

УДК 342

***ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ НАСЕЛЕНИЯ
В ЗАКОНАХ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ:
ОПЫТ ТРИДЦАТИ ЛЕТ ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Аннотация: В статье дается краткий обзор особенностей регулирования представительства интересов населения в законах о местном самоуправлении в новейшей истории России. Анализируются нормы законодательных актов СССР, РСФСР, Российской Федерации (1990, 1991, 1995, 2003 гг.), а также проекта нового ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (2021 г.). Акцент делается на исследовании статуса представительных органов местного самоуправления, порядке избрания главы муниципального образования. Отмечается, что степень представительства интересов населения в системе муниципального образования последовательно снижается, в то время как логика общественного развития предполагает обратное. Обосновывается предложение по исправлению сложившейся непростой ситуации.

Ключевые слова: население, местное самоуправление, депутаты, представительство интересов, закон, общество, государство, законопроект.

***REPRESENTATION OF THE INTERESTS OF THE POPULATION
IN THE LAWS ON LOCAL SELF-GOVERNMENT:
EXPERIENCE OF THIRTY YEARS OF POST-SOVIET RUSSIA***

Uporov I.V.

Doctor of History, Candidate of Law, Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Resume: A brief overview of the features of regulation of the representation of the interests of the population in the laws governing the institution of local self-government in the recent history of Russia is presented. The norms of the laws of the USSR, the RSFSR, the Russian Federation (1990, 1991, 1995, 2003), as well as the draft new Federal Law "On the general principles of organizing local self-government in a single system of public authority" (2021) are analyzed. The emphasis is on the study of the status of representative bodies of local self-government, the procedure for electing the head of the municipality. It is noted that the degree of representation of the interests of the population in the system of the municipality is consistently decreasing, while the logic of social development suggests the opposite. A proposal is substantiated to correct the current difficult situation.

Key words: population, local self-government, deputies, representation of interests, law, society, state, bill.

В ст. 3 Конституции России указывается, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ ... Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [1]. Здесь зафиксирована важнейшая мысль о представительстве интересов народа, в том числе на местном уровне. Следует заметить, что такой подход был характерен с первых же лет советской власти (Конституции СССР и РСФСР 1918, 1924, 1925, 1936, 1937, 1977, 1978 гг.), он сохранен и в постсоветской России, что неудивительно, поскольку принцип народовластии еще со времен буржуазных европейских революций стал и по-прежнему является фундаментом демократии. www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

даментальным принципом общественно-государственного устройства во всех странах мира. Это касается и института местного самоуправления, о чем ниже и идет речь.

Другое дело, что реализация этого принципа осуществляется с учетом специфики в каждой стране, с учетом ее истории, традиций и т.д. Так, в советском государстве, хотя Советы и объявлялись законодательными и представительными органами народной власти (состояли из избираемых населением депутатов), однако фактически ведущую властную роль имела монополярная правящая КПСС. И лишь в годы горбачевской «перестройки» была предпринята попытка (в целом неудавшаяся) придать Советам присущее им конституционное значение. Применительно к местному самоуправлению следует отметить принятый в 1990 г. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Концепция местного самоуправления, необходимость в котором стала проявляться буквально в последние два года существования советского государства, определялась в преамбуле этого закона: «Местное самоуправление в СССР является частью социалистического самоуправления народа и призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды» [2]. Закон СССР следующим образом (ст. 1) определял местное самоуправление – «самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы» [2]. При этом в ст. 3 указывалось, что основным звеном в системе местного самоуправления (помимо собраний, территориального общественного самоуправления и др.) являются местные Советы - в прежнем их виде, то есть, сессии Советов выполняли представительские и контрольные функции, а исполнительными органами были коллегиальные исполкомы местных Советов, избираемые на сессиях Советов, при этом сохра-

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

нялась система административного соподчинения нижестоящих Советов вышестоящим инстанциям.

Иными словами говоря, в местном самоуправлении «позднесоветского» образца представительство интересов населения осуществлялось через уже функционировавшие местные Советы. В РСФСР, как известно, к концу существования СССР, наблюдались более радикальные подходы российской политической элиты к общественно-государственному устройству. Это касалось и института местного самоуправления, что видно по Закону РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г. [3] (далее - Закон 1991 г.). Согласно ст. 2 «местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти - местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления - местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения»[3].

Законодатель уделял значительное внимание вопросам формирования и функционирования местных Советов (отдельная глава 2 Закона 1991 г., состоящая из 18 статей!), внося ряд более демократичных новелл по сравнению с действовавшим до этого порядком работы местных Советов. В частности, российский законодатель воспринял ряд европейских элементов в организации местного самоуправления, в том числе более четко отграничивал представительные органы местного самоуправления (те же местные Советы в лице их сессий) от исполнительных структур – таковыми теперь объявлялись местные администрации, причем глава местной администрации, который руководил администрацией на принципах единоначалия, впервые в российской истории избирался всенародно. Также впервые предусматривался устав местного самоуправления, утверждаемый депутатами на сессии Совета.

По поводу избрания депутатов местных Советов давалась ссылка на избирательное законодательство РСФСР (равное, прямое, тайное голосование жителей-граждан соответствующего района, города, района в городе, поселка, Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

сельсовета, срок полномочий – 5 лет). Основной формой работы местного Совета объявлялась сессия, которая была правомочна, если на ней присутствовало не менее двух третей от числа депутатов, установленного для данного Совета. Сессия проводилась в форме пленарных заседаний, а также заседаний постоянных и иных комиссий, депутатских групп, объединенных общей повесткой дня. Продолжительность сессии определялась самим Советом. При формировании повестки дня подлежали обязательному включению предложения главы местной администрации, касающиеся разработки и утверждения планов и программ развития территории, изменения статуса объектов муниципальной собственности, получения и использования финансовых ресурсов, укрепления общественного порядка, охраны прав и свобод граждан, а также предложения органов прокуратуры и представляемая ими информация о незаконных действиях органов местного самоуправления. Значительное внимание уделялось гласности в работе Совета, что соответствовало духу времени.

Законодатель формулировал (ст. 17) исключительные полномочия местных Советов как представительных органов, в их числе: а) досрочное прекращение полномочий депутатов; б) защита прав депутатов, лишение депутатской неприкосновенности, установление ответственности за невыполнение депутатских обязанностей; в) избрание и освобождение от должности председателя Совета и его заместителей, заслушивание отчетов об их деятельности; г) образование, избрание и упразднение постоянных и других комиссий, иных органов Совета; д) рассмотрение запросов депутатов и принятие по ним решений; е) рассмотрение отчетов главы местной администрации; ж) принятие и изменение положения (устава) о местном самоуправлении и регламента Совета; з) утверждение структуры, штатов аппарата Совета; и) утверждение руководителей органов местной администрации; к) утверждение планов и программ экономического, социального и экологического развития территорий, местных бюджетов и отчетов об их исполнении; л) установление дополнительной численности подразделений милиции общественной безопасности (местной милиции), со-

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

державшихся за счет средств собственного бюджета. Перечень мог быть дополнен иными вопросами, предусмотренными другими законами РСФСР и республик в составе РСФСР.

В отличие от прежних времен, председатель Совета и его заместители, избираемые также из числа депутатов, работали на постоянной (но не на профессиональной) основе, то есть, осуществляли свои полномочия весь срок функционирования Совета. Значительное внимание уделялось депутатским комиссиям, в которых могли проводиться публичные слушания.

Вместе с тем согласно ч. 2 ст. 13 Закона 1991 г. сессии Советов должны были созываться на пленарные заседания не реже двух раз в год, и это фактически означало, что значимость Советов в текущей деятельности местной власти вряд ли могла быть повышена ввиду столь малого минимума. Такое решение выглядело странным, учитывая, что по Конституции РСФСР 1978 г. сессии должны были созываться не менее 4 раз в год (в краях, областях, городах, районах) и не менее 6 раз в год (в поселках и сельсоветах). Возможно, это объяснялось стремлением тогдашней российской элиты во главе с Б.Н. Ельциным установить приоритет исполнительной власти на всех уровнях публичной власти[4]. Важно также отметить, что представительные органы тогда еще не осуществляли нормотворческие функции. Однако, с учетом того, что глава местного самоуправления избирался только всенародно, то в совокупности, на наш взгляд, представительство интересов населения по данному закону было высоким.

В Конституции России 1993 г., в контексте того же европейского вектора, был скорректирован статус местного самоуправления - этот институт был четко отграничен от государственной власти (ст. 12, глава 8 Конституции России). На конституционной основе был принят первый постсоветский полномасштабный муниципальный закон федерального уровня - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. [5] (далее – Закон 1995 г.). Так, в ч. 5 ст. 14 указывалось: «Органы Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается» [5]. Исходя из этого, местному самоуправлению были предоставлены наиболее широкие полномочия за всю историю местного самоуправления в России, что было своеобразным карт-бланшем. Здесь также предусматривался представительный орган, численный состав которого устанавливался самим муниципалитетом (а не законом, как раньше). Основные статусные характеристики оставались прежними. Перечень исключительных полномочий депутатского корпуса был уменьшен вдвое, но при этом они были обобщены; одновременно указывались принципиально новые полномочия: принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования (то есть, нормотворческие полномочия), а также контрольные функции. Предусматривалась должность главы муниципального образования, который мог избираться как всенародно, так и самими депутатами из своего состава. Устав муниципального образования мог приниматься как представительным органом, так и непосредственно населением. Соответственно степень представительства интересов населения, на наш взгляд, была потенциально высокой.

Однако, как показала практика, нормы Закона 1995 г. оказались весьма далеки от реальных возможностей и способностей муниципалитетов самостоятельно решать вопросы местного значения (недостаточно финансирование, кадровая проблема, отсутствие опыта самоуправленческой деятельности в силу исторических традиций и др.). Новеллы демократического характера оказались бессильными перед финансовыми и кадровыми проблемами в системе местного самоуправления.

В 2003 г. был принят следующий, и пока еще действующий ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] (далее - Закон 2003 г.). Этот закон более совершенен с точки зрения

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

юридической техники, структурно он аналогичен Закону 1995 г., но значительно превышает по объему. Статус представительного органа в этом акте имеет больше ограничений, в частности, законодатель, более жестко устанавливает численный состав депутатов, предусматривает формирование представительного органа муниципального образования без избрания районных депутатов на прямых выборах, формулирует условия роспуска депутатского корпуса. Устав муниципального образования теперь может быть принят только депутатами. Глава муниципального образования может быть избран как всенародно, так и депутатами. В целом степень представительства интересов населения муниципальных образований в местном самоуправлении, на наш взгляд, снизилась. Это отражает общую тенденцию, которая хорошо видна по множеству изменений Закона 2003 г., общая направленность которых отражает последовательный процесс «огосударствления» местного самоуправления, когда полномочия местного самоуправления сужаются, а полномочия органов госвласти субъектов Федерации расширяются, причем это происходит вынужденно, поскольку, как отмечалось, органы местного самоуправления не могут самостоятельно, без поддержки органов госвласти, решать должным образом возложенные на них задачи.

Кризисное положение, в которое попало местное самоуправление, что стало очевидным к концу 2010-х гг., послужило причиной принятия известных конституционных поправок-2020 [7], которые привнесли новые направления в дальнейшее стратегическое развитие российского общества и государства. В частности, конституционными поправками были расширены полномочия органов госвласти, позволяющие решать организационно-кадровые и иные вопросы, относящиеся к сфере местного самоуправления. И в этом смысле следует заметить, что в Конституцию России была введена новая часть 1.1 ст. 131, согласно которой «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в под-

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

рядке и случаях, установленных федеральным законом» [1]. Помимо этого, нужно назвать также норму более общего характера, а именно также вновь введенную ч. 3 ст. 132, где 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 таком ключе был разработан проект нового федерального закона, регулирующего институт местного самоуправления - «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [8] (далее – Законопроект-2021). Этот закон должен, очевидно, заменить Закон 2003г. Данный Законопроект-2021 еще будет обсуждаться в регионах и самими депутатами ГД ФС РФ (вероятно, в январе-марте 2022 г., имея в виду, что данная статья подготовлена в январе 2022 г.). Как нам представляется, Законопроект-2021 в целом отражает объективно складывающуюся в России довольно сложную ситуацию, при которой органам госвласти субъектов Федерации приходится все чаще вторгаться в сферу местного самоуправления – с тем, чтобы не допустить положения, когда, например, конституционные права граждан, обеспечение которых зависит прежде всего от местной власти, жители не могут реализовать. Именно поэтому в ч. 4 и 8 ст. 1 указывается, что «органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации ... Органы публичной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами участвуют в решении задач местного самоуправления» [8]. Правда, здесь есть противоречие со ст. 12 Конституции России, согласно которой «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (и этот тезис продублирован в Законопроекте-2021), но данный аспект мы не рассматриваем.

Статус представительного органа местного самоуправления в Законопроекте-2021 отрегулирован аналогично Закону 2003 г. Из новелл можно назвать

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

подробное регулирование (ст. 18) фракций в представительном органе. На наш взгляд, это ошибочное решение (наличие самих фракций), поскольку характер вопросов местного значения в наименьшей степени зависит от политических предпочтений муниципальных депутатов. Статус главы муниципального образования в целом отрегулирован также по аналогии с Законом-2003 г. Вместе с тем Законопроект-2021 предусматривает, что глава субъекта Федерации обладает правом предлагать муниципальному корпусу кандидатуру на должность главы муниципального образования.

Мы полагаем, что степень представительства интересов населения в системе местного самоуправления в Законопроекте-2021 уменьшилась. Однако логика общественного развития должна предполагать обратное. И это вполне возможно – путем реформирования предложенного Законопроектом-2021 принципов территориальной организации местного самоуправления. Дело в том, что в Законопроекте-2021 определено, что местное самоуправление осуществляется только в городских и муниципальных округах (мы не берем в расчет муниципальные образования в городах федерального значения как не характерные для всей России), соответственно исключаются поселения (сельские и городские) и внутригородские районы.

Между тем в городских и муниципальных округах невозможно сформировать муниципальный коллектив, который мог бы реализовать свои инициативы по вопросам местного значения. Поэтому в городских и муниципальных округах целесообразно формировать государственную власть субъекта Федерации (исполнительную структуру) с ее гораздо большими ресурсами (например, главу округа назначает губернатор). А местное самоуправление целесообразно сохранять в поселениях и внутригородских районах. При этом количество вопросов местного значения у них должно быть значительно снижено - с тем, чтобы их выполнение было реальным. По нашему убеждению, именно в сравнительно небольших муниципальных образованиях как раз и появятся возможности для практического развития местного самоуправления, Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

повышения гражданской активности населения, чего так не хватает современной России. И в этом контексте в таких относительно небольших муниципальных образованиях выборы как депутатов, так и глав муниципальных образований должны быть только прямыми, то есть именно на этом уровне представительство интересов населения должно быть максимальным. В дальнейшем, по мере обретения опыта, местное самоуправление будет распространяться на более масштабные территории.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, принятыми Законом РФ от 14.02.2020 г. и одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 05.01.2022 г.).

2. Закон СССР от 09.04.1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

3. Закон РСФСР от 06.07. 1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

4. Жилкин А.Д. Становление нового российского конституционализма: первый этап (1990-1991) // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2019. № 5. С. 44-65.

5. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 1995. 1 сентября.

6. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11. 01. 2022 г.).

7. 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 – 18.01.2022 г.).

8. Законопроект № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" // СОЗД ГАС «Законотворчество» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 11.01.2022г.).

Оригинальность 89%