

Секция «44.25 Проблемы государственного строительства и территориального управления»

Становление местного самоуправления в новых субъектах РФ: от военно-гражданских администраций к муниципальным образованиям

Научный руководитель – Кузякин Юрий Петрович

Белов Михаил Романович

Студент (бакалавр)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Высшая школа государственного аудита, Кафедра государственного аудита, Москва, Россия

E-mail: belovmr@my.msu.ru

Принятие в 2022 году четырёх новых субъектов в состав Российской Федерации (далее – РФ) инициировало комплексный процесс их интеграции в правовую, социальную, экономическую и иные сферы жизнедеятельности российского государства. Ключевым направлением интеграции является организация публичной власти на территории новых субъектов РФ, т. к. от государственных и муниципальных органов зависит успешность реализации федеральной политики и распространение общефедеральных стандартов управления.

Становление местного самоуправления в новых субъектах РФ происходит в режиме военного положения, что существенно осложняет механизм интеграции. Если в Донецкой и Луганской Народных Республиках особый правовой режим действует с 2014 года и многие муниципальные образования смогли приспособиться к данным обстоятельствам, то для Запорожской и Херсонской области это стало принципиально новым вызовом.

На начальном этапе специальной военной операции, в условиях политической нестабильности управленческого аппарата на подконтрольных территориях, основную организационную функцию по поддержанию нормальной жизнедеятельности населения взяли на себя военные комендатуры. За счёт сил и средств комендатур обеспечивается правопорядок, безопасность и гуманитарная помощь населению.

Военное управление регионов не могло длиться вечно. Требовалось возвращение к мирной, гражданской жизни. Необходимо было восстанавливать экономический, ресурсный, трудовой и финансовый потенциал областей. Для воплощения данных задач в марте-апреле 2022 года было принято решение о создании военно-гражданских администраций (далее – ВГА) в Запорожской и Херсонских областях. Впоследствии ВГА создавались и в муниципальных образованиях.

В России статус военно-гражданских администраций на законодательном уровне не урегулирован, однако в 2022 году группа депутатов Государственной Думы РФ внесли законопроект [3], пытавшийся урегулировать столь насущный вопрос, в нижнюю палату Федерального Собрания РФ. Предлагалось наделить Президента РФ полномочиями по созданию на территориях иностранных государств ВГА. Принят законопроект не был в связи с тем, что были нарушены формальные процедуры.

После принятия новых субъектов РФ, ВГА стали преобразовываться в муниципальные образования как это предписывали Федеральные конституционные законы, регулирующие принятие новых субъектов РФ. Однако ФКЗ ограничивали виды муниципальных образований. В действующем на тот момент Федеральном законе № 131 «О местном самоуправлении РФ» [2] предусматривались 8 видов муниципальных образований. ФКЗ предусматривали возможность создания лишь двух видов: городской и муниципальный округа. По сути, люди были лишены права самостоятельно определять виды муниципальных образований и, соответственно, модели организации власти в них [4]. Такой подход

можно объяснить, готовившейся в тот период муниципальной реформой, которая предусматривала 3 вида муниципальных образований.

Одна из основных проблем интеграции заключается в легитимации власти. До 2023 года ФКЗ «О военном положении» [1] прямо запрещал проводить выборы и референдумы во время военного положения. При этом ФКЗ, регулирующие принятие новых субъектов РФ, предписывают провести выборы в представительные органы власти. Основная цель такого решения направлена на создание легитимной публичной власти в субъектах РФ. При этом оправданность такого политического хода ставится под сомнение. Во-первых, невозможно гарантировать полную безопасность избирателей в условиях военного положения. Во-вторых, не вся территория Донецкой Народной Республики, Запорожской и Херсонских областей освобождена, т. е. часть муниципального образования может находиться под контролем РФ, а другая – под контролем Украины. Это приводит к тому, что только определённая доля населения решает вопросы всего муниципального образования.

Возможны несколько вариантов решения данной проблемы. Первый предполагает использование только дистанционных способов избрания представительных органов власти. Это поможет обезопасить население от негативных последствий боевых действий, однако дистанционные формы голосования имеют существенный недостаток – режим военного положения подразумевает в целях защиты населения ограничения средств связи, в том числе Интернета, что может сорвать запланированные выборы. Второй вариант основан на более жёстком подходе – запрет проведения всех выборов и назначение временных органов управления до окончания военного положения.

Острейшая проблема в интеграции новых субъектов РФ стоит в подготовке квалифицированных кадров. Во время проведения специальной военной операции многие представители муниципальной власти покинули зону боевых действий, а остальные не имели опыта управления территориями по российской модели местного самоуправления. Государство с целью устранения дефицита кадров открыло на базе Высшей школы государственного управления РАНХиГС и Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления соответствующие программы подготовки муниципальных служащих. При этом ориентируются они на исполнительно-распорядительные органы, т. е. на непосредственное управление муниципальным образованием. Подготовка кадров представительных органов местного самоуправления на данный момент отводится на второй план.

Таким образом, принятие в состав РФ новых субъектов стало беспрецедентным вызовом для всего государственного устройства РФ. До сих пор многие ключевые вопросы жизнедеятельности населения не решены в полном объёме и окончательное достижение общефедерального стандарта будет не скоро в связи с продолжением боевых действий на соответствующих территориях, однако Россия принимает и реализует реформы, направленные на комплексную интеграцию новых регионов. При условии последовательной реализации реформ принятые регионы смогут полноценно интегрироваться в единую систему публичной власти РФ.

Источники и литература

- 1 Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства РФ, 2002, № 5, ст. 375
- 2 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2003, № 40, ст. 3822
- 3 Законопроект № 126842-8 // Система обеспечения законодательной деятельности URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/126842-8>

- 4 Жилаев А. В. Проблемные аспекты формирования местного самоуправления в новых субъектах Российской Федерации (на примере Херсонской области) // Научный вестник Омской академии МВД России. 2024. Т. 30, № 2(93). С. 156–161