этом он, как и в первом варианте, возглавит представительный орган, а глава администрации будет назначен по контракту по результатам конкурсного отбора.

Третий вариант заключается в том, что глава муниципального образования избирается на прямых выборах и при этом руководит местной администрацией, а городские депутаты выбирают из своего числа председателя представительного органа.

Решать по какому варианту формировать органы местного самоуправления и каким образом наделять полномочиями главу муниципального образования предложено субъектам Российской Федерации.

Способ формирования органов местного самоуправления закрепляется региональным законодательным актом. При этом законом оговорено, что при избрании способа формирования органов местной власти обязателен учет мнения населения, который также должен фиксироваться в этом акте. Характер введения инноваций по букве закона не директивен.

Четвертый вариант рассчитан только на сельские поселения. Он предполагает совмещение должностей главы муниципального образования, председателя представительного органа и руководителя исполнительного органа. В сельских поселениях, особенно с малой численностью населения,

данный вариант давно прижился и является наиболее оптимальным. В том числе и в Красноярском крае.

Стоит заметить, что сама данная правовая новация не так уж и нова. Еще ст. 16 Закона №154-ФЗ предусматривалось, что кроме прямых выборов глава муниципального образования может быть избран представительным органом. Не было только положения о конкурсных комиссиях. Однако на практике принято было реализовывать, как правило, только прямые выборы глав муниципалитетов.

Как отмечает А.Н. Костюков, прямая дорога к новеллам Закона N 136-ФЗ была проложена еще в Постановлении от 18 мая 2011 г. N 9-П Конституционного Суда РФ, где допущена возможность формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений.[70]

Признавая, что повышение роли субъектов РФ объясняется желанием законодателя расширить влияние органов государственной власти на организацию системы местного самоуправления, ряд авторов в то же время видят положительные моменты в новой муниципальной реформе. А именно легализацию существующих фактически, но не всегда простых и понятных взаимоотношений глав муниципальных образований в первую очередь крупных городов - административных центров субъектов федерации и высших должностных лиц регионов. «Данные отношения нередко носили конфронтационный характер и не способствовали формированию единой «связки», обеспечивающей решение проблем развития субъекта РФ. Отсутствие взаимопонимания высшего должностного лица субъекта РФ и главы муниципального образования - столицы региона препятствовало выработке единой политики в части решения социально-экономических проблем муниципальных образований субъекта РФ. Поэтому вполне закономерно желание федерального законодателя создать правовую основу

[70] Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. N 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. N 4.

для формирования единой системы управления, проще говоря, иерархически выстроенной команды единомышленников-управленцев, решающих вместе социально-экономические проблемы региона».[71]

«Новая модель государственного регулирования вопросов местного самоуправления опирается на организационно-правовые, функциональные и финансово-бюджетные взаимосвязи органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления. Акцентируется их взаимная ответственность в реализации конституционно значимых задач по обеспечению комплексного социально-экономического развития территории субъекта РФ и каждого входящего в его состав муниципального образования».[72]

Обозначенные изменения в муниципальном законодательстве, по мнению некоторых исследователей, также делают подход к правилам формирования местной власти более гибким. Заявленная цель - расширить вариативность в организации местного самоуправления с учетом региональных особенностей и обеспечить его приближение к населению.

По словам председателя комитета Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктора Кидяева (созыв 2011-2016 гг.), на федеральном уровне, таким образом, происходит лишь «уточнение некоторых общих принципов организации местного самоуправления…, регионы будут самостоятельно принимать решение об изменении системы их организации «в зависимости от местных особенностей».[73]

Однако большинство конституционалистов усматривают, что нормы Закона N 136-ФЗ, предполагающие отмену прямых выборов глав муниципальных образований (в особенности городских округов), входят в противоречие со ст. ст. 3, 12, а также ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, согласно

---

[71] Малый А.Ф., Никитенко И.Г. Система местного самоуправления: поиск оптимальной модели // Учен. Зап. Казан. Ун-та. Сер Гуманит. Науки. - 2016. - Т. 158, кн. 2. С. 619.
[72] Там же. С. 620.
[73] Плюснина М. В России стартовала отмена прямых выборов мэров… // Интернет – газета Znak.com . / URL: http://www.znak.com/svrdl/articles/14-04-19-13/102237.html (дата обращения 20.02.2017)

которым народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.[74]

Новшества идут в разрез и с ч. 1 ст. 6 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем, чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.[75]

В соответствии с п. п. "а", "г" ч. 18 ст. 2 Закона N 136-ФЗ глава местной администрации назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности, на срок, определяемый уставом городского округа с внутригородским делением. При этом половина членов конкурсной комиссии назначаются представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина - высшим должностным лицом субъекта РФ. Данная норма, по сути, означает назначение главы местной администрации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, что является прямым нарушением конституционного принципа самостоятельности органов местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ). [76]

Согласно правилам проведения конкурса при равенстве голосов голос председателя комиссии дает перевес. Председателем комиссии нередко становятся представители не депутатской, а именно губернаторской половины, что подтверждает свежая практика. Так, в Ростовской области, где в марте 2015 г. подбирали новых сити-менеджеров муниципальных районов

---

[74] Костюков А.Н. Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 4. С. 58.
[75] Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ // Бюллетень международных договоров. 1998. N 11.
[76] Костюков А.Н. Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 4. С. 59.

и городских округов, конкурсные комиссии возглавляли министр жилищно-коммунального хозяйства области, депутат областного парламента, заместитель председателя законодательного собрания региона и т.д. В итоге везде были избраны кандидаты, согласованные с областной администрацией. Самостоятельность муниципалитетов в данном вопросе грозила осложнением деловых отношений с областным руководством, сокращением дотаций, субвенций, субсидий и другими неприятностями.[77]

Без сомнения, избранный таким образом глава становится, фактически независимым и от представительного органа местного самоуправления, и от населения, но полностью подконтрольным руководителю региона.[78]

Постановление Конституционного Суда от 1 декабря 2015 года N 30-П, по сути, не внесло никакой ясности по данной проблематике, лишь исключив введение региональным законом единственного способа замещения должности только для главы сельского поселения, а вот вопрос порядка избрания глав городов оставило вслед за федеральным законодательством на усмотрение субъектов. [79]

Таким образом, суть очередного этапа бесконечной муниципальной реформы сводится к предоставлению субъектам Федерации возможностей определять не только территориальные, но и институциональные модели власти на местном уровне.

Закон N 136-ФЗ и федеральный закон от 03.02.2015 N 8-ФЗ «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» предоставили регионам юридически никак не ограниченную возможность сокращать выборность руководящих органов местного самоуправления.

---

[77]Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. N 9. С. 150 .
[78]Там же С. 151.
[79] Постановление Конституционного Суда от 1 декабря 2015 года N 30-П // СЗ РФ. 2015. N 50. С. 7226.

Вполне закономерно, что в большинстве субъектов РФ данные нормы были истолкованы буквально, как руководство к действию, что привело к отмене выборов во многих субъектах федерации безотносительно к местным условиям и особенностям. Последнее привело к лишению избирателей не только активного, но и пассивного избирательного права.

Уже к концу 2015 года удельный вес альтернативных прямым выборам способов замещения должности главы муниципального образования возрос до 63% в городских округах (в том числе до 88% в административных центрах субъектов федерации), до 83% в муниципальных районах и до 70% в поселениях. [80] При этом социологические замеры показывают, что в ходе этих процессов не обеспечивалось должное участие муниципального сообщества и существует несоответствие между ожиданиями руководителей муниципальных образований и установленными на уровне регионов моделями системы организации местного самоуправления.[81]

После отмены прямых выборов глав муниципалитетов практика уже демонстрирует существенное снижение уровня ответственности за качество принимаемых решений. А отстранение граждан от избирательного процесса ставит под сомнение легитимность таких должностных лиц. Поэтому неслучайно, в ряде регионов постоянно ведутся разговоры и попытки вернуться к всеобщим выборам глав муниципалитетов (Иркутская обл., Пермский край, Тверская обл., и др.)

Между тем новая система косвенных выборов, несмотря на кажущуюся предсказуемость, не всегда срабатывает безупречно. В Приморье год спустя после перехода к новой системе избрания глав территорий обнаружили, что без сбоев схема работает лишь в одном случае - при полной лояльности местных депутатов краевому центру. Конкурсный отбор будущих мэров

---

[80] Павленко Е. Реформа местного самоуправления зашла в тупиковое положение. // Коммерсантъ. - 2015.- 12 окт. //URL: http://www.kommersant.ru/doc/2830615 pdf (дата обращения: 10.03.2017).

[81] Мониторинг реализации Федерального закона N 136-ФЗ на территории Российской Федерации (по результатам опроса руководителей муниципальных образований и обзора принятых законов субъектов Российской Федерации) //URL: http://www.asdg.ru/mo/issled/Analytica136-FZ.pdf (дата обращения: 10.03.2017).

нередко затягивается, из-за опасений не утверждения нужного региональной администрации кандидата. Руководитель территории с приставкой «и.о.» стал обычным явлением, к примеру, для муниципальных районов Приморского края.[82]

В.И. Васильев справедливо отмечает, что если в каких то территориях проведение выборов глав пока действительно нецелесообразно, то уместным было бы в федеральном законе прописать, что данная модель применима в исключительных случаях и при определенных условиях.[83]

Ю.В. Ким указывает, что в целом отмеченные новации есть лишь дополнительный штрих в том векторе развития, который изначально был заложен в Законе N 131-ФЗ. Началось все с того, что полномочия по определению общих принципов организации местного самоуправления, отнесенные к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, были переданы в исключительное ведение федеральных органов государственной власти (абз. 1 ч. 1 ст. 5), что не соответствовало конституционным нормам.[84]

Становится очевидной стратегия реформы местного самоуправления, направленной на пересмотр отношений между органами муниципальной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Взят курс на объединение их управленческих действий, укрепление их сотрудничества на основе усиления позиций региональных властей, что расценивается как ответ на вызовы времени, объективные сложности ситуации в стране, связанные, с экономическим кризисом и сложной внешнеполитической обстановкой.[85]

---

[82] Информационный бюллетень местного самоуправления № 08 //URL: http://www.asdg.ru/upload/iblock/240/2403a7af5e6722754afbd580af930bc2.pdf (дата обращения: 3.04.2017).
[83] Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. N 9. С. 155.
[84] Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 5. С. 68.
[85] Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. N 9. С. 156.

Казалось бы, усиление вертикали власти, перевод ее на муниципальный уровень могли быть в определенной мере компенсированы укреплением горизонтальных связей муниципалитетов с населением (что особенно необходимо в тех регионах, где отменены или сокращены выборы должностных лиц местного самоуправления). Однако сколь-нибудь существенные меры здесь не заметны. Отзыв глав муниципалитетов избирателями становится невозможным, поскольку избиратели заменены депутатами представительных органов. Норма ст. 35 Федерального закона N 131-ФЗ о подконтрольности и подотчетности глав муниципальных образований населению продолжает носить декоративный, слишком общий характер и на практике почти не применяется. [86]

Реформирование местного самоуправления напоминает зеркальный лабиринт, в котором предпосылки и перспективы реформы фактически являются проекциями самой политики, служащей весьма активным посредником между буквой и духом Конституции и стремящейся наполнить существующие конституционно оформленные юридические императивы практической целесообразностью.[87]

Реализуемый в настоящее время очередной этап муниципальных преобразований на базе Закона 136-ФЗ, как считают многие исследователи, продемонстрировал драматический отрыв муниципально-правовой политики от конституционной доктрины местного самоуправления, создающий угрозу его фактического «свертывания».[88]

Более того, некоторые исследователи считают, что в России местного самоуправления не было вовсе, а последние новации, предусмотренные федеральными законами, лишь приводят управленческие механизмы в

[86]Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. N 9. С. 156.
[87]Бондарь Н.С. Буква и дух российской Конституции: 20-летний опыт гармонизации в свете конституционного правосудия // Журнал российского права. 2013. N 11. С. 5 – 17.
[88] Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. N 5. С. 25.

соответствие со сложившейся практикой.[89]

Выхолостив принцип децентрализма, такой подход подвел развитие отечественной модели муниципального устройства до той черты, за пределами которой идея самоуправления утрачивает свой смысл. [90]

Причем данный процесс, по мнению многих правоведов в конечном итоге негативно отразится на развитии государства в целом. Поскольку фактический отказ от заложенной в Конституции РФ и Законе N 131-ФЗ ценности народовластия постепенно ведут к дезорганизации власти, утрате ориентиров ее развития и демократизации, серьезному снижению темпов экономического развития муниципальных образований.[91]

Во многом объяснимые с точки зрения объективно сложных, противоречивых условий конституционной модернизации российской государственности перманентное реформирование регулятивных полномочий государства в сфере организации местного самоуправления, делают неустойчивыми как нормативную конструкцию, так и реально-практическое выражение местного самоуправления, затрудняя его социально-правовую институционализацию.

Нельзя не согласиться с позицией целого ряда конституционалистов, что в конечном итоге это может спровоцировать возникновение ощутимых угроз для стабильности государственно-политической системы, вопреки ожиданиям концентрации административно-политического ресурса в единую вертикаль власти, вследствие истончения коммуникативных связей государства с социальной средой, включая, прежде всего, непосредственно-электоральные формы волеизъявления населения. [92] Даже если эти формы в реальности далеки от совершенства.

---

[89]Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. N 10. //URL: /http://www.asdg.ru/bulletin/ibmsu2008.php (дата обращения: 3.04.2017).

[90]Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 5. С. 69.

[91] Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. N 5. С. 31.

[92] Там же. С. 31.

3.2 Реализация нового вектора муниципальной реформы в Красноярском крае и субъектах Сибирского федерального округа.

Как уже упоминалось ранее законы субъектов Российской Федерации, принятые на основе федеральных законов, отдают предпочтение модели формирования органов местного самоуправления через косвенные выборы глав муниципальных образований. Ряд регионов Сибирского федерального округа в этом отношении не стали исключением и изменили свое законодательство в 2015 году, так же как и Красноярский край.

Краевым парламентом были приняты Законы Красноярского края от 01.12.2014 N 7-2884 «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае» (далее Закон № N 7-2884) и от 03.03.2015 N 8-3182 «О внесении изменения в статью 2 Закона края «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае» (далее Закон № N 7-3182). Второй нормативный акт, по сути, издан лишь для исправления ст. 2 предыдущего закона.

Согласно ч. 1 ст. 2 Закона N 8-3182: «Глава муниципального образования в Красноярском крае…избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.[93]

Предполагается, что отбор кандидатов в главы будет проводиться из числа местного депутатского корпуса.

В соответствии с ч. 2, и 5 указанной статьи в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) и в поселениях - административных центрах муниципальных районов, где полномочия местной администрации поселения исполняет местная администрация

[93]Закон Красноярского края от 03.03.2015 N 8-3182 «О внесении изменения в статью 2 Закона края "О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2015. № 10 (690).

муниципального района, глава избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, одновременно совмещая пост председателя местного совета.

Выборы глав населением на выборах или сходе граждан оставлен только в сельских поселениях с числом избирателей до 500 человек (ч. 3-4, ст. 2 Закона N 8-3182у). Количество таких поселений в крае составляет 168, то есть одна треть муниципальных образований сохранит избрание глав через прямые выборы.

При этом в Законе N 7-2884, согласно ст. 2 допускалось, что избрание главы муниципального образования может быть изменено законом края по инициативе представительного органа данного муниципального образования, если решение об этом будет принято простым большинством голосов местных депутатов.[94] Однако в настоящее время данная норма утратила силу после принятия второго нормативно-правового акта по данному вопросу.

В пояснительной записке к проекту Закона № 7-2884 указано, что изменения в краевое законодательство вносятся «в целях реализации положений Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где предусмотрена возможность применения, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования нового способа формирования органов местного самоуправления, при котором глава муниципального образования избирается представительным органом

[94] Закон Красноярского края от 01.12.2014 N 7-2884 «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2014. № 50 (679).

муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (см. приложение 1).

Стоит отметить, что указанное экспертно-правовое заключение не берет во внимание, что Закон N 131-ФЗ, по-прежнему, содержит альтернативную норму о вариантах избрания главы местного самоуправления, в первую очередь, сохраняя положение о прямых выборах (ч. 2 ст. 36).[95]

Соответственно можно поставить под сомнение саму необходимость введения вышеупомянутых норм в краевое законодательство, которое также как и федеральное, по сути, ограничило закрепленные Конституцией РФ политические права граждан избирать и быть избранными, которые являются первоосновой в любом демократическом государстве.

Законодательство, конечно, предусматривает ограничения конституционных прав граждан на местное самоуправление, при определенных условиях, но только в силу ч. 3 ст. 3 Закона № 131-ФЗ, которые никак не применимы к текущей действительности, а именно: «Установленные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».[96]

Те же противоречия возникают и при обращении к Уставу Красноярского края (далее - Устав КК), где в ч. 2 ст. 158 обозначено: «Условия обладания гражданами правами на участие в местных референдумах и выборах не должны быть более ограниченными, чем

[95] Федеральный закон от 6.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Рос. газ. – 2003. – 8 окт.
[96] Там же.

условия обладания правами на участие в краевых референдумах и выборах».[97]

Ч. 1 ст. 162 Устава КК предусмотрено: «органы государственной власти края не могут принимать решения, которые ущемляют закрепленные федеральными законами и законами края за муниципальными образованиями, а также органами местного самоуправления права, ограничивают предусмотренные для них гарантии»[98]. Ч. 2. ст. 162 этого же нормативно-правового акта провозглашает: «органы государственной власти края при принятии решений, непосредственно касающихся муниципальных образований, могут проводить мероприятия по выявлению мнения населения и консультации с соответствующими органами местного самоуправления и учитывать их предложения».[99]

На практике, никаких консультаций с гражданами по рассматриваемым вопросам, имеющим первостепенное значение для жизни каждого муниципалитета, не проводилось. Наоборот, революционные по сути изменения в краевом законодательстве напрямую затрагивающие автономию местного самоуправления были реализованы оперативно, неожиданно и главное незаметно для населения, без широкого общественного обсуждения. Большинство жителей края в реальности до сих пор не осведомлены, что в сфере местного самоуправления им оставлено право выбора только депутатов местных советов.

В 2015 г. в г. Красноярске проводились публичные слушания по вопросу сохранения прямых выборов главы города, где большинство высказалось за всеобщие выборы мэра. Однако подводившая итоги обсуждения комиссия, приняла довольно странное решение: рекомендовать Городскому совету депутатов рассмотреть и принять представленные поправки об отмене прямых выборов.

---

[97] Устав Красноярского края // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29 (250).

[98] Там же.

[99] Там же.

Заявка на возврат прямых выборов главы г. Ачинска в 2015 г. была также отклонена сессией Законодательного Собрания Красноярского края.[100]

Ликвидация прямых выборов глав муниципальных образований устраняет и двуглавую систему управления, убирая должность главы администрации (сити-менеджера), которая в ряде городов Красноярского края существовала параллельно должности главы достаточно непродолжительное время. Однако эти изменения не будут касаться двух ЗАТО - Железногорска и Зеленогорска. Также без изменений остается положение о прямых выборах главы в малочисленных муниципальных образованиях (с числом избирателей до 500 чел.).

Стоит отметить, что такие нормы весьма плохо сочетаются с конституционным равенством политических прав граждан, поскольку при таком дифференцированном законотворческом подходе жители отдельных категорий населенных пунктов, за которыми остается право прямого избрания главы, ставятся законодателем в более привилегированное положение по сравнению с остальным населением края.

Особенно парадоксально на этом фоне выглядит столица региона с миллионным населением, которое новый региональный закон как раз лишил права на прямые выборы мэра.

Городской совет депутатов г. Красноярска поначалу не спешил вносить в Устав города необходимые изменения, несмотря на соответствующее предписание прокуратуры Красноярского края. Большинство депутатов было против до тех пор, пока точку в данном вопросе не поставил Центральный районный суд Красноярска, обязавший городских депутатов принять поправки в Устав города, вводящие косвенные выборы главы. В противном случае городскому депутатскому корпусу грозил роспуск.[101]

---

[100] В Красноярске отменили прямые выборы мэра/ URL: http://www.dela.ru/news/otmenili-vybory/ (дата обращения 12.03.2017).

[101] Ветров О. Красноярцы размышляют о выборах мэра/ URL: http://kras.mk.ru/print/article/1597254/ (дата обращения 1.04.2017).

По информации администрации г. Красноярска отмена прямых выборов мэра позволит экономить бюджету 120 млн. руб.[102]

Таким образом, в настоящее время в соответствии с федеральным и краевым законодательством, согласно ч. 3-5 ст. 40 Устава города Красноярска от 24.12.1997 № В-62 (далее - Устав города) «глава города избирается городским Советом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, сроком на 5 лет. Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы города и общее число членов конкурсной комиссии устанавливается решением городского Совета. При формировании конкурсной комиссии половина ее членов назначается городским Советом, а другая половина – Губернатором Красноярского края. Глава города избирается городским Советом тайным голосованием большинством голосов от установленного числа депутатов городского Совета. [103]

Выборы нового мэра г. Красноярска по новым правилам состоятся уже в текущем 2017 г. При этом около 250 тысяч красноярцев в шести одномандатных округах в настоящее время не имеют представителей в городском совете, где из 30 депутатов мандаты остались только у 24 человек.[104]

В целом по Красноярскому краю на текущий момент все муниципалитеты также привели свои уставы в соответствии с региональным законодательством. В г. Назарово, г. Ачинске, Манском районе уставы в соответствии с краевым законодательством также не были вовремя изменены, поэтому оспаривались прокурорами в судебном порядке.

Не вызывает сомнения, что позиция краевой исполнительной власти сыграла решающую роль в инициировании данных реформ. Поскольку за

---

[102] Чернявский А. Красноярцы опять пробуют вернуть прямые выборы мэра// Независимая газета / URL: http://www.ng.ru/regions/2015-11-15/100_krasel.html?print=Y (дата обращения 2.04.2017).

[103] 40 Устав города Красноярска от 24.12.1997 № В-62 / URL: http://www.admkrsk.ru/administration/normdoc/Pages/state.aspx (дата обращения 2.04.2017).

[104] Ветров О. Красноярцы размышляют о выборах мэра/ URL: http://kras.mk.ru/print/article/1597254/ (дата обращения 1.04.2017).

полтора месяца до принятия нового законодательства большинство краевых парламентариев и экспертов были против отмены прямых выборов руководителей органов местного самоуправления.

Губернатор Красноярского края Виктор Толоконский, обосновывает данную реформу необходимостью преодоления «управленческой слабости» краевой власти: «Модель, когда глава местного самоуправления выбирается из состава депутатов, несет в себе качественно меньше рисков, чем модель прямого голосования».[105]

По словам первого заместителя губернатора Красноярского края Сергея Пономаренко: «Предложенная в краевом законе модель фактически является отражением текущего положения дел в большинстве муниципальных районов и городских округов Красноярского края, где, как известно, главы муниципальных образований избираются из составов советов».[106]

Действительно, ряд муниципалитетов ранее самостоятельно переходили к системе избрания глав местными депутатскими советами. Однако, после послания Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию о повышении роли местного самоуправления в 2013 г. по стране прокатилась волна изменений в местных уставах и возвращения прямых выборов глав.

В том числе, в Красноярском крае к прямым выборам до принятия рассматриваемого краевого законодательства возвращались в г. Ачинске, г. Зеленогорске и г. Назарово.

Тем временем в минувшем апреле 2017 г. на сессии Законодательного Собрания Красноярского края вновь была предпринята попытка вернуть прямые выборы мэра г. Красноярска. Однако законопроект «О внесении изменения в статью 2 Закона края «О некоторых вопросах организации

---

[105] В Красноярске отменили прямые выборы мэра/ URL: http://www.dela.ru/news/otmenili-vybory/ (дата обращения 12.03.2017).
[106] Там же.

органов местного самоуправления в Красноярском крае» был отклонен поименным голосованием при весьма своеобразном распределении голосов: 16 — «за», 11 — «против», 17 воздержались.

Данный факт только подтверждает, что в среде краевой элиты, особенно в депутатском корпусе имеется весьма неоднозначное отношение к выстраиваемой новой системе правоотношений между региональной властью и местным самоуправлением в Красноярском крае, несмотря на принятие самими же парламентариями соответствующего законодательства.

В настоящее время всенародное избрание глав сохранилось только в 9 из 82 региональных центров России. Больше половины из них находятся в пределах Сибирского федерального округа (далее - СФО) - это г. Абакан (Р. Хакасия), г. Кемерово, г. Новосибирск, г. Томск. Вернули прямые выборы в г. Братске (Иркутская обл.) и г. Улан-Удэ, где до этого они были упразднены.

Депутаты Народного Хурала Республики Бурятия приняли поправки к закону о местном самоуправлении и закрепили в них процедуру прямых выборов. Также, согласно этим поправкам, глав районных центров теперь будут избирать депутаты из своего состава, а глав поселений - по конкурсу.[107]

Прямые выборы мэра в г. Иркутске обещал вернуть губернатор области Сергей Левченко (КПРФ). Однако вплоть до настоящего времени к реализации данного предвыборного обещания власти еще не приступали.

В городах СФО, так же как и в целом по стране, где сохранены всеобщие выборы главы, по мнению экспертов, существует либо управляемая ситуация, либо реформа чревата значимыми конфликтами в региональной элите. К примеру в г. Кемерово политическая ситуация традиционно находится под полным контролем областной администрации, в Абакане «сильный» мэр не мешает губернатору, а в Новосибирске мэром

[107] Петрова Е.В. Вариативность избрания органов местного самоуправления в сибирских регионах // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2 С. 31-32.

избран Анатолий Локоть (КПРФ), поэтому статус главы города пока будет обладать там некоторым «иммунитетом».[108]

В городах Прибайкальского региона с косвенными выборами реализуются различные модели управления городом. В Чите глава муниципалитета избирается из состава представительного органа и является одновременно председателем законодательного органа города, а «хозяйством» занимается нанимаемый по контракту сити-менеджер. В г. Иркутске мэр города избирается из состава представительного органа и становится также главой администрации, но снимает с себя полномочия депутата городского совета.[109]

В Новосибирской области при избрании главы муниципального района и городского округа организация и проведение конкурса возлагаются на конкурсную комиссию. Половина состава комиссий формируется Советами депутатов, другая половина - Губернатором Новосибирской области.

Конкурсный отбор состоит из нескольких этапов. Прежде всего, оцениваются представленные кандидатами документы, а также полнота и достоверность информации, изложенной в них. Также проводится письменное тестирование кандидатов, в ходе которого проверяются знания Конституции, положений федеральных и областных законов в части полномочий главы. После тестирования проводится собеседование с кандидатами. В ходе собеседования члены комиссии рассматривают программы развития муниципального образования, представленные кандидатами. Оцениваются личные и профессиональные качества кандидатов: уровень профессионального образования, стаж и опыт работы, профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей.[110]

---

[108]Локоть и его соседи остаются последними избранными мэрами //Тайга. Инфо./ URL: http://tayga.info/131238 (дата обращения 2.04.2017).

[109] Петрова Е.В. Вариативность избрания органов местного самоуправления в сибирских регионах. Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2 С.31-32.

[110] В районах области проходят выборы муниципальных глав по обновленным правилам // Правительство Новосибирской области./ URL: http://www.nso.ru/news/18506 (дата обращения 3.04.2017).

Таким образом, процедура косвенных выборов мэра, на мой взгляд, имеет много схожих элементов с обычным конкурсом на замещение должности государственной гражданской службы или руководителя бюджетного учреждения и плохо увязывается с сущностью самого института местного самоуправления, когда местную власть выбирает не население, а в значительной степени должностные лица органов государственной власти.

Сходные процедуры избрания главы города предусмотрены в г. Томске и г. Омске. В Омской области, в настоящее время можно наблюдать еще более радикальный процесс фактического слияния местного самоуправления и государственной власти: губернатор региона ввел в состав областного правительства мэра г. Омска. По мнению главы области, мэр миллионного города должен активно участвовать в работе регионального органа исполнительной власти в целях оперативности принятия совместных решений, в ответ на вызовы времени как политического, так и экономического характера. [111]

Из анализа некоторых проведенных исследований и экспертных мнений по вопросу порядка избрания главы муниципалитета, можно сделать вывод, что большинство экспертов высказываются за прямые выборы глав муниципальных образований, а не из состава представительного органа.[112]

В то же время исследователями отмечаются как плюсы, так и минусы косвенных выборов глав органов местного самоуправления.

В качестве положительных моментов отмечается:

- увеличение возможности руководства субъектов РФ по улучшению социально-экономической ситуации в городских округах и муниципальных районах;

---

[111]Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. N 9 (311) / URL: http://www.asdg.ru/bulletin/ibmsu2008.php (дата обращения 3.04.2017) С. 21.

[112] Петрова Е.В. Вариативность избрания органов местного самоуправления в сибирских регионах. Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2 С. 31-32.

- преодоление внутриэлитных конфликтов (когда несколько влиятельных групп оспаривают друг у друга право управлять городом, забывая об интересах жителей)

- существенная экономия финансовых средств бюджета и более короткие сроки формирования органов местного самоуправления;

- возможность отзыва главы депутатами местного совета из-за плохих результатов работы, в то время как всенародно избранного мэра фактически невозможно отозвать.[113]

В числе отрицательных последствий косвенных выборов глав органов местного самоуправления, в том числе в сибирских регионах в первую очередь отмечается:

- появление дополнительного инструмента давления на оппозицию и муниципальные элиты; глава города, избираемый от представительного органа, напрямую зависит от руководителя региона, который теперь участвует в процессе его избрания;

- дополнительных финансовых ресурсов у муниципалитетов не появляется, они остаются с минимальными полномочиями и зависимыми от региональной власти;

- подмена прямых выборов делегированием подрывает общее доверие к власти. [114]

По словам Е.В. Петровой, выбор той или иной модели в субъектах Сибирского федерального округа связан не только с объективными условиями реализации муниципальной реформы, но и с определенными потребностями и уже имеющимся опытом осуществления определенной модели местного самоуправления (положительным или отрицательным), которые обусловили современную ситуацию в муниципальной власти регионов. Немаловажную роль при этом играют такие факторы, как вес и

---

[113] Петрова Е.В. Вариативность избрания органов местного самоуправления в сибирских регионах. Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2 С. 31-32.
[114] Там же. С. 34-35.

возможности региональных политических элит согласовывать свои действия с федеральным центром, использовать административный ресурс с целью преодоления конфликтности во властных структурах и сохранения стабильности региона, а также ради увеличения существующего влияния в органах власти и т.д. Закономерно, что внутри каждого региона всегда присутствует борьба за власть политических элит, принадлежащих разным группам, объединенным по территориальному, этническому, корпоративному, экономическому и партийному признакам. [115]

В отношении местного самоуправления законодательные новации обусловлены, с одной стороны объективной необходимостью повышения качества работы муниципальной власти, с другой интересами региональных элит, в том числе, в части усиления контроля и управляемости работы органов местного самоуправления. Путем изменения федерального законодательства властям субъектов РФ предоставлена возможность непосредственного влияния на персональное формирование органов местного самоуправления.

В настоящее время в четырех субъектах СФО: Забайкальском, и Красноярском краях, Иркутской (за исключением г. Братска) и Омской области, так же, как и в целом по стране, региональная власть активно использовала данную федерацией возможность перехода к косвенным выборам глав муниципальных образований, для решения собственных политических задач, используя букву федерального законодательства и умалчивая о том, что изменения отдельных его норм по рассматриваемой теме вовсе не носит императивного характера. Что подчеркнул и президент России В.В. Путин на состоявшемся в апреле 2017 г. медиафоруме ОНФ в Санкт-Петербурге: «Прямые выборы никто не запрещал….Когда мы предоставили возможность на местах выбирать наиболее приемлемый вариант формирования местной власти, то руководствовались тем, что

[115] Петрова Е.В. Вариативность избрания органов местного самоуправления в сибирских регионах. Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2 С. 45.

сохраняется прямое тайное голосование, или прямые выборы, и есть другие формы избрания мэров….»,- отметил глава государства.[116]

В то же время приходится констатировать, что реальные причины состоявшейся в течение 2014-2015 гг. муниципальной реформы вполне очевидны и лежат не столько в юридической плоскости и вопросах государственного управления, сколько в сфере политической. Они сопряжены с общей федеральной политикой дальнейшей централизации, и без того, предельно моноцентричной российской политической системы, направленной на усиление контроля за всеми уровнями власти, включая первичный - местный.

В условиях прогнозируемой длительной экономической рецессии и беспрецедентного внешнеполитического давления, неизбежно обострение борьбы внутри политического класса за концентрацию ресурсов и властных полномочий.

В такой ситуации провозглашенная всей законодательной базой автономность и самостоятельность местного самоуправления неизбежно отходит на второй план, а вместе с этим и интересы самого населения, которому практически не находится места в новой системе муниципальных координат.

---

[116] Информационный бюллетень местного самоуправления. 2017. N 11 (396) / URL: http://www.asdg.ru/bulletin/73/ (дата обращения 3.04.2017). С. 4.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Местное самоуправление является важнейшим фундаментом демократического устройства государства и общества, а также особой формой публичной власти, наиболее приближенной к населению, имеющей особый характер соотношения непосредственных и представительных начал. Природа данного института неизбежно порождает проблемы сочетания в нем государственных и общественных элементов, построения эффективного механизма решения вопросов местного значения с участием населения, взаимодействия местного самоуправления и государства, местного самоуправления и гражданского общества.

Система местного самоуправления не может существовать в отрыве от уровня развития экономики, политических, и правовых институтов государства. В России она также включена в общую систему отношений и взаимосвязей, возникающих в политическом пространстве. Поэтому все тенденции государственной политики, прямо или косвенно, отражаются на, формально негосударственной сфере муниципального управления.

Несмотря, на декларируемую Конституцией Российской Федерации и базовым законодательством, автономность местного самоуправления от иерархии государственной власти, в российских условиях данное свойство всегда имело значительно ограниченные черты, главным образом, вследствие традиционно всеобъемлющего этатизма, присущего нашему обществу и политической системе, неукорененности демократических институтов и традиций.

Самостоятельность местного самоуправления, муниципальная демократия в целом продолжают сужаться под воздействием перманентного процесса реформирования данного института, который изначально в соответствии с политической конъюнктурой 1990-х гг. устанавливался по западным, преимущественно англосаксонским образцам, а в дальнейшем вынужден был корректироваться в соответствии с отечественными реалиями.

История развития местного самоуправления в Российской Федерации наглядно демонстрирует, что у государства до сих пор отсутствует чёткое представление о том, что представляет собой данный институт и какое место он должен занимать в системе власти.

Современное муниципальное развитие России продолжает демонстрировать дефекты и дисфункции механизма взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, сосредоточенного в основном на средствах субординации, а не партнерского диалога, что нивелирует конституционный принцип муниципальной самостоятельности. Проблемы местного самоуправления, включая несбалансированность институтов прямой и представительной демократии, компетенционную размытость, эклектичность при слабой финансово-экономической базе, острый дефицит квалифицированных кадров и многое другое, приобрели хронический характер, их решение не опирается на стратегическое конституционное планирование.

Очередной этап муниципальной реформы 2014 г. через принятие в Закона N 136-ФЗ вместо попытки начать исправлять застарелые проблемы местного самоуправления наделил органы государственной власти субъектов РФ еще большим объемом дополнительных полномочий в части регулирования территориальных, организационных основ, а также компетенции местной власти, что вызвало неоднозначные оценки, как среди практиков, так и ученых – экспертов. А сами последствия данных реформ еще предстоит увидеть и осознать.

Изменения в федеральном законодательстве сделали определяющей роль субъектов РФ в формировании органов местного самоуправления, позволившие и одновременно подталкивающие регионы к массовой компании по отмене прямых выборов глав муниципальных образований, чем поспешило воспользоваться подавляющее большинство территорий, в том числе и Красноярский край. Особенно противоречиво такой политико-

правовой тренд выглядит на фоне возврата к прямым выборам губернаторов в 2011 г.

Опыт реформирования последних трех лет в результате превратил и без того условную автономность и самостоятельность местного самоуправления в окончательную декоративность, сделав процесс постепенного встраивания данной сферы в систему государственной власти фактически необратимым и по сути завершенным. При том, что у государства, как на федеральном, так и региональном уровнях, всегда имелось множество инструментов для необходимой корректировки и регулирования деятельности муниципальных образований.

Местное самоуправление, таким образом, оказалось раздвоено между нормативной утопией в виде заявленного конституционного идеала и его во многом иллюзорной реальностью.

Причины состоявшейся в течение 2014-2015 гг. муниципальной реформы вполне очевидны и сопряжены с процессами дальнейшей централизации традиционно моноцентричной российской политической системы в условиях прогнозируемой длительной экономической рецессии, влекущей сокращение бюджетной обеспеченности, вкупе с напряженной внешнеполитической обстановкой.

В итоге сегодня наблюдается глубокий системный кризис российского местного самоуправления, которое все дальше отдаляется от своих конституционных основ и все более актуализирует дискуссии на тему: образует ли местное самоуправление автономную и равнозначную иным основам конституционного строя ценность, или же оно носит сугубо инструментальный характер в системе российского этатизма.

Не случайно в настоящее время ставится под вопрос уже сам факт существования в нашей стране местного самоуправления. Некоторыми конституционалистами утверждается, что в России такого института в действительности никогда не существовало, а последние правовые новеллы

федерального и регионального уровня лишь закрепляют существующие управленческие механизмы в соответствие со сложившейся практикой.

Все выше обозначенные процессы за редким исключением не обходят стороной и субъекты Сибирского федерального округа, в частности Красноярский край, где краевыми законодателями также отмечается «последовательное перемещение рычагов организации местной жизни на верхние этажи краевой управленческой машины».[117] При этом сам региональный депутатский корпус своими решениями как раз активно способствует обозначенному вектору, уже несколько раз отклоняя вопрос о возврате прямых выборов глав ряда городов края, включая миллионный г. Красноярск.

Последние законодательные новеллы в области местного самоуправления, таким образом, значительно сужают институт муниципальной демократии, которая выступает способом институционализации публичной власти на местном уровне, гарантируя хотя бы минимальное участие населения в управлении делами муниципального образования.

В реальности новый вектор бесконечной муниципальной реформы не только не приблизил население к первичному уровню власти в лице органов местного самоуправления, а только еще более отдалил людей от какого-либо участия в местных делах, фактически не оставив им какого-либо места в новой еще более запутанной системе государственно-муниципальных координат. При этом возможность качественного внутреннего обновления муниципального уровня власти, в связи с его фактическим сращиванием с государственной властью по-прежнему остается под большим вопросом.

В результате, сложившаяся ситуация ведет не только к дальнейшему размыванию основ существования системы местного самоуправления,

---

[117] Усс А.В. Программный доклад на VII съезде депутатов Красноярского края -2014: Красноярский край: вызовы нового времени / URL: http://www.sobranie.info/newsinfo.php?UID=42356 (дата обращения 23.04.2017).

искажению самой сути данного института, но и негативным последствиям для самого государства, поскольку местное самоуправление, в том числе в России, как раз и является скрепляющим государство фундаментом, основой конституционного строя, удерживающим самую большую страну в мире, с большим национально-культурным разнообразием от центробежных тенденций. Тем более что исторический опыт нашей страны неоднократно демонстрировал: какие проблемы возникают в государстве при попытке решать все вопросы жизни общества из единого властного центра.

Между тем в условиях бюрократического кризиса, тесно связанного с кризисом представительной системы, который наблюдается сегодня и в развитых демократиях, развитие местного самоуправления - это шанс преодолеть олигархические тенденции, делающие общество неспособным к самореформированию.

Что касается вопросов совершенствования каких-либо аспектов в деятельности местного самоуправления, как представляется, инициатива в данном случае должна исходить непосредственно от муниципальной власти и самого населения, что позволит избежать многих ошибок при очередных попытках реформирования рассматриваемой сферы и в целом сохранить ее первоосновы, установленные в свое время самим государством и гарантированные Конституцией.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации 12.12.1993 // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.
2. Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 года / Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 15. С. 1695.
3. Федеральный закон от 6.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Рос. газ. - 2003.- 8 окт.
4. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Рос. газ. - 1995. № 170.
5. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru).
6. Устав Красноярского края // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29 (250).
7. Закон Красноярского края от 01.12.2014 N 7-2884 «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2014. № 50 (679).
8. Закон Красноярского края от 03.03.2015 N 8-3182 «О внесении изменения в статью 2 Закона края "О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае» // Ведомости

высших органов государственной власти Красноярского края. 2015. № 10 (690).

9. Закон Красноярского края от 11.11.2010 № 11-5162 «О роспуске представительного органа муниципального образования Канский район» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2010. № 58 (429).
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. N 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. N 4.
11. Постановление Конституционного Суда от 1 декабря 2015 года N 30-П // СЗ РФ. 2015. N 50.
12. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 29. 05. 2014 г. № 6-2396 П «О реализации федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «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» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2014. № 22 (651).
13. Борисов А.Н. Комментарий к федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru.
14. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. - М.: Изд-во Московского университета, 2010. - 256 с.
15. Васильчиков А.И. О самоуправлении. - СПб. 1870. Т. 1. - 543 с.

16. Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства. Значение опыта ФРГ для России. - Иркутск, 2001. - 443 с.
17. Еремян В. В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): Учеб. пособие для высшей школы. - М.: Академический Проект, 2003. - 528 с.
18. Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Сб. статей. - СПб. 1903
19. Ленин В.И. Гонители земства и аннибалы либерализма. Полн. Собр. Соч. Т. 5.
20. Лимонов А. М. Местное самоуправление в Российской Федерации: Учеб. пособие / Под ред. Т. Н. Радько; Юрид. ин-т МВД РФ. - М.: Кн. мир, 2002. - 80 с.
21. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. - М.: МГУ, 2005. - 176 с.
22. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. - М.: Юристъ, 2003. - 320 с.
23. Клешко А.М. Красноярское чиновничество и местное самоуправление: грани реформ // Информационно-методический бюллетень «Депутатские вести». 16.01.2006 / URL: http://www.kleshko.info/publent.php?id=129 (дата обращения 8.10.2016).
24. Клешко А.М. Реформа местного самоуправления: красноярские перспективы в российском контексте / URL: http://www.kleshko.info/publent.php?id=127 (дата обращения 8.10.2016).
25. Усс А.В. Программный доклад на VII съезде депутатов Красноярского края - 2014: Красноярский край: вызовы нового времени / URL: http://www.sobranie.info/newsinfo.php?UID=42356 (дата обращения 23.04.2017).

26. Авакьян С. А., Лютцер В. Л., Пешин Н. Л. и др. Муниципальное право России: учеб. пособие для вузов. - М., Проспект. 2009. - 544 с.
27. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. пособие для вузов- 3-е изд., перераб. и доп. М. 2003. - 585 с.
28. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: учеб. для вузов. М.: Юристъ, 2005. - 383 с.
29. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право: учебное пособие М., 1997.- 559 с.
30. Малый А.Ф., Никитенко И.Г. Система местного самоуправления: поиск оптимальной модели // Учен. Зап. Казан. Ун-та. Сер Гуманит. Науки. - 2016. - Т. 158, кн. 2. С. 617–624.
31. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2016. - 456 с.
32. Сизько И.А., Чепурнова Н.М. Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособие. М.: МЭ-СИ, 2007. - 184 с.
33. Информационный бюллетень местного самоуправления № 08 //URL: http://www.asdg.ru/upload/iblock/240/2403a7af5e6722754afbd580af930bc2.pdf (дата обращения: 10.04.2017).
34. Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. N 10. / URL: http://www.asdg.ru/bulletin/ibmsu2008.php (дата обращения 3.04. 2017).
35. Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. N 9. (311) / URL: http://www.asdg.ru/bulletin/ibmsu2008.php (дата обращения 3.04. 2017).
36. Информационный бюллетень местного самоуправления. 2017. N 11 (396) / URL: http://www.asdg.ru/bulletin/73/ (дата обращения 3.04.2017).
37. Мониторинг реализации Федерального закона N 136-ФЗ на территории Российской Федерации (по результатам опроса руководителей муниципальных образований и обзора принятых

законов субъектов Российской Федерации) //URL: http://www.asdg.ru/mo/issled/Analytica136-FZ.pdf (дата обращения: 10.03.2016).

38. Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы: доклад рабочей группы Государственного совета Российской Федерации по вопросам развития местного самоуправления (23 октября 2002 года). URL: http://archive.kremlin.ru/text/docs/2002/10/30612.shtml. (дата обращения 10.03.2017).
39. Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период (подготовлены к Всероссийскому Съезду муниципальных образований, Суздаль, 8 ноября 2013 года). С. 8. / URL: http://www.vsmsinfo.ru (дата обращения: 13.03.2017).
40. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию // Российская газета. - 2013. - 13 декабря / URL: http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html (дата обращения 16.02.2017).
41. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития / URL: http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928 (дата обращения 2.03.2017).
42. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: Дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007.
43. Бондарев С.В. Политико-правовая трансформация институтов местного самоуправления в контексте российских модернизационных процессов: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2009.
44. Овсянников С.А. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации в контексте проведения муниципальной реформы: автореф.

дис. … канд юридических наук: 12 00.02. Саратов, 2007 / URL: http://lawtheses.com/pravovye-osnovy-vzaimodeystviya-organov-mestnogo-samoupravleniya-i-organov-gosudarstvennoy-vlasti-rossiyskoy-federatsii-v#ixzz3SebcyNvY (дата обращения 17.01.2017).

45. Бабун Р. Современные проблемы местного самоуправления // Муниципальная власть. 2008. № 4. С. 52-59.
46. Безруков А.В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 6. С. 23-28.
47. Бондарь Н.С. Буква и дух российской Конституции: 20-летний опыт гармонизации в свете конституционного правосудия // Журнал российского права. 2013. N 11. С. 5 - 17, 13-14.
48. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление - сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 4. С. 62-74.
49. Бялкина Т.М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 1. С. 62-66.
50. Васильев В. И. Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 5-17.
51. Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. N 11. С. 51-59.
52. Виноградова П.А. Законодательные требования к порядку выборов глав субъектов Российской Федерации и муниципалитетов законодательными (представительными) органами власти // Административное и муниципальное право. 2015. N 7. С. 726-731.
53. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска

выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. N 5. С. 14-42

54. Зюзина Т.Е. О природе и генезисе современного российского местного самоуправления // История государства и права. 2015. N 11. С. 6-11
55. Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 15-24.
56. Костюков А.Н. Местному самоуправлению нужна новая государственная защита // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 12. С. 52-58.
57. Костюков А.Н. Народовластие как конституционная ценность // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. N 6. С. 3-8.
58. Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 5. С. 67-73.
59. Палагнюк А.Ф. Принципы централизации и децентрализации публичной власти в современной России // История государства и права. 2007. N 1. С. 4-5
60. Петрова Е.В. Вариативность избрания органов местного самоуправления в сибирских регионах // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2 С. 31-32.
61. Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 49-56.
62. Тимофеев Н.С. О смысле современных моделей местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 14-20.

63. Тюлегенов А.Э. Муниципальная демократия как механизм реализации местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2014. N 7. С. 689-695.
64. Алисова Л.Н., Аносова В.В. Очередное реформирование системы местного самоуправления как фактор политического единства народа и власти // Современное право. 2014. N 12 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru.
65. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. N 9. С. 149-161.
66. Костюков А.Н. Местному самоуправлению нужна новая государственная защита // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 12. С. 51-54
67. Соколов Н.Н. Чихладзе Л.Т. Теоретические основы местного самоуправления // Правозащитник. 2015 № 1 / URL: http://pravozashitnik.net/ru/2015/1/1 (дата обращения 22.04.2017).
68. Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий: «дерзость надежды» или конец российских самоуправленческих иллюзий // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 1. С. 57-63.
69. Селютин В.И. Местное самоуправление: некоторые итоги реформирования в экспертных оценках // Власть. 2016. № 3. С. 17-20
70. Тимофеев Н.С. У истоков современной модели местного самоуправления России: к 25-летию Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 6. С. 63-68.
71. Холопов В.А. Реформа местного самоуправления РФ и развитие институтов непосредственной муниципальной демократии: актуальные организационно-правовые ресурсы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 6. С. 33-36.

72. Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 12. С. 41-51.
73. Январева Л.В. Местное самоуправление в системе институтов публичной власти современной России // Социум и власть. 2015. № 3 С. 81-85.
74. В России повсеместно отменяют выборы городского и местного уровня // ИА Деловой Петербург / URL: http://www.dp.ru/103k7z/ (дата обращения 15.12.2016).
75. В Красноярске отменили прямые выборы мэра/ URL: http://www.dela.ru/news/otmenili-vybory/ (дата обращения 12.03.2017)
76. Ветров О. Красноярцы размышляют о выборах мэра/ URL: http://kras.mk.ru/print/article/1597254/ (дата обращения 1.04.2017).
77. В районах области проходят выборы муниципальных глав по обновленным правилам // Правительство Новосибирской области./ URL: http://www.nso.ru/news/18506 (дата обращения 3.04.2017).
78. Депутатам Горсовета предстоит доказать необходимость прямых выборов мэра / URL: http://news.mail.ru/inregions/siberian/24/politics/21739716/?frommail=1#print 1/1 (дата обращения 21.12.2016).
79. Заксобрание отказало Ачинску в прямых выборах мэра /URL: https://news.mail.ru/inregions/siberian/24/politics/22243675/?frommail=1 (дата обращения 5.11.2016).
80. Как оправдывали отмену выборов глав муниципальных образований в регионах РФ в 2014 // Ассоциация сибирских и дальневосточных городов/URL:http://www.asdg.ru/sections/gu/novosti.php?ELEMENT_ID=333813&SECTION_ID= (дата обращения 3.03.2017).
81. Каримуллин Р. Выборы главы Красноярска, прошедшие два года назад, могут стать историческими // Комсомольская правда -

Красноярск.-2014.- 9дек. /URL http://www.kp.ru/daily/26317/3196355/ (дата обращения 13.11.2016).

82. Локоть и его соседи остаются последними избранными мэрами // Тайга. Инфо./ URL: http://tayga.info/131238 (дата обращения 2.04.2017).
83. Мальков Д. Перцев А. Отменам закон писан // Коммерсантъ.- 2014.- 3 декабря. № 219. С.2.
84. На отмену выборов мэра администрации Красноярска дали три месяца /URL: http://news.mail.ru/inregions/siberian/24/politics/21510073/ (дата обращения 21.10.2016).
85. Озерова М. Денег муниципалитетам не дадут, но прямые выборы мэров — отменят // Московский комсомолец-2014.-10 апреля / URL: http://www.mk.ru/politics/article/2014/04/10/1012368-deneg-munitsipalitetam-ne-dadut-no-pryamyie-vyiboryi-merov-otmenyat.html (дата обращения 21.10.2016).
86. Плюснина М. В России стартовала отмена прямых выборов мэров… // Интернет – газета Znak.com . / URL: http://www.znak.com/svrdl/articles/14-04-19-13/102237.html (дата обращения 20.02.2017).
87. Павленко Е. Реформа местного самоуправления зашла в тупиковое положение. // Коммерсантъ. - 2015. - 12 окт. //URL: http://www.kommersant.ru/doc/2830615 pdf (дата обращения: 10.03.2017).
88. Судьбу прямых выборов мэра обсудили в Красноярске / URL: http://newslab.ru/news/656097 (дата обращения 25.11.2016).
89. Чернявский А. Красноярцы опять пробуют вернуть прямые выборы мэра// Независимая газета / URL: http://www.ng.ru/regions/2015-11-15/100_krasel.html?print=Y (дата обращения 2.04.2017).

Приложение 1.

Пояснительная записка
к проекту закона края «О внесении изменения в статью 2 Закона края «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае»

В целях реализации положений Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «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» Законом Красноярского края от 01.12.2014 № 7-2884 «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае» (далее – Закон края № 7-2884) установлен способ формирования представительного органа муниципального района, а также порядок избрания главы муниципального образования.

Федеральным законом от 03.02.2015 № 8-ФЗ «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» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ) внесены изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), касающиеся порядка избрания главы муниципального образования.

Федеральным законом № 8-ФЗ предусмотрена возможность применения в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования нового способа формирования органов местного самоуправления, при котором глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В этом случае глава муниципального образования возглавляет местную администрацию.

Проект закона края «О внесении изменения в статью 2 Закона края «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае» (далее – проект закона края) предполагает установление различных порядков избрания глав муниципальных образований в Красноярском крае с учетом особенностей организации местного самоуправления.

Проектом закона края предлагается внести изменение в статью 2 Закона края № 7-2884 в части определения порядка избрания глав муниципальных образований Красноярского края, установив, что по общему правилу глава муниципального образования в Красноярском крае избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

При этом проектом закона края предусматриваются исключения применительно к отдельным видам муниципальных образований.

Проектом закона края предлагается установить, что в городском округе закрытого административно-территориального образования края (далее - ЗАТО) глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса. Согласно Закону Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» глава администрации ЗАТО назначается по контракту по итогам конкурса, из чего следует, что глава ЗАТО не может возглавлять местную администрацию, а должен исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Соответственно, глава ЗАТО не может избираться по конкурсу.

Проектом закона края предлагается также установить, что в поселении края, являющемся административным центром муниципального района, в котором полномочия местной администрации поселения исполняет местная администрация муниципального района, глава муниципального образования избирается представительным органом поселения из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса.

Установление данного исключения обусловлено положениями Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которым, в случае возложения полномочий администрации поселения - административного центра муниципального района на администрацию муниципального района, местная администрация поселения не формируется, а глава поселения входит в состав представительного органа поселения с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя.

Принимая во внимание положения пункта 1 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, для сельских поселений, в которых полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, проектом закона предлагается установить, что глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

Кроме того, проектом закона края предлагается предусмотреть для сельских поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 500 человек, избрание главы муниципального образования на муниципальных выборах. Это обусловлено тем, что в настоящее время

в значительной части сельских поселений края, отвечающих указанному условию, уставом муниципального образования предусмотрены выборы главы муниципального образования. По состоянию на 01.01.2015 количество таких муниципальных образований в крае составляет 168, то есть одна треть от общего количества муниципальных образований края.

Принятие проекта закона края позволит сохранить существующий порядок избрания глав указанных сельских поселений.

В таком случае уставом сельского поселения может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования, либо в соответствии с уставом сельского поселения председатель представительного органа муниципального образования будет избираться депутатами из своего состава, а глава муниципального образования возглавлять местную администрацию.

Приложение 2.

Пояснительная записка
к проекту закона края «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае»

Представленный проект закона края направлен на развитие положений пункта 2 статьи 4 Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «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», которым предусмотрено принятие закона субъекта РФ по определению порядка формирования или избрания представительных органов муниципальных районов и порядка избрания глав муниципальных образований.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона № 136-ФЗ) определяется, что представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений либо избираться на муниципальных выборах. Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования из своего состава.

Законопроектом предлагается установить в отношении представительных органов муниципальных районов их избрание на муниципальных выборах, что соответствует сложившейся на сегодняшний день практике формирования представительных органов муниципальных районов в Красноярском крае.

Порядок избрания глав муниципальных образований предлагается определять уставом соответствующего муниципального образования.

Принятие Закона края «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае» не потребует дополнительных расходов из средств краевого бюджета.