

<https://doi.org/10.5281/zenodo.6644404>

УДК 342

Упоров И.В.

Упоров Иван Владимирович, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор, Краснодарский университет МВД России, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru.

Виды муниципальных образований в постсоветской России: историко-правовой контекст

Аннотация. В статье рассматриваются особенности развития в России муниципальных образований, осуществляющих местное самоуправление. Муниципальное образование как разновидность публично-правовых территорий появилось после распада СССР, в связи чем прослеживается территориальная организация местного самоуправления (местных Советов) в предшествовавшие исторические периоды с целью показать определенную преемственность. Отмечается, что в последнее время наметилась реформа территориальных основ местного самоуправления в соответствующем проекте федерального закона, внесенном в Государственную думу, где предусматривается сокращение видов муниципальных образований и исключение поселений. Обосновывается авторская позиция по этому вопросу.

Ключевые слова: муниципальное образование, территория, закон, местное самоуправление, субъекты Федерации, государство.

Uporov I.V.

Uporov Ivan Vladimirovich, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Law, Professor, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 350005, Krasnodar, ul. Yaroslavskaya, 128. E-mail: uporov@list.ru.

Types of municipalities in post-soviet Russia: historical and legal context

Abstract. The article discusses the peculiarities of the development in Russia of the types of municipalities where local self-government is carried out. Municipal formation as a kind of public law territories appeared after the collapse of the USSR, in connection with which the territorial organization of local self-government (local Councils) in previous historical periods is traced in order to show a certain continuity. Serious changes in the system of local government are characterized, the beginning of which falls at the end of Gorbachev's "perestroika". It is noted that recently there has been a reform of the territorial foundations of local self-government in the relevant draft federal law submitted to the State Duma, which provides for the reduction of types of municipalities and the exclusion of settlements. The features of the norms contained in the Draft Law-2021 are considered. The author's position on this issue is substantiated.

Key words: municipal formation, territory, law, local self-government, subjects of the Federation, state.

Местное самоуправление в России имеет очень противоречивую историю. На системном уровне оно стало регулироваться при Екатерине Великой, когда в 1785 г. было издано Городовое

положение, предоставлявшее некоторые властные полномочия городской думе, городской управе и городскому голове по решению ряда местных проблем, в основном хозяйственного направления. Указан-

ные органы формировались на выборной основе, в условиях абсолютизма – с неравным избирательным правом и при практически полной зависимости от государственной власти. Но нас здесь интересует территориальная составляющая – местное самоуправление на относительно более высоких демократических началах целенаправленно создавалось в городах. Затем в рамках либеральных реформ 1860-х гг. было принято Положение о губернских и уездных земских учреждениях, и местное самоуправление, таким образом, стало учреждаться на следующих территориях: губерния, город, уезд. Важно также отметить, что местное самоуправление не входило в систему государственной власти, но оставаясь от него зависимым в административно-подчиняющем порядке.

В советском государстве институт местного самоуправления был заменен местными Советами, которые являлись нижним звеном единой вертикали государственной власти (вышестоящие Советы могли отменить решения нижестоящих Советов), хотя основные функции были схожими. Депутаты в местные Советы избирались формально вполне демократично, хотя фактически выборным процессом управляли местные организации монополюющей КПСС, и не лояльные советской власти кандидаты не могли пройти. При этом местные Советы создавались на территориях с очень большим диапазоном: край (область), район, город, район в городе, поселок, село. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что «местная» власть формируется почти в тех же территориальных границах (с учетом замены терминов: вместо губернии – край или область, вместо уезда – район), что и в Российской империи (исключая село и район в городе)

На рубеже 1990 г., то есть, уже в конце горбачевской «перестройки», в системе местной власти стали происходить серьезные изменения, вновь стал востребованным институт местного самоуправления. Такое положение сложилось во многом потому, что тогда в России стала

преобладать западная модель организации местного самоуправления, и на этом фоне местные Советы были явно не подходящей структурой для организации публичной власти на местном уровне. В этой связи применительно к местному самоуправлению следует отметить принятый в 1990 г. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [4]. 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» [4]. 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» [4]. Однако при этом местные Советы, будучи главной составляющей местного самоуправления в указанном понимании, сохраняли территориальную организацию.

Иное положение складывалось в РСФСР, где, 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. [5]. 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» [5]. Местное самоуправление согласно ст. 2 этого закона формировалось на уровне районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов. Важно отметить, что в этом законе впервые из системы местной власти исключаются такие территории, как края (области), которые позиционировались уже как субъекты Федерации, и в законе (ст. 9) по этому поводу указывалось, что «органы государственной власти и управления края, области, автономной области, автономного округа обязаны содействовать развитию системы местного самоуправления на своей территории. В этих целях они решают предусмотренные законом вопросы административно-территориального деления» [5].

В Конституции России 1993 г. в начальной ее редакции местное самоуправление отрегулировано по европейскому типу, например, в ст. 12 указывается, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»). Определенным образом регулировалась территориальная организация местного самоуправления. Так, в ст. 131 указывалось, что «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях...». В сложившихся тогда условиях это, очевидно, был правильный подход, основанный на том, что именно поселения должны составлять территориальную основу местного самоуправления как публичной власти, наиболее близкой к населению.

В изданном в развитие норм Конституции России ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995г.) [7] не было четкого регулирования единой для всего государства системы муниципальных образований. Так, в ст. 12 указывалось: «Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Территории муни-

ципальных образований - городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований - устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций» [7].

Федеральный законодатель предоставлял субъектам Федерации самостоятельно определять виды муниципальных образований: в одних субъектах это были только районы и города (городские поселения), в других – только городские и сельские поселения, большая разноголосица была по поводу того, могут ли муниципальные образования входить друг в друга (например, поселок в городе) и т.д. Нужно заметить, что субъекты Федерации получили указанным законом значительные полномочия по регулированию местного самоуправления. Перечень таких полномочий включал, в частности, следующие виды деятельности: «принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением; регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность; регулирование отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами; наделение органов местного самоуправления законом отдельными полномочиями субъектов Российской Федерации; обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления; обеспечение государственных минимальных социальных стандартов; установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований» [7] и др. Помимо этого, в тексте закона указывались иные полномочия субъектов Федерации, например: ч. 4 ст. 14 «Наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом национальных, исторических

и иных местных традиций»; ч. 2 ст. 37 «Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов Российской Федерации на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности» [7] и др.

Последующая практика при разных подходах в территориальной организации местного самоуправления выработала вполне ограниченный перечень видов территорий, наделяемых статусом муниципальных образований: район, город, поселок, село. Однако при этом не был учтен ряд факторов. Так, районы, города, поселки, села, где стало формироваться местное самоуправление, оказались «один на один» с финансовыми проблемами, решить которые они сами оказались не готовы (и это до сих пор так), с нехваткой квалифицированных кадров для муниципальной службы, огромным перечнем вопросов местного значения, который они не в состоянии «переварить», и т.д. Поэтому довольно скоро стало ясно, что западная модель далеко не во всем подходит для России, где не было опыта высокой степени самостоятельности местного самоуправления. И с рубежа 2000 г. начался последовательный процесс централизации (огосударствления) местного самоуправления, причем, на наш взгляд, это была позиция многих тогдашних губернаторов, например, губернатор Калининградской области Л.П. Горбенко высказывался в том духе восстановления и укрепления вертикали региональной власти, полагая, что «муниципальное образование - это азбука развала государства. Нужна четкая вертикаль власти для проведения в жизнь региональной политики» [1, с. 180]. Вероятно, повлияло и то обстоятельство, что разные системы муниципальных образований в субъектах Федерации некоторым образом усложняли выстраивание и укрепление федеративных отношений, формированию единой для России политики в сфере местного самоуправления, учитывая, что местное самоуправление представляло собой нижний уровень публичной власти в стране.

Уже в новом ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) [8] (далее – Закон 2003 г.) были определены единые для всей страны виды муниципальных образований: городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов Федерального значения.

Довольно определенные Законом 2003 г. виды муниципальных образований не изменялись. Ситуация изменилась в 2014 г., когда законодатель счел нужным ввести новый вид муниципального образования: внутригородской район (налог района в городе в советский период). Предполагалось, что в крупных городах такой подход позволит приблизить население к власти. Автоматически появился и еще один вид муниципального образования: городской округ с внутригородским делением. Однако ожидания законодателя не оправдались – за прошедшее время такие муниципальные образования появились только в трех городах (Самара, Челябинск, Махачкала). Можно предположить, что такая децентрализация территориальной организации местного самоуправления не вписывается в отмеченное выше огосударствление местного самоуправления.

Поселения являлись и остаются первичным территориальным звеном местного самоуправления. Однако при этом поселения в обязательном порядке входят в состав муниципального района и оказываются в довольно сложном положении. С одной стороны, они являются самостоятельными муниципальными образованиями, и формально не имеют административного подчинения с районными властями как местным самоуправлением второго уровня; а с другой стороны, районные власти не могут решать важнейшие вопросы местного значения (здравоохранение, образование и др.) на территории поселений без поселенческих властей. Это создает труднопреодолимые управленческие тупики. Нужно также учесть, что формирование поселенческих бюджетов в значительной степени зависит от районных возмож-

ностей, и в итоге абсолютное большинство поселений в России имеют дотационные бюджеты со всеми вытекающими последствиями.

Такое положение в 2019 г. дало федеральному законодателю основание для введения еще одного вида муниципального образования – муниципального округа. Замысел был очевиден – за счет упразднения поселений преобразовывать муниципальные районы в муниципальные округа и тем самым упростить управление территориями. Такое укрупнение уже началось 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 [2].

Эти и другие проблемы в функционировании местного самоуправления нашли отражение в конституционных поправках-2020 [2]. В соответствии с ними был разработан и в декабре 2021 г. внесен ГД ФС РФ проект нового ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [3] (далее: Законопроект-2021) – этот акт, очевидно, должен заменить Закон 2003 г. На наш взгляд, 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» [3]. 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.

Законопроект-2021 предусматривает всего два вида муниципальных образований – муниципальный округ и городской округ (мы не берем в расчет внутригородские территории городов федерального значения в силу того, что они не характерны для всей России), соответственно, из текста Законопроекта-2021 удалены полномочия субъектов Федерации, касающихся городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов.

Мы считаем такой подход ошибочным, поскольку в городских и муниципальных округах вряд ли возможно 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, повышения гражданской активности населения, чего так не хватает современной России. И в этом контексте в таких относительно неболь-

ших муниципальных образованиях выборы как депутатов, так и глав муниципальных образований должны быть только прямыми, то есть именно на этом уровне представительство интересов населения долж-

но быть максимальным. В дальнейшем, по мере обретения опыта, местное самоуправление будет распространяться на более масштабные территории.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреева Т.В., Дмитриева Л.А., Дмитриев Н.Г. Леонид Горбенко. Мысли и сердце. Калининград, 2000. 207 с.
2. Дюрязина К. Око за округ: укрупнение муниципалитетов наталкивается на протесты // Коммерсант. 07.12.2019. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/4186742> (дата обращения: 20.05.2022 г.).
3. 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. 2022г.).
4. 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.
5. Закон РСФСР от 06.07. 1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
6. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019 (дата обращения: 19. 05. 2022 г.).
7. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 1995. 1 сентября. URL: <https://base.garant.ru/3960987>.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". URL: <https://duma.consultant.ru/documents/766265> (дата обращения: 19. 05. 2022 г.).

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Andreeva T.V., Dmitrieva L.A., Dmitriev N.G. Leonid Gorbenko. Mysli i serdce. Kali-ningrad, 2000. 207 s.
2. Djurjagina K. Oko za okrug: ukрупnenie municipalitetov natalkivaetsja na protesty // Kommersant. 07.12.2019. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/4186742> (data obrashhenija: 20.05.2022 g.).
3. Zakonoproekt № 40361-8 "Ob obshhих principah organizacii mestnogo samoupravlenija v edinoj sisteme publichnoj vlasti" // SOZD GAS «Zakonotvorchestvo». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (data obrashhenija: 22. 04. 2022g.).
4. Zakon SSSR ot 09.04.1990 g. № 1417-1 «Ob obshhих nachalah mestnogo samoupravlenija i mestnogo hozjajstva v SSSR» // Vedomosti SND i VS SSSR. 1990. № 16. St. 267.
5. Zakon RSFSR ot 06.07. 1991 № 1550-1 «O mestnom samoupravlenii v RSFSR» // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. № 29. St. 1010.
6. Zakon RF o popravke k Konstitucii RF ot 14.03.2020 N 1-FKZ "O sovershenstvovanii regulirovanija ot del'nyh voprosov organizacii i funkcionirovanija publichnoj vlasti". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019 (data obrashhenija: 19. 05. 2022 g.).
7. Federal'nyj zakon ot 28.08.1995 N 154-FZ "Ob obshhих principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii" // Rossijskaja gazeta. 1995. 1 sentjabrja. URL: <https://base.garant.ru/3960987>.

-
8. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ (red. ot 30.12.2021) "Ob obshhikh principah or-ganizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii". URL: <https://duma.consultant.ru/documents/766265> (data obrashhenija: 19. 05. 2022 g.).

Поступила в редакцию 15.05.2022.

Принята к публикации 21.05.2022.

Для цитирования:

Уповов И.В. Виды муниципальных образований в постсоветской России: историко-правовой контекст // Гуманитарный научный вестник. 2022. №5. С. 180-186. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2022/05/UrovovI.pdf>