

УДК 342.5

***ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В  
КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВКАХ: ПРОБЛЕМЫ ОСТАЮТСЯ***

***Упоров И.В.***

*д.и.н., к.ю.н., профессор*

*Краснодарский университет МВД России,*

*Краснодар, Россия*

**Аннотация**

Большой резонанс в общественно-политической жизни России в первой половине 2020 г. вызвала инициатива Президента России о внесении масштабных поправок к действующей Конституции Российской Федерации, по которым предусмотрено всероссийское голосование. Автор определяет свою позицию по ряду поправок, связанных с институтом публичной власти и акцентирует внимание на соотношении полномочий и взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления. Отмечается, что в этой сфере конституционные поправки в целом отражают реальное, фактически складывающееся положение, однако в регулировании публично-властных отношений на конституционно-правовом уровне, вместе с тем, остаются нерешенные проблемы, и одна из них заключается в слишком широком понимании категории «муниципальное образование» (это может быть и небольшое село, и полуторамиллионный город-мегаполис), что не дает достаточных возможностей для становления реального местного самоуправления.

**Ключевые слова:** Конституция России, поправки, публичная власть, государство, органы местного самоуправления, реформа, закон.

***STATE AUTHORITY AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS: PROBLEMS REMAIN***

***Uporov I.V.***

*Doctor of History, Candidate of Law, Professor*

*Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,*

*Krasnodar, Russia*

### **Abstract**

A great resonance in the socio-political life of Russia in the first half of 2020 was caused by the initiative of the President of Russia on introducing large-scale amendments to the current Constitution of the Russian Federation, according to which an all-Russian vote is envisaged. The author determines his position on a number of amendments related to the institution of public authority and focuses on the balance of powers and the interaction of public authorities and local self-government. It is noted that in this area, constitutional amendments generally reflect a real, actually developing situation, however, in the regulation of public-power relations at the constitutional-legal level, at the same time, unresolved problems remain, and one of them is to understand too broadly mania of the category "municipal formation" (it can be a small village, and a half million city-megalopolis), which does not provide sufficient opportunities for the formation of real local self-government.

**Keywords:** Russian Constitution, amendments, public authority, state, local governments, reform, law.

В январе 2020 г. в ежегодном Послании Федеральному Собранию Президент России В.В. Путин, касаясь проблематики, связанной с совершенствованием публично-властных отношений, посчитал необходимым «закрепить в Конституции России принципы единой системы публичной власти. Выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления, самого близкого к людям, могут и должны быть расширены и укреплены» [1]. Данное высказывание подтверждает, что института местного самоуправле-

ния нуждается в серьезном реформировании. Об этом же может свидетельствовать и проведение необычайно резонансного Совета по развитию местного самоуправления при Президенте России, заседание которого было проведено 30 января 2020 г. в подмосковном Красногорске.

Выступивший на заседании этого Совета губернатор Пермского края М.Г. Решетников, как нам представляется, огласил главнейшие аргументы о необходимости преобразования системы местного самоуправления на централизованных началах, указывая, в частности что «в сельских поселениях зачастую 70, а то и 80 процентов расходов приходится на расходы на управление. Иными словами, на местные администрации. Соответственно, денег на реализацию конкретных проектов – приведение в порядок социальной сети, поддержание территорий – остаётся очень немного, и зачастую то, что делается, делается по предписаниям прокуратуры или по решениям судов» [2]. Другой аргумент состоял в том, что самые различные территориально-публичные образования, будь то деревня (поселение), крупный город или целый субъект Федерации (регион), должны осуществлять одни и те же управленческие функции по многим вопросам, например, по государственным (муниципальным) закупкам, формированию собственных бюджетов, для чего требуется длительное согласование и принятие непростых решений по регулированию финансовых потоков с оформлением сложных и объемных документов, то есть, если предельно упростить, требуемая по закону бюрократизация совсем уже стала непосильной гирей на управленческих ногах.

В этом контексте следует отметить, что конституционные поправки 2020г. [3], касающиеся публичной власти, имеют неоднозначный характер, в том числе в части корректировки соотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления. В этой связи заметим, что согласно действующей Конституции России 1993 г. [4] «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12) – эта норма

осталась без изменений, поскольку находится в главе 1 Конституции России, изменения в которую в соответствии со ст. 135 Конституции России предусматривают довольно сложную процедуру (включая созыв Конституционного Собрания, в отношении которого еще нет ни одного акта, определяющего его статус и деятельность). В ст. 130-133 Конституции России определяются основные направления самостоятельной деятельности местного самоуправления.

Тем самым органы местного самоуправления впервые оказались вне административного соподчинения с вышестоящими властными структурами, но одновременно на местную власть была возложена ответственность за состоянием дел в районах, городах и селах.

После этого, однако, несмотря на декларации о важности института местного самоуправления, довольно быстро обозначилась и стала реальностью тенденция сужения полномочий местного самоуправления, что видно, в частности, по сопоставлению федеральных муниципальных законов 1995 и 2003 гг. (имеют одно название: ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5; 6]), равно как по изменениям Закона 2003 г. Вскоре после принятия последнего чиновники разного уровня, и прежде всего губернаторы, прямо высказывались, что существующая система местного самоуправления не дает им достаточных возможностей влиять на положение дел в регионе, так как местная (муниципальная) власть, то есть, органы местного самоуправления, не подчиняется губернатору в административном порядке, в частности, бывший губернатор Нижегородской области В.П. Шанцев предлагал не избирать, а назначать глав городов-центров регионов и считать их звеном государственной власти, а местное самоуправление осуществлять только во внутригородских районах; губернатор Ульяновской области С.И. Морозов предлагал упразднить сельские поселения. Как отмечалось, принимались многочисленные поправки к Закону 2003 г., направленные на централизацию управления и вертикализацию властных отношений (в частности, это

касается изменения порядка замещения должности главы муниципального образования и главы местной администрации).

И вот, наконец, эта устойчивая тенденция в 2020 г. обретает некую законченную форму в конституционных поправках. Соответствующая предложенная поправка (дополнение) к 132 Конституции России выглядит следующим образом: «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» [3].

Однако эта поправка не совсем согласуется со ст. 12 Конституции России, которая, как мы отмечали выше, не подлежит изменению в контексте изменений главы 1 Конституции России. И хотя в указанной поправке сделана попытка развести понятия «система государственной власти» и «система публичной власти», которые, взятые по отдельности, сами по себе, сомнений не вызывают, но в одном акте (Конституция России) эти две позиции остаются явно несбалансированными, учитывая, что: во-первых, в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [7] речь идет еще об одной системе в данной сфере общественных отношений - о «единой системе исполнительной власти в Российской Федерации», что еще более запутывает соотношение указанных «систем»; во-вторых, местное самоуправление в Конституции России нигде прямо не определяется как властная структура.

Более того, изначально институт местного самоуправления вводился именно и намеренно таким образом, чтобы было отграничение местного самоуправления от органов государственной власти, то есть, авторы текста Конституции России уходили от прямой привязки органов местного самоуправления к органам власти, с акцентом на то, что население муниципальных образований имеет возможность непосредственно осуществлять свою власть, то есть, решать вопросы местного значения, например, на сходах граждан, чего нет на фе-

деральном и региональном уровнях [8, с. 119]. И даже Конституционный Суд Российской Федерации по этому поводу в 2015 г. указывал на то, что «статья 12 Конституции Российской Федерации, как бы признавая "негосударственные" начала местного самоуправления, позволяет выявить специфическую, муниципально-правовую природу соответствующего уровня власти-отношений, которые определенной своей стороной (самоуправленческой) вторгаются одновременно и в систему институтов гражданского общества» [9]. В этой связи, как нам представляется, в таком виде поправки к Конституции России по вопросам местного самоуправления при их реализации вряд ли будут эффективными.

Вместе с тем нужно отметить, что при этом проблема функционирования института местного самоуправления действительно есть, и она большая. И здесь, на наш взгляд, требуется изменение самой концепции развития местного самоуправления в России. Однако согласно конституционным поправкам концепция местного самоуправления, определенная в главе 1 Конституции России, остается прежней, но при этом в других главах Конституции России делается не совсем удачная попытка сделать Конституцию России более соответствующую фактическому положению дел (прежде всего это указанная выше поправка к ст. 132 Конституции России).

С учетом изложенного следует, на наш взгляд, признать, что задуманная в начале 1990-х гг. реформа местного самоуправления, основанная на европейском понимании местного самоуправления, не состоялась – слишком высокой оказалась заявленная планка муниципального управления, российское общество, как показала четвертьвековая муниципальная практика, оказалось не готовым, в силу особенностей своего исторического развития, формировать на местах полноправные органы местного самоуправления и возлагать на них ответственность за состоянием дел в местных сообществах. И, соответственно, целесообразно перейти (вернуться) к системе определенного (не полного, конечно) соподчинения органов местной власти и региональной власти, убрать из

полномочий органов местного самоуправления функции, которые ей пока не под силу. Такая позиция опирается также на многочисленные расчеты, сделанные учеными-экономистами, показывающие, что финансово-бюджетная составляющая муниципальных образований не позволяет органам местного самоуправления эффективно решать вопросы местного значения, которыми они обязаны заниматься в соответствии со ст. 14-16.2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11; 12; 13; 14 и др.]

В этом смысле в конституционных поправках уже сделан соответствующий шаг – так, из ст. 132 Конституции России исключена такая функция местного самоуправления, как охрана общественного порядка. Почти 30 лет поиска приемлемой правовой и финансовой концепции, позволяющей при жестко централизованной милиции-полиции передать на муниципальный уровень часть правоохранительных полномочий так и не увенчались успехом. Разработанные законопроекты о муниципальных милициях оказались неприемлемыми ни для законодателя, ни для самих муниципальных образований, где отсутствуют необходимые для этого финансовые средства; да и федеральная полиция не готова делиться «силовыми» полномочиями с местным самоуправлением. Как видно, такая модель не подходит России, во всяком случае, на данном этапе ее развития. Эта поправка устраняет также неясность по поводу того, на кого возлагается организация охраны общественного порядка: согласно п. «е» ст. 114 Конституции России охрана общественного порядка – это функция Правительства России, а согласно ч. 1 ст. 132 Конституции России (до поправок) на территории муниципального образования – это функция местного самоуправления. И теперь этот субъект – местное самоуправление - исключается.

Сказанное выше отнюдь не означает, разумеется, отказа от института местного самоуправления как социального института, но это означает необхо-

димось постепенного внедрения самоуправленческих начал по мере готовности самого гражданского общества.

Мы полагаем, что местное самоуправление нужно сохранить на первичных территориях (села, поселки, небольшие города, микрорайоны в крупных городах), пусть даже с лишними затратами на организацию муниципальных аппаратов – где, как не в селе или поселке, на тех же сходах граждан, формировать, расширять и укреплять навыки самостоятельного управления своей небольшой территорией? В этой связи нелишне заметить, что в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. Президент Российской Федерации обозначил задачу уточнения общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах, отметив при этом, что местная власть должна быть устроена так, чтобы «любой гражданин мог дотянуться до нее рукой» [10].

А вот на уровне муниципальных, городских округов и муниципальных районов, на наш взгляд, местное самоуправление целесообразно трансформировать в государственное управление, тем более, что де-факто это уже происходит (и с точки зрения изменения механизма замещения должностей главы муниципального образования и главы местной администрации, и с точки зрения более активного использования института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями) - с перспективой, очевидно, дальней, постепенного расширения самостоятельности указанных территориально-публичных образований.

### **Библиографический список:**

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 15.01.2020 г. // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 25.06.2020 г.)

3. Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации, состоявшегося в г. Красногорске 30.01.2020 г. // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701> (дата обращения: 25.06.2020 г.).

3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения – 25.06.2020 г.).

4. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения – 25.06.2020 г.).

5. Федеральный закон от 25.08.1995 г. ФЗ-154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. - 1995. - 1 сентября.

6. Федеральный закон от 06.10.2003 г. ФЗ-131 (ред. от 23.05.2020 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения – 25.06.2020 г.).

7. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации" СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения – 25.06.2020 г.).

8. Лахтина Т.А. Роль местного самоуправления в системе публичной власти // Вестник Моск. ун-та МВД России. - 2015. - № 6. - С. 115-121.

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 N 30-П "По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркут-

ской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" // Российская газета. 2015. 14 декабря.

10. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Российская газета. - 2013. - 13 декабря.

11. Нехайчук Д.В., Нехайчук Ю.С. Укрепление бюджетного потенциала для обеспечения финансовой независимости органов местного самоуправления // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Серия: «Экономика. Экология». 2018. №1. С. 99-110.

12. Поварова А.И. Почему не растет самообеспеченность бюджетов городских округов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 1(43). С. 108-122.

13. Гиниятова Э.Р. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. № 11-3. С. 132-135.

14. Солдатова Л.В. Проблемы формирования финансово-экономической основы местного самоуправления // Наука, техника и образование. 2015. № 9. С.62-65.

*Оригинальность 84%*