

УДК 342

## ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

**Упоров Иван Владимирович**

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

uporov@list.ru

### Аннотация

Представлен краткий анализ конституционных и законодательных норм о местном самоуправлении как субъекте публично-властных отношений после распада СССР. Отмечается, что изначально в Конституции России 1993 г. местное самоуправление не определялось как властная структура, имело широкие полномочия, конкретизированные в законах, и такой подход отражал приверженность европейской модели. Однако социальная практика показала, что в России в этом контексте была взята слишком высокая планка. В дальнейшем статус местного самоуправления корректировался в сторону его «огосударствления», что видно, в частности, по конституционным поправкам-2020. Дается оценка этим процессам, обосновываются предложения по дальнейшему развитию местного самоуправления в России.

**Ключевые слова:** конституция, местное самоуправление, публичная власть, местные Советы, государство, поселение, гражданское общество.

## FEATURES OF CONSTITUTIONAL AND LEGISLATIVE REGULATION OF PUBLIC AUTHORITY AT THE LOCAL LEVEL IN POST-SOVIET RUSSIA

**Ivan V. Uporov**

Doctor of History, Candidate of Law, Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

uporov@list.ru

### ABSTRACT

A brief analysis of the constitutional and legislative norms on local self-government as a subject of public relations after the collapse of the USSR is presented. It is noted that initially in the Russian Constitution of 1993, local self-government was not defined as a power structure, it had broad powers specified in laws, and this approach reflected the adherence to the European model. However, social practice has shown that in Russia, in this context, the bar was set too high. In the future, the status of local self-government was adjusted in the direction of its “nationalization”, which is evident, in particular, from the constitutional amendments-2020. An assessment of these

processes is given, proposals for the further development of local self-government in Russia are substantiated.

---

**Keywords:** constitution, local self-government, public authority, local councils, state, settlement, civil society.

---

Институту публичной власти в последние годы российский законодатель уделяет значительное внимание. Это видно прежде всего по последним конституционным изменениям, внесенным Законом РФ 14 февраля 2020 г. и одобренным в ходе всероссийского голосования 1 июля того же года. Соответственно в действующей редакции Конституции России 1993 г. [1] появилась категория «публичная власть» (ст. 67, 71, 80, 83, 131, 132). Это не значит, конечно, что до указанных изменений Конституция России не регулировала публично-властные отношений – такое регулирование, безусловно, имело место, однако термин «публичная» отсутствовал, в результате не было четкости в том, что в целом представляет система публичной власти в стране, и эта нечеткость в значительной степени обуславливалась конституционным статусом местного самоуправления, которое в Конституции России не определялось как властная структура. В настоящее время в новой части 3 ст. 132 Конституции России указывается, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [1].

В этой связи следует заметить, что после распада СССР в 1991 г. главный вектор дальнейшего развития российского государства был определен на основе европейских ценностей и европейского опыта [2, с. 19]. Это касается и структурного построения публично-властных отношений, когда, с одной стороны, согласно начальной редакции Конституции России 1993 г., имело место четкое разграничение: с одной стороны – органов государственной власти, представленной органами государственной власти федерального уровня и уровня субъектов Федерации (ч. 1 и ч. 2 ст. 11 Конституции России), и, с другой стороны, – органов местного самоуправления (ст. 12, глава 8 Конституции России). Однако, как отмечалось, органы местного самоуправления не назывались органами власти и, более того, в этом смысле отграничивались от органов государственной власти – так, согласно ст. 12 Конституции России «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (хотя, подчеркнем, фактически местное самоуправление представляло и представляет собой публично-властные структуры, что отмечается как в ряде постановлений Конституционного Суда России, так и в литературе [3; 4; 5]).

С учетом ст. 130-133 Конституции России (в начальной редакции), в таком варианте находили отражение элементы организации местного самоуправления, присущей англосаксонской правовой семье, в которой, как известно, муниципалитеты имеют довольно широкий объем самостоятельных властных полномочий. Такой выбор был сделан в значительной степени на высокой политико-эмоциональной волне, возникшей в результате распада СССР в 1991 г. и разочаровании многих (вероятно, большинства) избирателей РСФСР (как и других бывших союзных республик) в потенциале советского социалистического строя.

Очевидно, что для России это было очень ответственное решение в конституционно-правовом регулировании публично-властных отношений, учитывая, что еще недавно, в рамках советского государства, на местном уровне функционировали

местные Советы народных депутатов: согласно ст. 145 последней Конституции СССР 1977 г. «органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах являются ответствующие Советы народных депутатов» [6]. Являясь нижним звеном единой государственной власти, местные Советы имели с вышестоящими Советами административно-подчиненные отношения, и их полномочия охватывались в основном исполнительскими функциями, а нормотворческие функции практически отсутствовали.

Регулирование местной власти в рассматриваемый период определялось следующими законодательными актами. Сначала в 1991 г. был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», где пока только обозначился переход к новой модели (сохранялась система местных Советов, но одновременно впервые вводились прямые выборы населением главы местного администрации, которая заменяла бывшие исполкомы). Затем в Конституции России 1993 г. евромодель местного самоуправления была закреплена (ст. 12, глава 8), и уже в 1995 г. был издан первый федеральный муниципальный закон - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] (далее - ФЗ 1995). Здесь муниципалитеты, заменившие на местном уровне упраздненные местные Советы, получали значительные публично-властные полномочия. В частности, по решению городских муниципалитетов можно было учреждать внутригородские муниципальные образования. Количество местных депутатов, в том числе работавших на профессиональной, основе, также определялось на местном уровне и закреплялось в уставе муниципальных образований, причем устав допускалось по выбору утверждать либо непосредственно самим населением, либо местными депутатами. Важная норма была в ст. 40, согласно которой «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов» [7].

В ФЗ 1995 г. несколько раз подчеркивалась недопустимость вмешательства органов государственной власти в деятельность муниципалитетов, и прежде всего это касалось органов госвласти субъектов Федерации, которые, в свою очередь, также получили довольно широкие полномочия по регулированию местного самоуправления (например, определять виды муниципальных образований, определять муниципальный статус конкретных территорий, устанавливать систему органов местного самоуправления и др.). Получился, без сомнения, внешне красивый, европейского типа закон. Наряду с другими законами, регулировавшими публично-властные отношения, создавалась, если судить по формально-правовым нормам, некая идеалистическая картина публичной власти на трех уровнях: федеральном уровне, региональном уровне (уровне субъектов Федерации) и муниципальном уровне, где в Конституции России и федеральных законах для каждого уровня публичной власти определялись своя компетенция, соответствующие полномочия и т.д.

Казалось бы, при такой внешне стройной организационно-правовой конструкции публично-властных отношений дело пойдет на лад, без взаимного вмешательства органов публичной власти одного уровня в компетенцию органов власти других уровней. Однако первые же месяцы после вступления ФЗ 1995 г. в силу показали его уязвимость, поскольку он был во многом оторван от реальности, и прежде всего это касалось недостатка финансирования местных бюджетов; организация местного самоуправления в разных регионах и разных городах и районах была настолько разной, что создавалось впечатление, будто речь шла о разных государствах. Возникали конфликты между муниципалитетами и субъектами Федерации. Выяснилось, что конституционная норма о невхождении органов

местного самоуправления в систему органов госвласти (ст. 12 Конституции России), так же как и другие правовые нормы, регулирующие институт местного самоуправления, далеко не во всем отвечают потребностям и нуждам населения муниципалитетов.

И фактически указанные выше три уровня публично-властных отношений оказались тремя параллельными организационно-правовыми плоскостями без какого-либо внятного механизма взаимодействия между собой (и здесь мы имеем в виду прежде всего взаимодействие органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления). А между тем такое взаимодействие является жизненно необходимым, поскольку приходится решать множество вопросов местного значения (дошкольное и школьное образование, здравоохранение, культура, строительство, жилищно-коммунальное хозяйство и т.д.). И такое взаимодействие фактически осуществлялось и осуществляется, но при этом формально некоторым образом нарушается продекларированная самостоятельность местного самоуправления, потому что если, к примеру, местный бюджет больше чем наполовину формируется посредством трансфертов из региональных бюджетов, то данное муниципальное образование нельзя назвать самостоятельно решающим соответствующие полномочия. Не было учтено также, что местное самоуправление по новой модели не имело опыта деятельности (напомним, что в СССР местные Советы были напрямую зависимы от вышестоящих органов публичной власти). Отсутствовали, по этой же причине, и профессионально подготовленные муниципальные служащие.

Поэтому ФЗ 1995 г. быстро показал свою неприемлемость для практики. В 2003 г. был принят новый и пока еще действующий ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8] (далее – ФЗ 2003 г.). Этим актом было задано направление по сужению полномочий муниципалитетов, соответственно были расширены полномочия субъектов Федерации по организации местного самоуправления. Так, в ФЗ 2003 г. принятие устава муниципального образования стало возможным только представительным органом, недопустимость вмешательства органов госвласти в деятельность муниципалитетов облекалась в заметно более мягких формулировках, законодатель предусмотрел предельное количество муниципальных депутатов, которые могут осуществлять свою деятельность на постоянной основе, жестко были определены перечни вопросов местного значения для каждого вида муниципальных образований и т.д.

Позже в ФЗ 2003 г. и другие законодательные акты стали последовательно вноситься изменения, со всей очевидностью показывающие все большее вмешательство органов госвласти субъектов Федерации в деятельность местного самоуправления. Так, в 2009 г. был введен институт удаления главы муниципалитета в отставку, в том числе по инициативе главы субъекта Федерации, в 2011 г. полномочия местного самоуправления в сфере здравоохранения были переданы на региональный уровень, в 2014 г. появилась возможность перераспределения полномочий между муниципалитетами и субъектами Федерации, в 2015 г. была введена норма, когда глава муниципалитета избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (у губернатора существенно расширилась возможность продвигать на эту муниципальную должность «своего» кандидата). А в 2019 г. был введен муниципальный округ как новый вид муниципальных образований, что дает возможность в случае преобразования муниципального района в муниципальный округ упразднить вообще поселения вместе с их самоуправленческими полномочиями. И этот процесс уже начался в ряде регионов России (Тверской, Курганской обл. и др.). Аналогичным образом федеральный центр навязывал преобразование муниципальных районов (с тем же упразднением поселений) в городские округа; такая практика особенно активно внедряется в Московской области. Однако подобные решения, во-первых, уже вызвали в некоторых

местах протестные движения, а эффективность управления не улучшилась, в том числе ожидаемого сокращения числа чиновников не произошло [9].

Следует однако заметить, что такого рода «огосударствление» местного самоуправления происходит вынужденно – по той причине, что органы местного самоуправления не в состоянии самостоятельно решать насущные вопросы местного значения, число которых, к тому же, неуклонно расширяется. Но не решать эти вопросы нельзя (нельзя оставить школы неготовыми к началу учебного года, нельзя не построить новый детсад, нельзя оставить поселок без отопления в зиму, нельзя не обеспечить деятельность общественного транспорта и т.д.). И если такого рода вопросы местного значения не в состоянии решать муниципалитеты, как и положено по закону, то вышестоящие органы государственной власти вынуждены предпринимать масштабные меры поддержки и помощи муниципальным образованиям, и речь прежде всего идет о финансах. Так, бюджеты почти 95% из более чем 22 тысяч муниципальных образований являются дотационными, соответственно самостоятельность местного самоуправления зачастую является лишь декларацией, что, в свою очередь, дискредитирует сам институт местного самоуправления.

Данный процесс «огосударствлением» местного самоуправления в большинстве случаев в литературе комментируется в негативной коннотации (в числе авторов Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, Т.Я. Хабриева, И.К. Советов В.В. Рыбак, А.Р. Хабибулин и др.). Довольно резко высказался, в частности, Ю.В. Благов, указывая, что «органы местного самоуправления практически по всем позициям становятся подчиненными органам государственной власти» [10, с. 86].

Однако, на наш взгляд, в такого рода публикациях не учитывается реальное положение дел на местах, вынуждающее, подчеркнем еще раз, органы госвласти субъектов Федерации брать на себя решение тех вопросов, которые муниципалитеты должны решать «самостоятельно». Стало ясно, что выбранная евромодель местного самоуправления была введена в России в начале 1990-х гг. без должного учета исторических традиций и менталитета российского населения, без какого-либо опыта функционирования органов местной власти в условиях относительно широкой ее самостоятельности, равно как и без учета опыта субъектов Федерации по правовому регулированию местного самоуправления и взаимодействию с органами местного самоуправления на территории субъекта Федерации.

К 2020 г. количество указанных выше законодательных новелл выросло настолько, что возникла необходимость в качественном изменении такого подхода, что и было сделано посредством упомянутых выше конституционных поправок-2020. Так, согласно новой части 1.1 ст. 131 Конституции России органы госвласти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, что было немыслимо в 1990-х гг. Такой подход мы поддерживаем, поскольку он отражает фактически складывающиеся отношения в сфере местного самоуправления и дает конституционную возможность реформировать институт местного самоуправления.

Исходя из этого, как нам представляется, в России в настоящее время и на ближайшую перспективу вновь востребованы модели управления, предусматривающие непосредственное взаимодействие органов госвласти субъектов Федерации и муниципалитетов, то есть, в определенной мере целесообразно вернуться к опыту советского государства, но, разумеется, с учетом современных требований в части демократического развития общества. И в этом направлении, если иметь в виду концептуальный уровень, имеются некоторые нормы в проекте ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [11] (далее –

Проект ФЗ 2021 г.), внесенном в российский парламент в декабре 2021 г. с перспективой принятия в 2022 г., и тем самым данный закон, очевидно, должен заменить ФЗ 2003 г.

Если конкретизировать, то, на наш взгляд, местное самоуправление следует ограничить границами поселений (в районах) и внутригородских территорий (в крупных городах), исключив двухуровневое местное самоуправление («район-поселение», «городской округ-внутригородской район»). При таком подходе главы районов и городов-столиц регионов назначаются на уровне субъекта Федерации (губернатором или законодательным органом) и представляют собой государственную власть, а не органы местного самоуправления, как по действующему закону (при этом мы не рассматриваем организацию местного самоуправления в городах федерального значения, учитывая их специфику).

В этой связи вызывает только сожаление, что в отмеченном Проекте ФЗ 2021 г. предусматривается упразднение поселений. Между тем именно в сравнительно небольших по территории поселениях как раз и создаются условия для практического развития местного самоуправления, повышения гражданской активности населения, чего так не хватает современной России. Поэтому поселения нужно непременно сохранить – есть вещи, которыми нельзя жертвовать; другое дело, что поселения должны решать сравнительно небольшой круг вопросов местного значения, которые им по силам выполнить (и в этой связи следует наконец, решить вопрос финансирования местного самоуправления, без чего невозможно эффективная деятельность местного самоуправления [12, с. 44]). И уже потом, по мере обретения необходимого опыта, местное самоуправление может стать действительно самостоятельным институтом в системе публично-властных отношений и распространено на более масштабные территории.

### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г., с изменениями, внесенными Законом Российской Федерации от 14.03.2020 г. «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.06.2022 г.).
2. Аничкин Е.С. Закономерности развития российского конституционного права в постсоветское время // Право и политика. 2020. № 4. С. 18-33.
3. Авакьян С. А. Конституционное право России. Т. 1. М.: Норма, 2014. 864 с.
4. Васильев В. И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28-29.
5. Марченко А.А. Современное понимание муниципальной власти и перспективы совершенствования ее законодательной основы // Бизнес в законе. 2010. № 5. С. 29-32.
6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 07. 10. 1977 г.) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
7. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 1 сентября.

8. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.06.2022г.).
9. Дюрягина К. Око за округ: укрупнение муниципалитетов наталкивается на протесты // Коммерсант. 07.12.2019 / URL: <http://www.kommersant.ru/doc/4186742> (дата обращения: 29.06.2022 г.).
10. Благов Ю.В. Местное самоуправление в системе публичной власти: теоретический аспект // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2016. № 1 (46). С. 85-92.
11. Законопроект № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" // СОЗД ГАС «Законотворчество» // URL:<https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 22. 04. 2022 г.).
12. Зенин С.С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex Russica. 2020. Т. 73. № 12. С. 42-53.

**References:**

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993, as amended by the Law of the Russian Federation of 03.14.2020 "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority" and approved during the all-Russian vote on 01.07. 2020) // Reference and legal system "ConsultantPlus" (date of access: 06/30/2022).
2. Anichkin E.S. Patterns of development of Russian constitutional law in the post-Soviet period // Law and Politics. 2020. No. 4. S. 18-33.
3. Avakyan S. A. Constitutional law of Russia. Т. 1. М.: Norma, 2014. 864 p.
4. Vasiliev V.I. Local self-government and the Constitution of the Russian Federation // Journal of Russian law. 2019 . No. 6. S. 28-29.
5. Marchenko A.A. Modern understanding of municipal authorities and prospects for improving its legislative framework // Business in law. 2010. No. 5. S. 29-32.
6. The Constitution (Basic Law) of the Union of Soviet Socialist Republics (Adopted at the extraordinary seventh session of the Supreme Soviet of the USSR of the ninth convocation on 07.10.1977) // Vedomosti of the USSR Armed Forces. 1977. No. 41. Art. 617.
7. Federal Law of August 28, 1995 No. 154-FZ "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation" // Rossiyskaya Gazeta. 1995. September 1st.
8. Federal Law of October 6, 2003 N 131-FZ (as amended on December 30, 2021) "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation" // ConsultantPlus Legal Reference System (date of access: 30.06. 2022).
9. Dyuryagina K. An eye for the district: consolidation of municipalities encounters protests // Kommersant. December 7, 2019 / URL: <http://www.kommersant.ru/doc/4186742> (Accessed: June 29, 2022).
10. Blagov Yu.V. Local self-government in the system of public authority: theoretical aspect // Bulletin of Omsk University. Series "Right". 2016. No. 1 (46). pp. 85-92.

11. Draft Law No. 40361-8 "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in a Unified System of Public Power" // CREATION OF GAS "Lawmaking" // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (date accessed: 22. 04. 2022).
12. Zenin S.S. The system of public authority in the Russian Federation: new approaches to legal regulation in the context of constitutional reform // Lex Russica. 2020. V. 73. No. 12. S. 42-53.