

УДК 342

ОПРЕДЕЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКИХ ЗАКОНАХ

Упоров И.В.*д.и.н., к.ю.н., профессор**Краснодарский университет МВД России**Краснодар, Россия*

Аннотация: После распада советского государства в 1991 г. в России стала выстраиваться отличная от прежних времен система публичной власти, что нашло отражение в Конституции России 1993 г. Реорганизации подвергнулся и институт местной власти – вместо ранее функционировавших местных Советов депутатов трудящихся был введен институт местного самоуправления, получивший конституционное закрепление и последующее законодательное регулирование, при этом в законах давалось толкование этой ключевой категории», а именно «местного самоуправления». С тех пор прошло уже более тридцати лет, и за этот период система местного самоуправления определенным образом изменялась, в том числе корректировалась позиция законодателя по закреплению признаков местного самоуправления, составлявших основу его понятия. В статье представлен обзор изменений законодательного толкования местного самоуправления в России, начало которому было положено еще в конце советского государства - сначала в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990 г.), а затем в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.). Помимо этих актов рассматриваются федеральные муниципальные законы 1995 и 2003 г. с одинаковым названием – «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), конституционные поправки, проект нового федерального муниципального закона, а также научные труды, в которых затрагивается заявленная тем. Отмечается, что изменения указанного толкования явля-

ются значительными, и показывают, что пока в России не определена стратегия дальнейшего развития местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, закон, понятие, толкование, публичная власть, конституция, законопроект.

DEFINITION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIAN LAWS

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Abstract: After the collapse of the Soviet state in 1991, a system of public authority began to be built in Russia that was different from previous times, which was reflected in the Constitution of Russia of 1993. The institution of local government was also reorganized - instead of the previously functioning local Councils of Workers' Deputies, the institution of local self-government was introduced, which received constitutional consolidation and subsequent legislative regulation, while the laws provided an interpretation of this key category, namely, "local self-government". More than thirty years have passed since then, and during this period the system of local self-government has changed in a certain way, including the adjustment of the legislator's position on the consolidation of the characteristics of local self-government, which formed the basis of its concept. The article presents an overview of changes in the legislative interpretation of local self-government in Russia, which began at the end of the Soviet state - first in the USSR Law "On the General Principles of Local Self-Government and Local Economy in the USSR" (1990), and then in the RSFSR Law "On Local Self-Government in the RSFSR" (1991). In addition to these acts, the federal municipal laws of 1995 and 2003 with the same name - "On the General Princi-

ples of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation"), constitutional amendments, a draft of a new federal municipal law, as well as scientific works that touch on the stated topic are considered. It is noted that the changes in this interpretation are significant and show that Russia has not yet determined a strategy for the further development of local self-government.

Keywords: local self-government, law, concept, interpretation, public authority, constitution, draft law.

Длительное время в советском государстве на всех уровнях публичной власти функционировала система Советов народных депутатов, которые были нижним звеном единой государственной власти, в которой нижестоящие Советы имели административное соподчинение в отношениях с вышестоящими инстанциями. Однако на рубеже 1990 г. в рамках известной горбачевской «перестройки» было решено трансформировать систему местных Советов в систему местного самоуправления, и в этом контексте стали приниматься соответствующие законодательные акты. Первые шаги в этом направлении были сделаны еще на союзном уровне – так, в преамбуле принятого в 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» указывалось: «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» [1]. Далее (ст. 1) следовало определение местного самоуправления – «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» [1].

В этой позиции находила отражение распространенная в советском обществе теория, согласно которой Советы народных депутатов воплощали два Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

начала: органов государственной власти и местного (народного) самоуправления [2, с. 82] (данная теория, на наш взгляд, мало соотносилась с практикой). Предполагалось, что местное самоуправления будет осуществляться на территориях городов, районов, поселков, сельсоветов. Однако с точки зрения публично-властных отношений местные Советы не были выведены из системы органов госвласти, но одновременно являлись основным звеном (ядром) местного самоуправления, куда согласно закону входили также «органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы) ... местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии» [1].

Однако данный закон так и вошел в реальность в силу стремительно изменявшихся в те годы событий. По иному развивалось местное самоуправление в РСФСР, где, как известно, к концу существования СССР наблюдались более радикальные подходы российской политической элиты к общественно-государственному устройству, что находило отражение в известном политическом противостоянии союзного центра во главе с М.С. Горбачевым и российской власти во главе с Б.Н. Ельциным. Это касалось и института местного самоуправления – в этой сфере в РСФСР в 1991 г. был издан свой закон «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г. [3]. Здесь российский законодатель воспринял ряд европейских элементов в организации местного самоуправления, в частности, ограничивал представительные органы местного самоуправления (те же местные Советы в лице их сессий) от исполнительных структур – таковыми объявлялись местные администрации, причем глава местной администрации, который руководил администрацией на принципах единоначалия, впервые в российской истории избирался всенародно.

Законом также впервые предусматривался устав местного самоуправления, имелся еще ряд новелл. Местное (территориальное) самоуправление в этом акте определялось (ст. 1) как «система организации деятельности граждан

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

для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально - этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР» [3]. Местное самоуправление должно было осуществляться в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов. Согласно ст. 2 «местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти - местные Советы народных депутатов (далее - Советы), соответствующие органы управления - местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения» [3]. Как видно, законодатель, как и в Законе СССР, полагал местное самоуправление составной структурой, состоящей и местных органов власти (таковым объявлялся Совет), органов управления (местная администрация) и иных форм самоорганизации граждан.

При этом «органы местного самоуправления», упоминаемые в законе, еще не ассоциировались однозначно как органы публичной власти. И хотя в российском законе 1991 г. сделана попытка отграничить местное самоуправление (а вместе с ним и местные органы власти и управления) от государственной власти и управления, тем не менее, сохранялась указанная выше и присущая советскому государству административная подчиненность исполнительных структур вышестоящим инстанциям (ст. 29): «Местная администрация подотчетна соответствующему местному Совету, а также вышестоящим исполнительным и распорядительным органам в пределах их компетенции» [3].

Отмеченное отграничение органов государственной власти и органов местного самоуправления было однозначно осуществлено в Конституции России 1993 г. [4] (ст. 12, глава 8 Конституции России). В развитие этих конституционных норм был принят первый постсоветский полномасштабный муниципальный закон федерального уровня - ФЗ «Об общих принципах организации Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. [5] (далее – ФЗ-1995). По поводу властных отношений здесь указывалась: ч. 5 ст. 14 - «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается» [5]; ч. 3 ст. 17 - «Образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускаются» [5]. Исходя из этого в ст. 2 определялось и понятие местного самоуправления: «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций»[5]. В той же статье указывалось, что «местное самоуправление» является «выражением власти народа». И это единственная во всем тексте закона обозначенная взаимосвязь местного самоуправления и публичной власти. И здесь мы полагаем необходимым разграничивать понятия «местное самоуправление» и «органы местного самоуправления». Органы местного самоуправления также прямо не ассоциировались с публичной властью: «органы местного самоуправления - выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти»[5]. Тем самым, как представляется, была поставлена определенная организационно-правовая стена между органами местного самоуправления и органами госвласти, что не позволяло им непосредственно взаимодействовать по важнейшим вопросам жизнедеятельности (здравоохранение, образование, общественный транспорт и т.д.).

К тому же законодатель в ФЗ-1995 предоставил местному самоуправлению наиболее широкие полномочия за всю историю местного самоуправления в России, что было своеобразным карт-бланшем. Однако, как показала практика Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

ка, нормы этого акта оказались весьма далеки от реальных возможностей и способностей муниципалитетов самостоятельно решать вопросы местного значения (недостаточно финансирование, кадровая проблема, отсутствие опыта самоуправленческой деятельности в силу особенностей исторических традиций и др.). Стало ясно, что указанный карт-бланш оказался явно поспешным. И в 2003 г. был принят следующий, и пока еще действующий ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] (далее – ФЗ-2003), который структурно схож с ФЗ-1995., но значительно превышает по объему. Законодатель по иному трактует понятие местного самоуправления (ст. 1): «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [6].

Здесь, как видно, законодатель определяет местное самоуправление по иному, а именно, если иметь в виду сущностную составляющую, однозначно как «форму народовластия». В дальнейшем ФЗ-2003 претерпел множество изменений, общая направленность которых отражает последовательный процесс «огосударствления» местного самоуправления, когда полномочия местного самоуправления сужаются, а полномочия органов госвласти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления расширяются, причем это происходит вынужденно, поскольку, как отмечалось, органы местного самоуправления не могут самостоятельно, без поддержки органов госвласти, решать должным образом возложенные на них вопросы местного значения.

Кризисное положение, в которое попало местное самоуправление, стало причиной известных конституционных поправок-2020, касающихся местного самоуправления [7], изменивших концепцию взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

дарственной (региональной) власти и органов местного самоуправления, имея в виду предоставление органам госвласти более широких полномочий влиять на решение вопросов местного значения. 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 порядке и случаях, установленных федеральным законом» [4]. 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» [4]. На основе этих конституционных положений был разработан проект нового федерального муниципального закона.

Этот проект федерального закона под названием «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [8] был внесен в российский парламент в конце 2021 г. Законопроект вызвал неоднозначную реакцию в литературе – в основном критическую – в связи с заметным уменьшением самоуправленческих начал в системе управления государством. Но такая критика представляется недостаточно обоснованной, поскольку законопроект в целом отражает объективно складывающуюся в России 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. Вместе с тем в законопроекте, внесено, на наш взгляд, ошибочное положение о том, что местное самоуправление должно функционировать только в городских и муниципальных округах (здесь мы не учитываем предусмотренные также проектом внутригородские территории (внутригородские муниципальные образования) города федерального значения как нетипичные и немногочисленные).
Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

гочисленные в России). На такого рода больших территориях (фактически, крупный город, район) невозможно сформировать муниципальный коллектив, который мог бы реализовать свои инициативы по вопросам местного значения на самоорганизующих началах, что и должно составлять сущность местного самоуправления.

Что касается понятия местного самоуправления, то в законопроекте в ст.1 предлагается следующая трактовка: «Местное самоуправление - признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией Российской Федерации настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами» [8].

Как видно, предлагается вновь иная, чем раньше, законодательная трактовка понятия местного самоуправления. Как представляется, в ФЗ 2003 г. законодатель дал достаточно четкое определение этой категории и оснований для ее изменения не имеется. А то обстоятельство, что законодатель уже несколько раз в относительно короткие сроки меняет свою позицию по этому поводу, свидетельствует о том, что на данном этапе развития российского общества еще не определена стратегия развития института местного самоуправления, что видно и по публикациям по данной проблематике, в том числе последних лет [9; 10; 11; 12 и др.]. В этой связи, как представляется, целесообразно сформировать такую модель, которая может предусматривать, чтобы глава администрации городского округа (района) назначался главой субъекта Федерации (как вариант - законодательным собранием субъекта Федерации) с согласия депутатов городского округа (района). При этом глава городского округа (глава района) будет представлять исполнительную государственную власть субъекта Федерации. Соответственно местное самоуправление следует сохранить в поселениях и во внутригородских районах, исключив тем самым имеющееся

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

сегодня двухуровневое и неэффективное местное самоуправление («район-поселение», «городской округ-внутригородской район»). Такой вариант гораздо полнее будет отражать реальные возможности и способности российских граждан осуществлять деятельность на началах местного самоуправления. В дальнейшем, по мере развития в России гражданского общества и обретения опыта самоуправления, будет, очевидно, возможен вариант распространения принципов местного самоуправления на более масштабные территории.

Библиографический список

1. 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.
2. Краснов М. А. Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 81-83.
3. Закон РСФСР от 06.07. 1991 № 1550–1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 29. Ст. 1010.
4. 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 01.07.2020г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 11.08.2024).
5. Федеральный закон от 28.08.1995 № 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 08.08.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29. 09. 2024).
7. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования от-

дельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 25.09.2024.).

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: 16.09.2024).

9. Григонис В.П., Немова Н.Ю., Зубарев Н.В., Матюшичева Е.А. Местное самоуправление и публичная власть // Аграрное и земельное право. 2023. № 11(227). С. 66-70.

10. Михеева Т. Н. К вопросу о преемственности в организации местного самоуправления // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2023. Т. 9. № 3. С. 232-240.

11. Лаврентьев А.Р. Изменения в законодательстве о местном самоуправлении: резервы исчерпаны // Юридическая техника. 2023. № 17. С. 455-459.

12. Ермолаев В.О. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления: характеристика, основы, особенности // Право и государственность. 2024. № 1. С. 33-38

Оригинальность 80%