

## БУДУЩЕЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА И ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СВЕТЕ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

© 2022 Шпак Анастасия Александровна

магистрант Юридической школы

Дальневосточный федеральный университет, Россия, Владивосток

E-mail: anastasiya-shpak98@mail.ru

Сегодня местное самоуправление стоит на пороге реформ. Проект соответствующего Федерального закона уже внесен в Государственную Думу РФ. На основании анализа его текста автором сделаны выводы о том, что формирование и деятельность органов местного самоуправления также подвергнутся значительным изменениям (проанализированы только некоторые аспекты). Большинство поправок связаны с конституционными поправками 2020 года и продолжающимся встраиванием местного самоуправления в систему публичной власти.

*Ключевые слова:* органы местного самоуправления, представительный орган, глава муниципального образования, публичная власть, органы государственной власти.

В данном исследовании производится сравнение некоторых норм главы 3 проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [8] с аналогичными положениями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] (далее по тексту – ФЗ № 131-ФЗ). На данный момент законопроект еще не рассмотрен в первом чтении, тем не менее, представляется, что основные направления изменений (в части представительного органа и главы муниципального образования, так как изучить все изменения не позволяет объем статьи) уже могут быть проанализированы.

Рассматривая вопросы формирования и деятельности органов местного самоуправления, необходимо учитывать новую редакцию Конституции РФ в части, касающейся местного самоуправления. Для данной главы имеют особое значение следующие изменения:

- если ранее, согласно ч. 1 ст. 131, структура органов местного самоуправления определялась населением самостоятельно, то в новой редакции она определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом;
- введена ч. 1.1 ст. 131: органы государственной власти могут участвовать в формировании

органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Также следует помнить о том, что с принятием законопроекта радикально меняется видовой состав муниципальных образований – остается лишь три вида: 1) городской округ; 2) муниципальный округ; 3) внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения, что сказывается на разнообразии вариантов формирования и взаимодействия органов местного самоуправления.

Глава 3 законопроекта открывается ст. 13, посвященной органам местного самоуправления (сейчас глава начинается со структуры, хотя первая статья в ней носит аналогичное наименование). Но наиболее важные положения, касающиеся структуры органов местного самоуправления, изложены в ст. 14. Состав основных органов местного самоуправления остается неизменным: представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация; все три элемента являются обязательными. Вместе с этим важно отметить, что ст. 85 законопроекта разрешает отсутствие местной администрации во внутригородских муниципальных образованиях города федерального значения (при некоторых условиях) – хотя в ч. 2

ст. 14 законопроекта нет указания на исключения, установленные федеральным законом.

Еще одно примечательное изменение: если сейчас по ч. 4 ст. 34 ФЗ № 131-ФЗ участие органов государственной власти в решении вопросов, касающихся органов местного самоуправления, ограничено (осуществляется «только») отдельными случаями, установленными ч. 2.1 ст. 36, ч. 5 и ч. 11 ст. 37, ст. 74 и ст. 74.1 ФЗ № 131-ФЗ, то в будущем оно будет возможно «в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Федеральным законом» (то есть в неограниченном количестве случаев, содержащихся в тексте закона).

Следующий блок норм (ст. 15–18) посвящен представительному органу муниципального образования.

Формирование представительного органа будет происходить исключительно посредством выборов. С одной стороны, это может трактоваться как демократизация местного самоуправления, так как теперь представительный орган всегда будет формироваться непосредственно населением. С другой стороны, это напрямую вытекает из упразднения поселений и городских округов с внутригородским делением.

В остальном регулирование, касающееся представительного органа, в данной части планируется изменить следующим образом: из главы исключены нормы, касающиеся формирования представительных органов на населенных территориях и во вновь образованных муниципальных образованиях и упраздняемых муниципальных образованиях, о нормативных правовых актах представительного органа (ч. 12 и 13 ст. 35 ФЗ № 131-ФЗ), также согласно ч. 2 ст. 18 порядок деятельности фракций будет устанавливаться регламентом или иным актом представительного органа муниципального образования (нет упоминания о законе субъекта, содержащегося в ч. 2 ст. 35.1 ФЗ № 131-ФЗ), из ст. 73 ФЗ № 131-ФЗ в ст. 17 законопроекта перенесены нормы о прекращении (досрочном) деятельности представительного органа в связи с вступлением в силу закона субъекта РФ о его роспуске.

Следующие далее статьи 19–21 посвящены главе муниципального образования.

Способы избрания главы на муниципальных выборах и представительным органом из своего состава остались неизменными.

Интересно, что в регулировании порядка избрания представительным органом из сво-

его состава были закреплены идеи, высказанные Конституционным Судом в Постановлении от 23 ноября 2021 г. № 50-П [5]. Согласно ч. 6 ст. 19, если кандидат на должность главы не набрал число голосов, необходимое для принятия решения представительным органом об избрании главы из своего состава, полномочия главы до дня избрания нового главы и вступления его в должность временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или депутат представительного органа муниципального образования, определяемые в соответствии с его уставом. Данное нововведение должно исключить ситуации, когда при невозможности осуществления процедуры избрания представительным органом из своего состава, «бывший» глава продолжает осуществлять свои полномочия, и обеспечить сменяемость власти.

Серьезным нововведением стала замена способа избрания главы муниципального образования представительным органом по конкурсу на избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта. Согласно пояснительной записке к законопроекту «новелла обеспечивает предусмотренную Конституцией Российской Федерации возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления» [6].

Относительно самой возможности участия органов власти и должностных лиц субъекта федерации в формировании органов местного самоуправления дискуссии ведутся достаточно долго. Всплеск обсуждений и критики вызвали соответствующие конституционные поправки 2020 года, так как они являются основой и обуславливают возможность изменений федерального законодательства. Часть научного сообщества придерживается точки зрения, что поправки отразили фактическое положение местного самоуправления и синхронизировали нормативное регулирование и практику. В том числе к.ю.н., доцент Осетров С.А. отмечает, что возможность государственных органов участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности соответствующих должностных лиц «ликвидирует формальное конституционное обособление местного самоуправления» [3]. Другая часть высказывается о негативном влиянии поправок на местное самоуправление. Выдвигаются идеи о том, что поправками порождается

«значительный конституционно-правовой риск чрезмерного вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления, в ключевые вопросы их формирования и роспуска, что приведет к введению различных безальтернативных способов» [9] и угроза местному самоуправлению как разновидности институтов гражданского общества, так как оно «должно оставаться проявлением самостоятельности, а не иметь «заданный сверху» характер» [7].

Тем не менее, на данный момент планируемые к введению в действие положения полностью соответствуют Конституции РФ в ее новой редакции – ч. 1.1 ст. 131. Как Конституционный Суд указывал в своем Заключении по поправкам в Конституцию, нормы ч. 1.1, а также 1 и 3 ст. 131 не могут рассматриваться как несовместимые с требованиями статьи 12 Конституции [4].

Отметим, однако, что если сегодня процедура избрания главы «по конкурсу» достаточно подробно урегулирована в федеральном законе, то в будущем федеральным законом устанавливается только то, что представителю органу для голосования представляется не менее двух кандидатур (ч. 8 ст. 19), тогда как порядок предварительного рассмотрения высшим должностным лицом субъекта и представления представителю органу муниципального образования кандидатов на должность главы муниципального образования устанавливается законом субъекта (ч. 9 ст. 19).

Несмотря на значительные изменения видов муниципальных образований, видовое разнообразие статусов главы муниципального образования сохраняется: 1) глава-председатель (избирается на муниципальных выборах либо представительным органом из своего состава); 2) глава-администратор (избирается на муниципальных выборах либо представительным органом из своего состава либо представительным органом из кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта; при этом в последнем случае глава может быть исключительно администратором); 3) глава-совместитель (избирается на муниципальных выборах либо представительным органом из своего состава – исключение для внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, уставом которых закреплено совмещение).

Еще одно важное новшество заключается в том, что в соответствии с будущим регули-

рованием глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, будет одновременно замещать государственную и муниципальную должность (ч. 18 ст. 19).

Отметим, что таким статусом будет обладать только глава-администратор. Интересно, что по данным Министерства юстиции РФ на 2020 год в муниципальных образованиях, виды которых сохранятся после изменения законодательства, 100% глав-администраторов избираются по конкурсу в муниципальных округах, 68,9% глав-администраторов избираются по конкурсу, 8,1% – на выборах, 0,8% – из депутатов в городских округах и 0,4% глав-администраторов избираются по конкурсу во внутригородских территориях городов федерального значения (практическая реализация сочетания «избрание по конкурсу глав администратора» является преимущественным и в муниципальных районах, городских округах с делением, внутригородских районах, а также сельских поселениях) [1]. Если с заменой избрания «по конкурсу» на избрание из кандидатур, представленных главой субъекта сохранится схожее соотношение, то можно представить, насколько значительное количество глав муниципальных образований будет занимать государственные должности субъекта.

В остальном регулирование, касающееся главы местной администрации в данной части изменится следующим образом: изъята норма о том, что уставом муниципального образования могут устанавливаться ограничения, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более определенного данным уставом количества сроков подряд (ч. 3.2 ст. 36 ФЗ № 131-ФЗ), досрочное прекращение полномочий в связи с отзывом избирателями упразднено, в связи с утратой доверия Президента – сохранилось, но не раскрыто в новом регулировании (п. 3 ч 1 ст. 21 законопроекта против ч. 6.1 ст. 36 ФЗ № 131-ФЗ, содержащей два подпункта), новым основанием для удаления главы в отставку станет систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления (на наш взгляд, оценочная формулировка), при несогласии с решением об отставке глава лишен возможности предоставить свое особое мнение.

Таким образом, можно сделать предварительные (так как законопроект на данный мо-

мент далек от принятия) выводы о том, что планируемое регулирование имеет тесную связь с конституционными поправками 2020 года (в частности усиление влияния и взаимосвязи с органами государственной власти). Форма изложения нормативного материала представляется более четкой и структурированной, при

этом дать однозначную оценку содержательных изменений на данный момент нельзя. В целом местное самоуправление ожидают значительные преобразования, положительный или отрицательный характер которых можно только предполагать.

### Библиографический список

1. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). Министерство юстиции Российской Федерации. Москва, 2020. [Электронный ресурс]. – URL: [http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Minyust\\_RF\\_Doklad\\_o\\_ezhegodnom\\_monitoringe\\_2019\\_-2020.pdf](http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Minyust_RF_Doklad_o_ezhegodnom_monitoringe_2019_-2020.pdf) – Текст: электронный.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.
3. Осетров С. А. Российская модель разделения власти: конституционное поправление / С. А. Осетров // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.
4. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.
5. По делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А. А. Афиногенова, В. А. Вольского и других: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.11.2021 № 50-П. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.
6. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> – Текст: электронный.
7. Приходько Т. В. Местное самоуправление в контексте поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года / Т. В. Приходько, О. В. Федорова // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 1. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.
8. Проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> – Текст: электронный.
9. Третьяк И. А. Тенденции развития местного самоуправления в свете конституционной реформы / И. А. Третьяк // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.