

***КАКИМ БЫТЬ МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ
В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ?***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Аннотация: Раскрываются несоответствие модели местного самоуправления, определенной в Конституции России, и реальным положением дел на местах. Отмечается, что с начала 2000-х гг. имеет место последовательное огосударствление местного самоуправления, причем этот процесс имеет объективную основу. Однако предложенный в развитие конституционных поправок 2020 перечень видов муниципальных образований в проекте нового закона о местном самоуправлении представляется ошибочным, так как противоречит фундаментальным принципам организации публично-властных отношений на современном этапе развития цивилизации. Обосновывается авторский подход о перспективах развития института местного самоуправления на современном этапе развития российского государства.

Ключевые слова: самоуправление, публичная власть, конституция, закон, полномочия, муниципальное образование.

***WHAT SHOULD LOCAL GOVERNMENT BE?
IN RUSSIA AT THE CURRENT STAGE?***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Abstract: The discrepancy between the model of local self-government defined in the Constitution of Russia and the real state of affairs on the ground is revealed. It is noted that since the beginning of the 2000s. There is a consistent nationalization of local self-government, and this process has an objective basis. However, the list of types of municipalities proposed in the development of the 2020 constitutional amendments in the draft new law on local self-government appears to be erroneous, since it contradicts the fundamental principles of organizing public-power relations at the present stage of development of civilization. The author's approach to the prospects for the development of the institution of local self-government at the present stage of development of the Russian state is substantiated.

Key words: self-government, public authority, constitution, law, powers, municipality.

После распада СССР в 1991 г. в России активно обсуждались проекты будущего конституционного устройства. При это явно доминировали европейские ориентиры, что не было удивительным, если учесть, что еще в конце 1990-х гг., в еще формально функционирующем советском государстве, правящая элита РСФСР во главе с первым президентом РСФСР (затем и Российской Федерации) Б.Н. Ельциным сравнительно легко, при значительной поддержке избирателей, проводила через Съезд народных депутатов РСФСР законы, которые кардинально отличались от законов союзного уровня (в частности, допускалась частная собственность, в том числе на землю). Был принят также Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.), в котором было мало чего общего с действовавшими до этого законами о местных Советах народных депутатов: четкое разделение представительной и исполнительной ветвей власти; замена коллегиальных исполкомов как исполнительных органов Советов на институт единоличного главы местной администрации, избираемого на прямых выборах населением; предусматривались также принятие уставов местного самоуправления, проведение референдумов, обращения в суд, расширение гласности и др.).

Такой настрой нашел отражение в Конституции России 1993 г., где в ст. 12 была заложена, в частности, норма («Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»), которая вплотную приближает институт местного самоуправления ни много ни мало к англосаксонскому образцу, известному необычайно широкой самостоятельностью муниципалитетов. 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. В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 28 августа 1995 г.) конституционные основы нашли детальное регулирование, в т.ч. больше полномочий получили субъекты Федерации.

Это была наивысшая точка демократической волны в сфере территориально-публичных отношений, эйфория от которой захлестнула рациональные подходы в управлении обществом и государством. В этом ряду можно назвать также вступление России в Совет Европы, обновление законодательства в русле защиты прав человека, независимого правосудия и т.п. И довольно скоро реальная политика, правоприменительная практика стали показывать, что картина в действительности весьма далека от деклараций.

Немного потребовалось времени, чтобы получившие самостоятельность и ответственность муниципальные образования начали демонстрировать свои беспомощность (например, в сильные морозы в котельных не оказывалось угля), а также злоупотребления самостоятельностью - например, в некоторых крупных городах зарплату мэрам местные депутаты назначали выше зарплаты Президента России. Некоторое время демократические лозунги и красивые организационно-территориальные конструкции (формирование даже в небольших селах своей выборной власти в лице депутатов, глав администраций, служебные автомобили, свои устав, флаг и герб, СМИ и т.д.) сосуществовали с ухудшающимся финансированием.

Но региональные бюджеты, откуда выделялись бесконечные безвозвратные субсидии для нищих, но самостоятельных муниципалитетов, со второй половины первого десятилетия 2000-х гг., особенно после кризиса 2008 г., стали заметно оскудевать. Тот период стал переломным моментом, когда правящая элита России выработала обновленную стратегию, и уже в новом, и пока действующем, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятом в 2003 г., но вступившим в силу с 2009 г., были заметно сужены полномочия как самого местного самоуправления, так и субъектов Федерации в этой сфере [1].

Затем в этом закон вносилось множество изменений и дополнений. В частности, регионы стали предписывать порядок выборов глав муниципальных образований - не всенародно, а депутатским корпусом; появился новый вид муниципальной ответственности – удаление главы муниципального образования в отставку; перечень видов муниципальных образований пополнился таким видом, как муниципальный округ (в муниципальные округа в последние годы всё чаще преобразовываются муниципальные районы, предполагающие упразднение городских и сельских поселений, входивших в муниципальный район с заменой их административно-территориальными образованиями, которые управляются не выборными органами, а назначенцами исполнительных структур муниципального округа), и т.д.

Существенным этапом трансформации института местного самоуправления в России стали известные конституционные поправки-2020, когда, среди прочего, ст. 132 Конституции России была дополнена следующим предложением: «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» [2]. В этом же контексте следует расценивать и ч. 1.1 ст. 131 Конституции России, согласно которой «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобожде-

нии от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом».

Такой подход, как видно, позволяет органам государства в большей мере вмешаться в деятельность органов местного самоуправления, что некоторым образом противоречит ст. 12 Конституции России, где говорится, в частности, о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». И, тем не менее, целом такой подход мы поддерживаем, поскольку он отражает фактические складывающиеся отношения, когда органы местного самоуправления объективно не справляются с возложенными на них вопросами местного значения, и без поддержки региональных структур не всегда удается обеспечивать права жителей муниципальных образований, находящиеся в компетенции местной власти. Об остроте проблемы говорит, в частности, тот факт, что даже в таком не «бедном» (в бюджетном смысле) городе, как Краснодар, невозможно решить «школьный вопрос» без трансфертов из федерального и краевого бюджетов (депутат гордумы П. Носаленко: «школ и детских садов катастрофически не хватает») [3].

В этой связи мы полагаем, что количество вопросов местного значения в муниципальных образованиях должно быть значительно снижено - с тем, чтобы их выполнение было реальным. На наш взгляд, именно в поселениях и внутригородских районах - сравнительно небольших муниципальных образованиях как раз и появятся возможности для практического развития местного самоуправления, повышения гражданской активности населения, чего так не хватает современной России.

В данном контексте мы полагаем неправильными ряд положений проекта нового федерального закона о местном самоуправлении («Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [4]), принятого в развитие указанных выше конституционных поправок 2020. Проектом этого закона предполагается, в частности, создание всего два вида муниципальных образований - городской округ и муниципальный округ. (предусмотрены также внутригородские территории городов федерального зна-

чения, но они касаются только трех городов федерального значения). Дело в том, что если эти предложения обретут законодательную силу, то можно будет говорить о том, что огосударствление местного самоуправления явно переходит разумный предел. Такой подход лишь отдаляет население от публичной власти, и при указанных масштабах территорий (округов) вряд ли вообще уместно говорить о местном самоуправлении.

Совершенно очевидно, на наш взгляд, что местное самоуправление нужно в обязательном порядке сохранить на первичных территориях (поселениях, внутригородских районах) – где, как не в селе, поселке или микрорайоне формировать, расширять и укреплять навыки самостоятельного управления своей небольшой территорией? А вот на уровне городских (муниципальных) округов и районов, на наш взгляд, местное самоуправление целесообразно трансформировать в государственное управление, тем более, что де-факто это уже происходит, с перспективой постепенной передачи полномочий от государства местному сообществу.

Библиографический список

1. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 149 – 161
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28. 02. 2024 г.).
3. Кулакова Н. Критическая ситуация: в Краснодаре надо построить 90 школ // ИА «ВК Пресс» / <https://www.vkpress.ru/life/kriticheskaya-situatsiya-v-krasnodare-nado-postroit-90-shkol/?id=128983> (дата обращения: 02.11.2023 г.).
4. 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: 15.02.2024г.).

Оригинальность 83%