

**ЧЕТВЕРТЬ ВЕКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ. НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ
СТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

Ю. В. Агибалов

*Воронежский институт экономики и социального управления,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 27 сентября 2019 г.

Аннотация: статья посвящена анализу основных этапов реформы местного самоуправления в России и особенностям становления местного самоуправления в Воронежской области. В статье выявлены проблемы низкой активности населения и предложены направления совершенствования законодательства и пути вовлечения населения в осуществление местного самоуправления.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, избирательное законодательство, муниципальная власть, народовластие.

Abstract: the article is devoted to the analysis of the main stages of the reform of local self-government in Russia and the peculiarities of the formation of local self-government in the Voronezh region. The article identifies the problems of low activity of the population and suggests ways to improve legislation and ways of involving the population in the implementation of local self-government.

Key words: reform of local self-government, electoral legislation, municipal power, democracy.

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., впервые в истории России закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя.

Часть 2 ст. 3 Конституции РФ устанавливает, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления», относя тем самым органы местного самоуправления к институтам власти. В ч. 3 ст. 3 закреплено, что «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Исходя из норм ст. 3 Конституции РФ местное самоуправление является формой народовластия и может осуществляться народом непосредственно через местный референдум и муниципальные выборы, а также через формируемые органы местного самоуправления.

Прошедшие четверть века в России были ознаменованы реформами местного самоуправления и избирательного законодательства, в ходе которых основное внимание уделялось вопросам совершенствования структуры органов местного самоуправления, закрепления за ними вопросов

местного значения и полномочий по их осуществлению. И это не случайно. Как подчеркнул Президент РФ В. В. Путин в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г., «местная власть должна быть устроена так, чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой»¹.

В статье сделана попытка подвести некоторые итоги реформирования местного самоуправления в России и дать анализ практики становления местного самоуправления в Воронежской области.

Основные этапы реформирования местного самоуправления в России

Конституция РФ 1993 г. закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации. На момент ее принятия правовую основу местного самоуправления составляли указы Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», которым прекращалась деятельность городских и районных советов народных депутатов, с передачей их функций соответствующим местным администрациям² (далее – Указ № 1760), и от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»³. Этими указами были признаны недействующими большинство статей Закона РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации»⁴ и Закона РСФСР «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР»⁵ (за исключением ст. 36). Указом № 1760 было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. На основе этого положения формировались органы местного самоуправления в России.

В Конституции РФ определение общих принципов организации местного самоуправления отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Первым федеральным законом, определявшим общие принципы организации местного самоуправления, был Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ). В Федеральном законе № 154-ФЗ представительный орган местного самоуправления определен

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию 12 декабря 2013 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/ (дата обращения: 31.07.2019).

² Собр. актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

³ Там же. № 52. Ст. 5071.

⁴ О местном самоуправлении в Российской Федерации : закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1// Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

⁵ О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР : закон РСФСР // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 23. Ст. 279.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

как «выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования» (ст. 1). Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. В законе были закреплены вопросы, находящиеся в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления. Полномочия представительных органов местного самоуправления должны были закрепляться в уставе муниципального образования.

Федеральный закон № 154-ФЗ предусматривал закрепление в уставах муниципальных образований должности глав местного самоуправления с наделением их собственными полномочиями. Этот закон позволял субъектам РФ формировать собственное законодательство по вопросам местного самоуправления и предоставлял органам местного самоуправления широкие полномочия в рамках Конституции РФ и действующего законодательства.

В Воронежской области закон о местном самоуправлении был принят за восемь месяцев до принятия федерального закона⁷. В Законе Воронежской области от 28 декабря 1994 г. № 8-З «О местном самоуправлении в Воронежской области» (далее – Закон № 8-З) в отсутствие федерального закона, устанавливающего общие принципы организации местного самоуправления на основе Конституции РФ, были определены территориальные, организационные и финансово-экономические основы местного самоуправления в Воронежской области, формы прямого волеизъявления граждан и гарантии местного самоуправления. В нем были закреплены нормы, в соответствии с которыми местное самоуправление осуществлялось в районах, городах, селах и сельсоветах. В составе муниципальных образований районов были другие муниципальные образования (поселки, села, сельсоветы, города). Закон предусматривал в обязательном порядке наличие представительного органа, а также возможность формировать исполнительные органы местного самоуправления. Уставом муниципального образования могла быть предусмотрена должность главы муниципального образования – выборного должностного лица местного самоуправления. Глава муниципального образования избирается на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании либо иным способом, предусмотренным федеральными законами.

Руководителем исполнительного органа местного самоуправления, в соответствии с уставом муниципального образования, может являться глава муниципального образования или иное выборное должностное лицо местного самоуправления.

⁷ О местном самоуправлении в Воронежской области : закон Воронежской области от 28 декабря 1994 г. № 8-З.

Уставом муниципального образования должность руководителя исполнительного органа местного самоуправления может быть предусмотрена как самостоятельная должность, являющаяся как выборной муниципальной должностью, так и муниципальной должностью муниципальной службы. Порядок замещения должности руководителя исполнительного органа местного самоуправления должен был определяться уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами Воронежской области. Если руководитель исполнительного органа в соответствии с уставом назначался представительным органом, то с ним заключается контракт на срок полномочий представительного органа местного самоуправления текущего созыва. Это были новеллы в законодательстве о местном самоуправлении в Российской Федерации. В главе 5 Закона № 8-З был закреплён статус и полномочия представительного, в главе 7 – исполнительного, в главе 6 – основы статуса выборного должностного лица (главы муниципального образования).

В Законе № 8-З закреплёны положения о подотчётности и подконтрольности органов местного самоуправления населению, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, а главы муниципального образования и должностных лиц исполнительных органов – перед представительным органом.

В ст. 33 Закона № 8-З была закреплена процедура отзыва депутатов, выборных должностных лиц и выражения недоверия должностным лицам местного самоуправления. Так, депутаты представительного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления могут быть отозваны избравшим их населением в порядке, установленном федеральными законами, законами Воронежской области, уставом муниципального образования. Представительный орган был наделён правом выражения недоверия должностным лицам местной администрации, назначение которых осуществлялось по согласованию с представительным органом.

В ст. 34 Закона № 8-З была предусмотрена возможность закрепления в уставе муниципального образования права взаимного отклонения руководителем исполнительного органа местного самоуправления и представительным органом местного самоуправления их правовых актов, если, по их мнению, принятый акт противоречит закону либо недостаточно обеспечен финансовыми и материальными ресурсами.

Закон № 8-З был, несомненно, революционным, позволившим в отсутствие федерального законодательства в Воронежской области на правовой основе сформировать систему местного самоуправления.

Многие нормы Закона № 8-З сохранили свою актуальность и воспроизведены в действующем законодательстве. Так, нормы о наличии представительных и исполнительных органов, главы муниципального образования в качестве обязательных, возможности отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, отрешение от должности должностных лиц местного самоуправления и выражения им недоверия были впервые закреплёны на федеральном уровне только в

2003 г. в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ⁸, а подотчетность главы администрации представительному органу и удаление главы муниципального образования в отставку представительным органом – в 2009 г. Федеральным законом от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹.

Кроме базового закона о местном самоуправлении в Воронежской области были приняты следующие законы: «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Воронежской области»¹⁰; «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области»¹¹; «О муниципальной службе в Воронежской области»¹²; «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления в Воронежской области»¹³ и др.

Таким образом, в Воронежской области была создана правовая база для деятельности органов местного самоуправления.

Первая реформа местного самоуправления связана с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Федеральным законом № 131-ФЗ была изменена территориальная организация местного самоуправления. В соответствии с нормами этого закона в России вводятся два уровня организации местного самоуправления (как в Законе Воронежской области № 8-З, за исключением введенного понятия «городской округ»). В отличие от Федерального закона № 154-ФЗ, в Федеральном законе № 131-ФЗ была закреплена единая для всех муниципальных образований структура органов местного самоуправления, включающая в себя в качестве обязательных органов муниципального образования: представительного органа, главы муниципального образования и исполнительно-распорядительного органа (местной администрации). В муниципальных образованиях могут также образовываться контрольные органы. Эти нормы в Законе № 8-З могли образовываться, если они были закреплены в уставе муниципального образования.

⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 19. Ст. 2280.

¹⁰ О статусе депутата представительного органа местного самоуправления : закон Воронежской области от 21 марта 1995 г. № 12-З // Коммуна. 1995. 6 апр.

¹¹ Об административно-территориальном устройстве Воронежской области : закон Воронежской области от 17 мая 1995 г. № 15-З // Там же. 30 мая.

¹² О муниципальной службе в Воронежской области : закон Воронежской области от 15 апреля 1996 г. № 50-З // Там же. 1996. 23 апр.

¹³ О статусе выборного должностного лица местного самоуправления : закон Воронежской области от 27 октября 1999 г. № 118-П-ОЗ // Коммуна. 1999. 5 нояб.

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Федеральным законом № 131-ФЗ большинство норм носило императивный характер, вместо норм-принципов. Субъекты РФ получили право осуществлять правовое регулирование отдельных вопросов местного самоуправления только в случаях, указанных в этом базовом законе. После вступления в силу в полном объеме Федерального закона № 131-ФЗ субъекты РФ не только лишились права регулировать своими законами вопросы местного самоуправления, неурегулированные на федеральном уровне, но и были обязаны признать утратившими силу ранее принятые законы. Так, в Воронежской области в 2009 г. были признаны утратившими силу законы «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Воронежской области»¹⁵ и «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления в Воронежской области»¹⁶, а федеральные законы, регулирующие статус депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, не приняты до настоящего времени.

В Федеральном законе № 131-ФЗ подробно регулируются вопросы структуры органов местного самоуправления, несмотря на конституционную норму о том, что *структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно*. Этим законом муниципальным образованиям предписано не только то, какие органы создавать (ст. 34), но и кто и в каких случаях их должен возглавлять (ст. 35–37). Так, из федерального законодательства была исключена норма, в соответствии с которой представительный орган был наделен правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения.

В ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ подробно прописаны вопросы формирования представительных органов местного самоуправления в зависимости от вида муниципального образования и численности жителей, статуса представительных органов местного самоуправления, в том числе и вопросы, относящиеся к исключительной компетенции представительного органа. Представительные органы местного самоуправления муниципальных районов получили право не только избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, но и формироваться из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава.

Введенный Федеральным законом № 131-ФЗ институт отзыва депутата (выборного должностного лица) местного самоуправления практически невозможно реализовать, так как, с одной стороны, основанием для отзыва могут служить только противоправные решения и действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке, а с другой

¹⁵ О статусе депутата представительного органа местного самоуправления : закон Воронежской области от 21 марта 1995 г. № 12-З // Коммуна.1995. 6 апр.

¹⁶ О статусе выборного должностного лица местного самоуправления : закон Воронежской области от 27 октября 1999 г. № 118-П-ОЗ // Там же. 1999. 5 нояб.

– если процедура будет начата, то перспектива отзыва практически не осуществима, так как лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее 50 процентов от числа избирателей, зарегистрированных в избирательном округе.

В законе расширен перечень форм непосредственного осуществления и участия в осуществлении местного самоуправления населением, однако это не привело к повышению активности населения.

Поспешность с принятием Федерального закона № 131-ФЗ привела к тому, что в него вносились и вносятся многочисленные поправки. Методом «проб и ошибок» велись поиски решения важных вопросов, касающиеся структуры и организации деятельности органов местного самоуправления.

Практика реализации Федерального закона № 131-ФЗ показала, что регулирование на федеральном уровне всех вопросов, касающихся структуры органов местного самоуправления, их взаимодействия для всех субъектов РФ, является не эффективным, а в отдельных случаях и нецелесообразным.

На наличие проблем в системе местного самоуправления обратил внимание Президент РФ В. В. Путин в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. Он определил в качестве важнейшей задачи «уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово-состоятельной власти на местах»¹⁷.

*Муниципальная реформа 2014 г. стартовала с принятия Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 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»*¹⁸ (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) и была направлена на реализацию Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г.

Федеральным законом № 136-ФЗ субъекты РФ получили право перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ, определять порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления, устанавливать двухуровневую модель местного самоуправления в городских округах. Выступая на заседании Совета при Президенте по развитию местного самоуправления в г. Иваново 26 мая 2014 г., В. В. Путин, говоря о Федеральном законе № 136-ФЗ, подчеркнул, что «регионам в ближайшее время предстоит серьезная работа по определению оптимальной модели организации мест-

¹⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. // Рос. газета. 2013. 13 дек.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

ного самоуправления на своих территориях. Важно, чтобы все понимали: в основе системы правового регулирования местного самоуправления в России лежит свобода выбора... Нельзя ничего навязывать – надо обязательно принять во внимание мнение глав муниципалитетов, депутатов местных представительных органов»¹⁹.

Несмотря на очевидные недостатки, существующие в нормах Закона № 136-ФЗ, муниципальная реформа 2014 г., несомненно, является шагом вперед в развитии законодательства. Как справедливо подчеркнул Президент РФ В. В. Путин, нормы Закона № 136-ФЗ «не носят императивного характера, они не навязываются, и они не обязательны, но это еще одна из опций... один из вариантов в дополнение к тому, что функционировало, действовало до сих пор»²⁰.

Очевидно, что эффективность принятых в Законе № 136-ФЗ норм зависит от желания субъектов РФ на практике реализовать конституционные нормы. В Воронежской области, получив возможность самостоятельно устанавливать порядок избрания глав муниципальных образований и формирования представительных органов муниципальных районов, был организован диалог с органами местного самоуправления и институтами гражданского общества, результатом которого стало принятие Закона Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ (далее – Закон № 149-ОЗ)²¹. Данным законом региональная власть предоставила право муниципалитетам самостоятельно решать эти вопросы и закреплять в уставах муниципальных образований. Законом Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 148-ОЗ «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Воронежской области» за сельскими поселениями было закреплено 16 вопросов местного значения из числа установленных ст. 14 Закона № 131-ФЗ за городскими поселениями²².

Изменения федерального законодательства и законодательства Воронежской области в 2014 г. существенно не повлияли на порядок формирования органов местного самоуправления, распределение полномочий между ними в муниципальных образованиях Воронежской области.

За прошедшие со дня принятия Федерального закона № 136-ФЗ годы в Воронежской области представительные органы ряда муниципальных образований вносили свои изменения в Уставы муниципальных образований, которыми изменяли порядок избрания депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований. Однако такие изменения не носили массовый характер. По данным

¹⁹ Официальный сайт Администрации Президента Российской Федерации. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/21097/print>

²⁰ Там же.

²¹ О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий : закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ . URL: <http://pravo.govrn.ru>

²² О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Воронежской области : закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 148-ОЗ. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/21097/print>

на 1 января 2018 г. в Воронежской области на муниципальных выборах избираются 178 глав поселений, из числа депутатов 262 главы поселений, 24 главы муниципальных образований муниципальных районов и городских округов избираются депутатами из своего состава и возглавляют представительные органы, 10 глав избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. В Воронежской области в 10 муниципальных районах районный Совет народных депутатов формируется из глав поселений и депутатов поселений. Только в одном муниципальном районе воспользовались правом, предоставленным законом, в соответствии с которым с 1 января 2016 г. администрация Подгоренского района выполняет функции администрации Подгоренского городского поселения, являющегося административным центром района²³.

В городском округе город Воронеж глава муниципального образования избирается из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией²⁴.

К сожалению, практика реализации Федерального закона № 136-ФЗ показывает, что подобный подход к регулированию местного самоуправления в регионе является исключением. В абсолютном большинстве субъектов РФ законами были определены структуры органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, порядок их формирования, а органам местного самоуправления была отведена роль приведения своих уставов и нормативных правовых актов в соответствие с законодательством.

Новый этап реформы местного самоуправления сегодня связывают с принятием Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁵, которым вносятся изменения в принципы территориальной организации местного самоуправления, вводится новый вид муниципального образования – «муниципальный округ». Для реализации этого закона вводится переходный период до 1 января 2025 г. Жизнь покажет, насколько актуальным и востребованным будет этот закон.

Несмотря на проводимые реформы, население так и не признало местное самоуправление своим и проявляет в большей степени безразличие к муниципальной власти²⁶.

²³ О состоянии местного самоуправления в Воронежской области на 01.01.2018: доклад Ассоциации «Совет муниципальных образований Воронежской области». Воронеж, 2018.

²⁴ О внесении изменений в Устав городского округа город Воронеж: решение Воронежской городской Думы от 21 декабря 2016 г. № 436-I // *Берег*. 2016. 27 дек.

²⁵ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2019. № 18. Ст. 2211.

²⁶ См.: *Агибалов Ю. В.* Местное самоуправление: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. Воронеж, 2018. С. 151.

Реформа избирательного законодательства в России

Наряду с реформой местного самоуправления проводилась и реформа избирательного законодательства. Принципиальные изменения обосновывались необходимостью повышения роли политических партий в России. Так, Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений в ст. 35 и 38 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» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов» в Федеральный закон № 131-ФЗ были внесены нормы, в соответствии с которыми «не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов», а также в «случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется»²⁷. Через год Федеральным законом от 6 октября 2012 г. № 173-ФЗ ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была дополнена следующими положениями: 1. «Выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам.

2. В случае, если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального образования (за исключением представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов) часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорцио-

²⁷ О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 13. Ст. 1685.

нально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов»²⁸.

Федеральным законом от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ в ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ исключили слова «за исключением представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов». Эта норма позволила в муниципальных районах и городских округах, как в других видах муниципальных образований, на выборах в представительные органы самостоятельно определять количество депутатских мандатов, замещаемых по пропорциональной системе, но не менее 10²⁹.

В соответствии с этими изменениями федерального законодательства были внесены изменения в Избирательный кодекс Воронежской области³⁰ и нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Так, решением Воронежской городской Думы от 28 января 2015 г. № 1708-III были внесены изменения в Устав городского округа город Воронеж, в соответствии с которыми городская Дума состоит из 36 депутатов, избираемых на муниципальных выборах по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе сроком на 5 лет. При этом 24 депутата избираются по одномандатным избирательным округам, 12 – по единому избирательному округу, включающему в себя территорию городского округа город Воронеж³¹.

Этими изменениями не закончилось реформирование избирательного законодательства. В 2018 г. в Воронежской области был принят Закон от 24 мая 2018 г. № 61-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Избирательный кодекс Воронежской области»³². В соответствии с этим законом «вид избирательной системы, применяемой на выборах в органы местного самоуправления, а также число депутатов представи-

²⁸ О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 6 октября 2012 г. № 173-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43. Ст. 5786.

²⁹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³⁰ Законы Воронежской области: от 26.04.2013 № 39-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Избирательный кодекс Воронежской области» и Закон Воронежской области «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области» // Молодой коммунар. 2013. 27 апр. ; от 27.05.2014 № 46-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Избирательный кодекс Воронежской области» в связи с внесением изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Там же. 2014. 30 мая.

³¹ О внесении изменения в Устав городского округа город Воронеж: решение Воронежской городской Думы от 28 января 2015 г. № 1708-III // Берег. 2015. 20 февр.

³² URL: <http://www.pravo.gov.ru>

тельного органа муниципального образования, избираемых по той или иной избирательной системе, определяются в уставе соответствующего муниципального образования». Этот закон предоставляет органам местного самоуправления в полном объеме реализовать свои полномочия, предоставленные Законом № 149-ОЗ³³.

Проводимые реформы местного самоуправления и избирательного законодательства, к сожалению, не привели к повышению интереса к участию в местном самоуправлении. За последние годы значительно снизилась явка на выборах не только в органы местного самоуправления, но и в органы государственной власти. Конституционная норма о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, все реже становится востребованной. Население не знает не только своих депутатов, но и мэров городов и губернаторов.

Чем можно заинтересовать население активнее участвовать в решении вопросов местного значения в своем муниципальном образовании?

Что необходимо сделать, чтобы повысить интерес избирателей к выборам? Ответ на эти вопросы один: вернуть доверие населения к власти. Для этого необходимо изменение не только действующего законодательства, но и практики работы органов государственной власти и местного самоуправления. Совершенно очевидно, что закрепленные в Федеральном законе № 131-ФЗ формы осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в местном самоуправлении не работают. Основными, но не единственными причинами являются следующие:

- 1) правовая безграмотность населения;
- 2) изменение федерального законодательства о местном самоуправлении и выборах путем определения в нем обязательной структуры и порядка избрания органов местного самоуправления, а также введения различного рода «фильтров» и ограничений существенно ограничили роль и возможности не только населения, но и органов местного самоуправления;
- 3) незнание работниками органов местного самоуправления возможностей на практике применить нормы законодательства, направленные на привлечение населения к участию в решении самостоятельно и под свою ответственность вопросов местного значения;
- 4) проводимые органами местного самоуправления публичные слушания и общенародные обсуждения, опросы граждан носят формальный характер, и часто мнение населения остается без должного внимания при принятии решений органами власти.

По Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах. По Федеральному закону № 131-ФЗ к формам непосредственного осуществления населением местного само-

³³ О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий: закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ. URL: <http://pravo.govrn.ru>

управления кроме этих форм отнесены также: голосование по изменению границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и голосования по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, а также сходы граждан. За прошедшие после принятия Федерального закона № 131-ФЗ годы муниципальные референдумы практически не проводятся; голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований федеральный законодатель в большинстве случаев передал от населения представительным органам; голосование по отзыву выборных должностных лиц местного самоуправления носят единичный характер, а по отзыву депутата практически невозможны, так как основанием для отзыва депутата, как ранее было уже отмечено, должно являться только «могут служить только противоправные решения и действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке». Единственной действующей формой являются сходы граждан в муниципальных образованиях, где численность избирателей не превышает 100 человек, так как в этом случае сход граждан выполняет функции представительного органа, но таких муниципальных образований не так много, а в Воронежской области их нет вообще. Поэтому при всем многообразии форм осуществления местного самоуправления практически единственной действующей формой осуществления своей власти народом во всех муниципальных образованиях остались только выборы.

В результате проводимых реформ местного самоуправления и избирательного законодательства в России законодатели основной акцент делали на повышение роли политических партий в формировании институтов власти, совершенствование территориальных и организационных основ местного самоуправления и не обращали должного внимания на привлечение населения к участию в местном самоуправлении. Так, законодательное закрепление обязательного проведения выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти и в органы местного самоуправления по смешанной системе привели к тому, что избиратели не знают своих депутатов. Депутаты сегодня не обязаны отчитываться перед избирателями. Народ не может отозвать депутата, избранного по партийному списку вообще, и практически невозможно отозвать депутата, избранного по избирательному округу из-за достаточно сложной процедуры. Аналогичная ситуация и с главами муниципальных образований. В настоящее время выборы глав муниципальных образований населением остались в основном в поселениях. Большинство глав муниципальных образований избираются депутатами представительного органа из своего состава либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. В этих случаях возможности у населения отозвать главу муниципального образования нет. Все эти изменения привели к тому, что население потеряло веру в то, что от него что-либо зависит. Результат мы видим в ходе выборов в органы государственной

власти и местного самоуправления, на которые ходит все меньше избирателей, несмотря на проводимую пропагандистскую работу по привлечению населения на выборы органами власти всех уровней.

Очевидно, что только одними призывами не исправить сложившееся положение. Избиратели должны на практике увидеть, что от их выбора зависит развитие муниципального образования, а также их будущее. Для этого необходимо обеспечить на практике реализацию прав граждан, закрепленных в Конституции РФ и федеральном законодательстве, на осуществление своей власти и участия в осуществлении местного самоуправления. Население должно получить право определять структуру и порядок формирования органов местного самоуправления самостоятельно, на основе общих принципов организации местного самоуправления, закрепленных в федеральном законодательстве и законах субъектов Федерации. Необходимо повысить статус и ответственность депутатов представительных органов и глав муниципальных образований. Для этого в первоочередном порядке необходимо:

– принять федеральные законы о статусе депутата представительного органа и выборного должностного лица местного самоуправления;

– вернуть в федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления положение, в соответствии с которым представительные органы должны быть наделены правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования;

– дополнить федеральное законодательство институтом наказов избирателей, обязанностями депутатов отчитываться перед избирателями о своей работе в представительном органе и выполнении предвыборных обещаний; а глав муниципальных образований – отчитываться перед населением, независимо от формы избрания;

– предусмотреть в качестве оснований для отзыва депутата отсутствие связи с избирателями и невыполнение предвыборных обещаний.

Необходимо, не дожидаясь изменений федерального законодательства, рекомендовать органам местного самоуправления внести на обсуждение населения муниципального образования существующую структуру органов местного самоуправления, с целью выявления мнения о ее эффективности и предложений по ее совершенствованию, в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Воронежской области. В случае если население выскажется за изменение структуры органов местного самоуправления или порядка их формирования, то подготовить предложения по изменению устава муниципального образования. Представительным органам местного самоуправления в инициативном порядке внести изменения в нормативные правовые акты, предусматривающие порядок и формы проведения отчетов депутатов перед населением о работе в представительном органе и выполнении обещаний, данных избирателям в ходе предвыборной кампании и встреч с населением, а также предоставить право населению требовать проведения внеочеред-

ного отчета депутата перед населением. Подобные нормы были в ст. 18 Закона Воронежской области от 21 марта 1995 г. № 12-З «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления»³⁴.

³⁴ О статусе депутата представительного органа местного самоуправления : закон Воронежской области от 21 марта 1995 г. № 12-З // Коммуна.1995. 6 апр.

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

Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: agibalov@govrn.ru

Russian Academy of National Economy and Public Administration by President of the Russian Federation (Voronezh Branch)

Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences, Professor of the State and Municipal Service and Personnel Policy Department

E-mail: agibalov@govrn.ru