

Баженова О.И. Проблемы взаимодействия субъектов Федерации и муниципальных образований в части полномочий субъектов Федерации по организации местного самоуправления¹

1. Как показывает практика функционирования муниципальной власти с момента возрождения местного самоуправления в России, проблема взаимодействия субъектов Федерации и муниципальных образований, определения границ вмешательства субъектов Федерации в вопросы организации и деятельности муниципалитетов, а также наличие возможностей обратного влияния последних на региональную власть во многом определяют состояние местного самоуправления.

На фоне проводимых преобразований в системе публичной власти, направленных на достижение провозглашенной конституционной реформой 2020 г. цели обеспечения единства системы публичной власти, особое значение приобретает вопрос о границах и возможностях влияния субъектов Российской Федерации на организацию местного самоуправления. Но решение этой проблемы весьма затруднительно, что объяснить довольно просто. С одной стороны, принцип федерализма и принцип местного самоуправления связывает единство конституционно-правовой природы как принципов организации власти в современном демократическом государстве, способствующих ее децентрализации и осуществлению на демократических началах. И это, с точки зрения концепции, предполагает наличие заинтересованности субъектов Федерации в крепком и самостоятельном местном самоуправлении. С другой стороны, (объективная) иерархическая система организации власти, где местное самоуправление предстает ее нижним уровнем, «над» которым выстраивается региональная власть, предопределяет желание последней подчинить протекающие муниципальные процессы собственному влиянию. Этот аспект предопределяется во многом

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31220.

сложившимися традициями организации и реализации политической власти, состоянием федерализма.

Статья 72 Конституции России (п. «н» ч. 1) относит вопрос установления общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации к совместному ведению Федерации и субъектов Федерации, что обусловлено потребностью участия субъектов Федерации в организации местного самоуправления с целью учета региональных особенностей, учета их роли в реализации общей государственной политики в различных направлениях общественной жизни и т.д. Однако в поисках оптимальной формы участия субъектов Федерации в регулировании вопросов организации местного самоуправления подход законодателя различался.

Предусмотренный ранее действовавшим Законом № 154-ФЗ² рамочный характер федерального правового регулирования вопросов организации местного самоуправления допускал широкие возможности регионального правотворчества. Но это привело к фактической «узурпации» регулятивных полномочий субъектами Российской Федерации, воспользовавшимися обозначенной законодательной формулой в условиях слабости федеральной государственной власти. Последствия сосредоточения полномочий по организации муниципальной власти в руках региональной власти не заставили себя долго ждать. Достаточно напомнить о существенном сокращении количества муниципалитетов по всей территории России (с 29 448 в 1993 г. до 11 488 в 2002 г.), о фактическом затягивании процесса формирования представительных органов муниципальных образований, о поддержке усиления местной исполнительной власти, об игнорировании федеральных требований, направленных на формирование экономической основы местного самоуправления и т.д. Вести речь о становлении местного самоуправления при таких обстоятельствах оказалось довольно тяжело. Благодаря во многом усилиям Конституционного Суд Российской Федерации, принявшего на себя

² Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 28.08.1995, N 35, ст. 3506.

задачу защиты неокрепшего местного самоуправления, региональные «интервенции» удавалось приостановить (постановление от 1 февраля 1996 г. № 3-П, постановление от 24 января 1997 г. № 1-П, постановление от 15 января 1998 г. № 3-П, постановление от 30 ноября 2000 г. № 15-П).

Принятый в 2003 г. (ныне действующий) Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) расширил границы государственного правотворчества, создав тем самым полноценный правовой механизм организации местного самоуправления. Этот закон закрепляет иную законодательную формулу разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления. Придерживаясь установки на наиболее полное федеральное законодательное регулирование, Закон № 131-ФЗ (ст. 6) оставляет за субъектами Российской Федерации право правового регулирования вопросов организации местного самоуправления в тех случаях, которые прямо предусмотрены самим Законом.

Но эта формула, изначально призванная ограничить возможности регионального влияния на местное самоуправление, имеет гораздо более глубокое содержание и последствия, о чем свидетельствует в том числе и сложившаяся практика ее реализации. Способствуя ограничению необоснованного регионального вмешательства в организацию местного самоуправления, она в то же время ставит решения данного вопроса в непосредственную зависимость от позиции федерального законодателя и – фактически – от сложившихся между Федерацией и субъектами Российской Федерации отношениями. В переходный период (2003 - 2009 г.) Федерация, наделив регионы широкими исключительными полномочиями, оправдываемыми необходимостью устранения возникших ранее перекосов, в то же время требовала от них соблюдения установленного Законом № 131-ФЗ единого для всех порядка, формирования местного самоуправления в соответствии с заложенными в Закон № 131-ФЗ общими принципами и

критериями. Но впоследствии, по мере изменения характера отношений между Федерацией и субъектами Федерации, ситуация кардинально изменилась. В результате реформы 2014-2015 г.³ полномочия субъектов Федерации по вопросам организации муниципальной власти оказались значительно расширены: 1) им предоставлено право определять основные параметры организационной структуры муниципального образования (модель замещения должности главы муниципального образования, порядок замещения должности главы местной администрации), 2) право перераспределять в свою пользу (фактически изымать) вопросы местного значения и / или полномочия по их реализации; 3) право закреплять за сельскими поселениями дополнительный к установленному Законом № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения.

Благодаря указанному законодательному подходу субъекты Российской Федерации приобрели довольно значительные возможности влияния на муниципальные образования.

Во-первых, субъекты Федерации очень активно используют регулятивные полномочия, затрагивающие порядок замещения должности главы муниципального образования, с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, признавшего соответствующим Конституции Российской Федерации право участия субъектов Федерации в определении порядка избрания глав муниципальных образований и их места в системе органов местного самоуправления (постановление № 30-П от 1 декабря 2015 г.). Как полагает Суд, по общему правилу, законы субъектов Российской Федерации должны закреплять альтернативный порядок решения указанных вопросов. Но в ряде случаев

³ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 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"» // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770; Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в ст. 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"» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

такой порядок может быть установлен на безальтернативной основе, что касается муниципальных районов, городских округов (в том числе административных центров субъектов Федерации), муниципальных образований с особым статусом, установленным федеральными законами (наукограды, ЗАТО, пр.), а также городских поселений, сопоставимых по степени концентрации задач и функций государственного значения с городскими округами, если такие поселения подпадают под критерии, сформулированы в самом региональном законе.

Однако указанный Судом перечень исключений постепенно становится общим правилом (а общее правило становится, скорее, исключением), открывая перед субъектами Федерации чрезвычайно широкие возможности в этом вопросе.

Об этом свидетельствуют и данные Министерства юстиции Российской Федерации. Законы 48 субъектов Российской Федерации закрепляют безальтернативный порядок избрания главы городского округа, из них 31 закон⁴ закрепляет избрание главы городского округа по конкурсу, 13⁵ - избрание депутатами представительных органов из своего состава и исполнение обязанностей председателей представительных органов муниципальных образований, 4⁶ - избрание на муниципальных выборах и исполнение обязанностей главы местной администрации. Лишь в 3 субъектах Российской Федерации (Республика Тыва, Амурская и Воронежская области) городским округам предоставлено право самостоятельно определять порядок избрания глав городских округов и их место в системе органов местного самоуправления. Законы 51 субъекта Российской Федерации закрепляют безальтернативный порядок избрания главы муниципального района, из

⁴ Республики Адыгея, Алтай, Дагестан, Ингушетия, Коми, Мордовия, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Приморский и Ставропольский края, Архангельская, Астраханская, Волгоградская, Ивановская, Курская, Курганская, Липецкая, Магаданская, Московская, Новгородская, Омская, Самарская, Саратовская, Смоленская, Тамбовская, Ульяновская и Челябинская области, Еврейская автономная область, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа.

⁵ Карачаево-Черкесская, Крым, Северная Осетия – Алания, Чеченская, Чувашская Республики, Белгородская, Брянская, Вологодская, Калужская, Псковская, Ростовская, Тамбовская, Тульская области.

⁶ Республики Саха (Якутия) и Хакасия, Хабаровский край, Чукотский автономный округ.

которых 28 законов⁷ предполагают избрание главы муниципального района по конкурсу; 17⁸ - избрание депутатами представительных органов из своего состава и исполнение обязанностей председателей представительных органов; 6⁹ - избрание на муниципальных выборах и исполнение обязанностей главы местной администрации. Лишь в 4 субъектах Российской Федерации (Республики Тыва, Амурская, Астраханская и Воронежская области) муниципальным районам предоставлено право самостоятельно определять модель замещения должности главы муниципального образования.

Помимо этого, установленные законами отдельных субъектов Федерации критерии применения конкурсной системы в городских округах и муниципальных районах поставлены в зависимость от выполнения критериев, которым удовлетворяют все муниципальные районы и городские округа, т.е. фактически предполагают безальтернативность в решении вопроса избрания модели замещения должности главы муниципалитета. Речь идет о 8 субъектах Российской Федерации¹⁰ относительно городских округов и 7¹¹ - относительно муниципальных районов.

Наконец, 19 субъектов Российской Федерации используют и полномочие по безальтернативному влиянию на порядок избрания глав городских поселений и определение их места в системе органов местного самоуправления, закрепляя определенные критерии (административный центр муниципального района, численность населения, расположение федеральных судов, территориальных органов федеральных органов

⁷ Республики Адыгея, Алтай, Дагестан, Ингушетия, Коми, Мордовии; Камчатский, Краснодарский, Красноярский и Приморский края; Архангельская, Волгоградская, Ивановская, Кировская, Курганская, Липецкая, Новгородская, Новосибирская, Омская, Самарская, Саратовская, Смоленская, Тамбовская, Томская, Челябинская, Ярославская области; Еврейская автономная область; Ямало-Ненецкий автономный округ.

⁸ Республики Башкортостан, Чеченская, Карачаево-Черкесская, Крым, Северная Осетия – Алания; Белгородская, Брянская, Владимирская, Вологодская, Калужская, Ленинградская, Пензенская, Ростовская, Рязанская, Тульская, Ульяновская области, Ненецкий автономный округ.

⁹ Республики Саха (Якутия), Хакасия, Хабаровский край, Иркутская и Псковская области, Чукотский автономный округ.

¹⁰ Алтайский и Пермский края, Кемеровская, Нижегородская, Оренбургская, Тверская, Сахалинская и Свердловская области.

¹¹ Алтайский и Пермский края; Кемеровскую, Нижегородскую, Оренбургскую, Свердловскую и Тверскую области

исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также государственных предприятий и учреждений и пр.), из них в 7 субъектах Федерации предусмотрен конкурсный порядок избрания главы поселения.

Как видно, используя предоставленные им полномочия по безальтернативному влиянию на модель замещения должности главы муниципалитета, субъекты Федерации предпочитают вводить «административные» модели, позволяющие выстроить вертикаль исполнительной власти через местные администрации (во главе с конкурсным главой муниципального образования либо избранным по конкурсу сити-менеджером).

Во-вторых, довольно широко субъекты Федерации используют право перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, закрепленное в 2014 году (ч.1.2. ст. 17 Закона № 131-ФЗ, ч. 6.1. ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

К настоящему времени этот механизм используется в 52 субъектах Российской Федерации. В отсутствие в Законе № 131-ФЗ, как минимум, оснований для перераспределения полномочий субъекты Федерации обращаются к этому механизму, руководствуясь «критерием» собственной целесообразности. Сегодня этот механизм предполагает частичное либо полное перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения в области градостроительства и землепользования, территориального планирования, наружной рекламы, транспортного обслуживания населения, перевозок пассажиров и багажа, муниципального жилищного контроля и других полномочий в жилищной сфере, дорожной деятельности, торговли, общественного питания и бытового обслуживания, сферы ритуальных услуг, а также перераспределения полномочий органов

местного самоуправления по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Причем в 19 субъектах Российской Федерации перераспределение полномочий, касается исключительно административных центров субъектов Российской Федерации.

В-третьих, субъекты Федерации довольно часто обращаются и к предоставленному им полномочию по закреплению за сельскими поселениями дополнительных, сверх установленного Законом № 131-ФЗ перечня, вопросов местного значения. Данное полномочие, призванное учесть фактическое положение сельских поселений и соответственно, возможность эффективного решения ими вопросов местного значения, используется 61 субъектом Российской Федерации и затрагивает более 75 % сельских поселений. За сельскими поселениями закрепляется от трех (как правило, организация ритуальных услуг и содержания мест захоронения, организация массового отдыха и обеспечения свободного доступа граждан к водным объектам и береговым полосам) до 26 вопросов местного значения.

Таким образом, закрепленные за субъектами Российской Федерации полномочия предоставили им довольно широкие возможности влияния на организацию местного самоуправления и этими полномочиями они довольно активно пользуются. Однако вряд ли такой подход может расцениваться в качестве укрепления принципа федеративного устройства. За сложившейся практикой использования законодательной формулы о разграничении полномочий по вопросам организации местного самоуправления скрывается особый характер отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. И местное самоуправление оказалось в этих отношениях разменной монетой.

Для Российской Федерации расширение региональных полномочий при неизменности законодательной формулы о принадлежности права определения объема таких полномочий самой Федерации – это один из удобных инструментов манипулирования федеративными амбициями

субъектов Федерации и, одновременно, обеспечения их подконтрольности Центру. Полномочия субъектов Федерации в каждый конкретный исторический момент оказываются зависимы от того, насколько удовлетворительны с точки зрения Федерации выстроенные ею отношения с регионами, насколько они соответствуют федеральному видению региональной политики, способствуют самосохранению федеральной политической элиты. Это положение в целом устраивает субъектов Федерации (в лице региональной политической элиты), приобретших в обмен на политическую лояльность Центру возможность бюджетного финансирования иницируемых ими проектов и право полновластия (мнимого по своей сути) на своей территории. С тех пор и до тех пор, пока Федерация – в том числе с использованием финансово-бюджетных, организационных рычагов – обеспечивает подконтрольность Центру региональной власти, субъекты Федерации «вправе» рассчитывать на благосклонное к себе отношение.

Вверив субъектам Федерации полномочия по организации местного самоуправления в рамках статьи 6 Закона № 131-ФЗ, Российская Федерация завершила процесс выстраивания единой системы публичной власти. Оттого неудивительно, что общий подход к решению этого вопроса сохраняется в условиях реформирования организации системы публичной власти после конституционной реформы 2020 г. (Согласно п.2) ч.2 ст. 6 проекта Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (проект № 1256381-7) органы государственной власти субъекта Российской Федерации в целях обеспечения участия в решении задач местного самоуправления осуществляют правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных указанным Федеральным законом и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления). Еще раз подчеркнем, такой подход сохраняет «ключи» от организации местного самоуправления не в руках субъектов Федерации, а в руках Российской Федерации и обусловлен

протекающими в России политическими процессами, в том числе характером складывающихся между федерацией и регионами отношениями.

Однако помимо напрямую предусмотренных Законом № 131-ФЗ полномочий по организации местного самоуправления субъекты Российской Федерации фактически играют огромную роль в решении иных организационных вопросов, опираясь на закрепленные за ними функции (задачи, полномочия) в различных сферах социальной жизни.

Во-первых, речь идет о непосредственном влиянии субъектов Российской Федерации на вопросы территориальной организации местного самоуправления.

Если в переходный период Закон № 131-ФЗ субъектам Федерации были предоставлены довольно широкие полномочия в области территориальной организации местного самоуправления, то в основной редакции Закон № 131-ФЗ решает этот вопрос более сбалансированно: в процесс принятия решений о территориальных изменениях любого типа (изменение границ, преобразование муниципальных образований) включены не только субъекты Российской Федерации, но и население соответствующих муниципалитетов, что позволяет реализовать конституционное право учета мнения населения при решении соответствующих вопросов (ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации). Но инициированные субъектами Федерации - на фоне объективных сложностей реализации территориальной модели организации муниципальной власти - в 2012 г. и постепенно нараставшие процессы укрупнения муниципальных образований, и прежде всего стихийное «преобразование» муниципальных районов в городские округа в отдельных субъектах Федерации (Нижегородская, Калининградская, Московская, Сахалинская, Магаданская, Тверская, Оренбургская, Белгородская области, Пермский край) продемонстрировали обратное: огромную роль субъектов Федерации в этом вопросе при фактическом отказе учитывать мнение населения и нивелировании законодательного механизма учета такого мнения.

Право «вмешательства» в вопросы территориальной организации местного самоуправления субъекты Федерации обосновывают возложением на них ответственности за обеспечение ускоренного социально-экономического развития территорий, а потребность в соответствующих территориальных изменениях объясняют неэффективностью двухуровневой модели организации муниципальной власти типа «муниципальный район – поселение», несостоятельностью сельских поселений, а также потребностью в повышении эффективности функционирования муниципального управленческого аппарата, сокращением финансовых издержек на его содержание. Но, как показывает анализ складывающейся практики, создание городских округов не привело ни к повышению уровня благосостояния граждан, ни к ускоренному развитию соответствующих территорий; обещаниями остались и финансовая и управленческая оптимизация. Для региональной власти одноуровневая схема местного самоуправления – это не более чем удобный с точки зрения организации координационно-управленческого процесса способ организации местного самоуправления, позволяющий к тому же (или прежде всего?) управлять финансовыми (бюджетными) ресурсами, направляемыми на развитие территорий.

Тем не менее упорное, зачастую в противоречии с нормами Закона № 131-ФЗ, продвижение процесса преобразования муниципальных районов в городские округа привело к необходимости неоднократного внесения изменений в этот Закон: в 2017 г. такие изменения затронули понятие городского округа, лишив его каких бы то ни было содержательных (связанных с поселением, городом) критериев, а также упростили порядок учета мнения в случае объединения городского округа со всеми поселениями муниципального района (с голосования населения по данному вопросу на согласие представительного органа муниципалитета с учётом результатов публичных слушаний); в 2019 г. законодатель оказался вынужден закрепить муниципальный округ как новый вид муниципальных образований, открыв тем самым путь к беспрепятственному отказу от двухуровневой организации

местного самоуправления. Этот процесс постепенно набирает силу. К настоящему моменту муниципальные округа созданы в 17 субъектах Федерации (Пермский, Приморский, Забайкальский, Камчатский, Красноярский и Ставропольский края, Кемеровская, Кировская, Тверская, Амурская, Архангельская, Брянская, Курганская, Мурманская, Нижегородская и Новгородская области, Ямало-Ненецкий автономный округ). Помимо этого, в ряде субъектов Федерации городские округа, созданные в результате преобразования муниципальных районов, не преобразованы в муниципальные округа (Московская, Магаданская, Оренбургская области и п.) не преобразованы в муниципальные округа. Это ведет к фактическому отказу от поселенческого уровня и переходу к одноуровневой организации муниципальной власти, причем в отдельных случаях такой переход уже затронул всю территорию субъектов Федерации (Калининградская, Магаданская, Московская и Сахалинская области, Ставропольский край).

Но и в этом случае преувеличивать возможности субъектов Федерации и говорить о реализации ими принципа федерализма не приходится: оказавшиеся в их руках фактические - огромные - полномочия по реорганизации муниципально-территориального устройства есть не более чем результат одобрительного отношения к этому со стороны отдельных федеральных политических сил и полученной с их стороны поддержки. Конституционная реформа 2020 г., отказавшаяся от поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления в пользу федерального законодательного регулирования этого вопроса (ч. 1 ст. 131 Конституции России) – яркий тому пример.

Во-вторых, субъекты Федерации приобрели довольно значительные возможности влияния на вопросы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Оставляя вопросы правового регулирования и организации участия населения в решении вопросов местного значения преимущественно за

федеральным законодателем и муниципальными образованиями (глава 5), Закон № 131-ФЗ закрепил довольно узкий объем полномочий за субъектами Российской Федерации, затрагивающий лишь отдельные формы императивной демократии (количество подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума (ст. 22), установление видов избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, порядка и условий их применения (ст. 23)). Но складывающаяся практика демонстрирует гораздо более широкие границы участия региональной власти в этих процессах. В настоящее время это наиболее ярко проявляется на примерах использования института средств самообложения граждан, а также организации территориального общественного самоуправления.

Поддержка субъектами Федерации института самообложения граждан посредством регионального со-финансирования оказывает решающее влияние на практику его использования. Начиная с 2012 г. количество проводимых местных референдумов по этому вопросу с каждым годом возрастало и к 2019 г. достигло своего максимума (2800), причем в Республике Татарстан и Кировской области такая практика охватывала все сельские поселения, расположенные на их территории. Несмотря на то, что в 2020 г., под влиянием эпидемиологической ситуации, а также принятия законодательства об инициативном бюджетировании, количество референдумов по этому вопросу значительно сократилось, институт самообложения граждан по-прежнему поддерживается Кировской областью, Республикой Татарстан.

Но оценка сложившейся ситуации, лавинообразного интереса субъектов Федерации к институту самообложения граждан не может быть однозначной. С одной стороны, институт самообложения граждан действительно может рассматриваться в качестве инструмента повышения заинтересованности граждан в управлении местными делами, поскольку он, как правило, предполагает сбор средств на решение всем известной, назревшей проблемы жизнеобеспечения (как правило, в области благоустройства), затрагивающей

интересы большинства жителей муниципалитета (поселения). С другой стороны, в активных попытках региональной власти расширить практику использования института самообложения, предполагающего проведение местного референдума для принятия решения по вопросу сбора средств с жителей, нельзя не видеть манипулятивных попыток субъектов Федерации создать благостную демократическую картину организации местного самоуправления, демонстрирующую активное участие жителей в решении вопросов местного значения. За этой картиной скрываются реальные процессы регионального вмешательства в вопросы организации структуры (системы) органов местного самоуправления, вопросы компетенции муниципальной власти и т.д., а также отказа – при активном участии региональных избирательных комиссий - в проведении местных референдумов по вопросам, требующим, по мнению жителей, их непосредственного решения. (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июля 2016 г. № 1490-О, решение Магаданского областного суда от 31 мая 2016 г. по делу № 3а-8/2016, апелляционное определение Омского областного суда от 18 февраля 2015 г. по делу № 33-1038/2015, апелляционное определение Курганского областного суда от 2 июля 2013 г. по делу № 33-1825/2013, апелляционное определение Московского городского суда от 28 мая 2018 г. по делу № 33а-3903 и пр.).

Не менее сложной оценки заслуживает и активная роль субъектов Федерации в организации территориального общественного самоуправления.

С учетом единообразного федерального правового регулирования правового статуса территориального общественного самоуправления, его организации и отдельных вопросов их деятельности, субъекты Российской Федерации принимают законодательные акты, направленные на поддержку территориального общественного самоуправления (Московская, Архангельская, Ульяновская, Мурманская, Орловская, Самарская области, Республики Марий Эл, Бурятия, Адыгея и пр.). Такая поддержка сводится, чаще всего к финансовой (гранты), информационной, консультационной и

методической поддержке.

На фоне активных усилий региональных властей по расширению практики создания ТОС, поддерживаемых отдельными политическими партиями (Единая Россия, Справедливая Россия), начиная с 2014-2015 гг. значительно увеличилось количество создаваемых на территории Российской Федерации ТОС. Если до 2014 г. их насчитывалось ок. 9 тыс., то сегодня – более 35 тысяч, причем в отдельных субъектах Федерации количество ТОС выглядит чрезвычайно впечатляющим: в Краснодарском крае насчитывается 3,8 тыс. ТОС, в Республике Бурятия, в Белгородской, Воронежской области – 2 тыс. ТОС.

Но за активным участием субъектов Федерации в вопросы организации территориального общественного самоуправления, а также их призывом к федеральному законодателю наделить регионы правотворческими полномочиями в этой области зачастую стоят их попытки подмены местного самоуправления территориальным общественным самоуправлением, а также демонстрации все той же благостной демократической картины организации местного самоуправления на соответствующей территории. На этом фоне опасения вызывает не только современное состояние ТОСов, на которые возлагаются не характерные для них функции (например, строительство мостов (Архангельская область)), но и их жизнеспособность, дальнейшая – после утраты к ним интереса со стороны региональной власти – судьба.

Иными словами, используемые региональной властью иные, помимо предусмотренных Законом № 131-ФЗ, возможности влияния на организацию местного самоуправления нередко носят манипулятивный характер. Зачастую оправдываемые необходимостью учета региональных особенностей, они охватывают те вопросы, которые мало зависят от географических, культурных, исторических особенностей региона. Скорее, их использование способствует более глубокому встраиванию муниципальной власти в единую вертикаль, затрагивая ее важнейшие (демократические, территориальные) аспекты организации.

Таким образом, в процессе постепенной эволюции законодательства в области местного самоуправления и складывающейся на его основе (а зачастую и вопреки ему) практике субъекты Российской Федерации приобрели и активно используют значительный объем полномочий (и фактических, политико-административных по природе, возможностей) по организации местного самоуправления. Такое использование позволило региональной власти обеспечить довольно полный контроль за организацией местного самоуправления, координацию деятельности муниципальных образований на соответствующей территории. И в конечном счете создало довольно устойчивую платформу для проводимых сегодня преобразований в системе организации публичной власти, направленных на обеспечение единства системы публичной власти как основной цели конституционной реформы 2020 г. Это демонстрирует и анализ принятых законодательных актов (Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации») и проекты законов (проект Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в Российской Федерации»), направленных на проведение в жизнь конституционной реформы.

Предоставленные субъектам Федерации – под постоянным «контролем» со стороны Федерации – значительные полномочия по вопросам организации местного самоуправления позволяют выстроить единую – иерархическую – систему публичной власти, лишив местное самоуправление «остатков» самостоятельности. Но к реализации принципа федерализма это не имеет никакого отношения. И здесь впору еще раз напомнить: у принципов федерализма и местного самоуправления не только общая политико-правовая (демократическая) природа и общие (демократические) механизмы ее воплощения, но и общая судьба.