


ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ



УДК 342

DOI 10.5281/zenodo.14980817

Упоров И.В.

Упоров Иван Владимирович, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор, Российская академия естествознания, Россия, г. Краснодар. E-mail: uporov@list.ru.

Основные тенденции развития института муниципальной власти в постсоветской России: политико-правовой аспект

Аннотация. После распада СССР в 1991 г. в России стали формироваться публично-властные отношения на иной, чем ранее политико-правовой основе. Так, если в советском государстве функционировали Советы как органы государственной власти всех уровней, находившиеся в административной соподчиненности (от сельсовета до Верховного Совета СССР), то в постсоветской России была выделена местная (муниципальная) власть в виде органов местного самоуправления, которые согласно Конституции России 1993 г. не входят в систему органов государственной власти и функционируют автономно. Такой подход был определен впервые в Российской истории (имея в виду, что в Российской империи тогдашнее местное самоуправление находилось под жестким контролем государства, включая утверждение глав земских и городских управ), и поэтому неудивительно, что процесс развития института местной власти проходит непросто и противоречиво. В статье рассматриваются основные тенденции этого процесса в постсоветской России в период до принятия известных конституционных поправок-2020 с акцентом на правовой аспект. Отмечается, что указанный подход стал формироваться в самом конце существования советского государства, когда еще в РСФСР обозначилось направление к европейскому опыту организации местного самоуправления (Закон РСФСР о местном самоуправлении 1991 г.). В дальнейшем это направление активно продвигалось, однако уже на рубеже 2000 г. выяснилось, что оно не соответствует российским реалиям и традициям, и муниципальное законодательство, включая властные полномочия органов местного самоуправления, на чем акцентируется внимание в статье, стали существенно трансформироваться. Делаются соответствующие авторские обобщения.

Ключевые слова: Россия, государство, публичная власть, органы местного самоуправления, полномочия, общество, закон.

Uporov I.V.

Uporov Ivan Vladimirovich, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor, Russian Academy of Natural Sciences, Russia, Krasnodar. E-mail: uporov@list.ru.

Main trends in the development of the institute of municipal authority in post-soviet Russia: political and legal aspect

Abstract. After the collapse of the USSR in 1991, public-authority relations began to form in Russia on a different political and legal basis than before. Thus, if in the Soviet state the Councils functioned as bodies of state power at all levels, which were in administrative subordination (from the village council to the Supreme Soviet of the USSR), then in post-Soviet Russia local (municipal) power was allocated in the form of local self-government bodies, which, according to the Constitution of Russia of 1993, are not part of the system of state authorities and function autonomously. This approach was defined for the first time in Russian history (bearing in mind that in the Russian Empire the local self-government of that time was under strict control of the state, including the approval of the heads of zemstvo and city councils), and therefore it is not surprising that the process of development of the institution of local government is not easy and contradictory. The article examines the main trends of this process in post-Soviet Russia in the period before the adoption of the well-known constitutional amendments of 2020. It is noted that this approach began to be formed at the very end of the existence of the Soviet state, when the direction towards the European experience of organizing local self-government (Law of the RSFSR on Local Self-Government of 1991) emerged in the RSFSR. Subsequently, this direction was actively promoted, but already at the turn of 2000 it became clear that it did not correspond to Russian realities and traditions, and municipal legislation, including the powers of local government bodies, which is emphasized in the article, began to be significantly transformed. The corresponding author's generalizations are made.

Key words: Russia, state, public authority, local government bodies, powers, society, law.

Вектор на большую самостоятельность местных органов власти был обозначен еще в годы горбачевской «перестройки» (1985-1991 гг.), был принят союзный закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [1], где значительное внимание уделялось на формы непосредственной демократии (референдумы, собрания, сходы граждан, территориальное общественное самоуправление). Однако тогда местные Советы еще не были выведены из общей вертикали единой государственной власти, являясь нижним ее звеном. Затем в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» [2] институт местной власти подвергнулся существенным организационным преобразованиям и обильному декларированию о местной демократии и самостоятельности местной власти – в частности, предусматривалось принятие уставов местного самоуправления, проведение референдумов, обращения в суд, расширение гласности и т. д.

Вместо прежних коллегиальных исполкомов местных Советов, состоявших из местных депутатов, вводился институт местной администрации, которой единолично руководил глава администрации, избираемый населением, наделяемый значительными полномочиями по местным вопросам. Но при этом местная администрация, как и ранее исполкомы, также подчинялась вышестоящим органам государства, которые, среди прочего, должны были принимать меры по сбалансированию бюджетов районов и городов-областных (краевых) центров.

В Конституции России 1993 г. [3], принятой всенародно, ситуация с местным самоуправлением изменилась кардинально, причем вектор перемен основывался на европейском опыте. Разумеется, это делалось из лучших побуждений, при этом текст основного закона страны был составлен, а российские граждане проголосовали за него на высокой политико-эмоциональной волне, возникшей после угасания социалистиче-

ской идеи и распада созданного на ее основе советского государства. Так, в ст. 12 указывается, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», а в ст. 130-133 определялись основные направления самостоятельной деятельности местного самоуправления. Тем самым органы местного самоуправления впервые, будучи публичной властью на местном уровне, оказались вне административного соподчинения с вышестоящими властными структурами, но одновременно на местную власть была возложена ответственность за состоянием дел в районах, городах и селах. Эти конституционные положения нашли развитие в первом федеральном законе о местном самоуправлении в 1995 г. [4], которым местному самоуправлению предоставлялся едва ли не организационно-правовой карт-бланш в решении вопросов местного значения (в формировании структуры органов местного самоуправления, создании в городах «внутренних» муниципальных образований и др.).

И получалась, если судить по формально-правовым нормам, некая идеалистическая картина публичной власти на трех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном, где для каждого уровня были определены свои предметы деятельности (с соответствующими полномочиями), прописанные конституционно-законодательно. Казалось бы, при таком внешне стройном разделении компетенции дело пойдет на лад, без взаимного вмешательства органов власти в компетенцию других уровней. И это можно считать, очевидно, наивысшей точкой демократической волны в сфере территориально-публичных отношений, своеобразная эйфория западного вектора развития публично-властных отношений в России. Однако последующая реальная политика, правоприменительная практика стали показывать, что картина в действительности весьма далека от деклараций [5; 6]. Предусмотренные три уровня публичной власти (федеральный, региональный, муниципальный) оказались

тремя параллельными плоскостями без какого-либо внятного механизма взаимодействия между собой, в то время как такое взаимодействие является жизненно необходимым, и оно фактически осуществлялось и осуществляется, но при этом формально некоторым образом нарушается продекларированная самостоятельность местного самоуправления. Мы полагаем, что ошибка политиков-стратегов и законодателей того времени заключалась в том, что они явно переоценили потенциал местного сообщества, ибо выбранная модель местного самоуправления была введена без должного учета исторических традиций и менталитета российского населения, без какого-либо опыта функционирования органов местной власти в условиях относительно широкой ее самостоятельности, равно как и без учета опыта субъектов Федерации по правовому регулированию местного самоуправления и взаимодействию с органами местного самоуправления на территории субъекта Федерации.

Вероятно, с 2000 г. к правящей элите России стало приходить понимание того, что публично-властные отношения в сфере местного самоуправления требуют серьезного реформирования, поскольку органы местного самоуправления оказались беспомощными в решении многих поставленных перед ними задач и выполнении обязательств публичной власти, имея при этом перманентно и глубоко дотационные местные бюджеты. Тогда ряд губернаторов (руководители Нижегородской области В.П. Шанцев, Краснодарского края Н.И. Кондратенко, Ульяновской области С.И. Морозов и др.) откровенно высказывались в том смысле, что если они отвечают за состояние дел в регионе, то должны иметь и соответствующие полномочия по вопросам местного значения, чему, однако, препятствовала конституционно закрепленная самостоятельность местного самоуправления.

Но уже в новом и пока еще действующем ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Рос-

сийской Федерации» от 6 октября 2003г. [7] были введены нормы, явно показывающие начало процесса централизации местного самоуправления (соответственно уменьшения самостоятельности местного самоуправления), в частности, были жестко определены виды муниципальных образований и перечни вопросов местного значения для каждого из них, уставы муниципальных образований стали приниматься только депутатами, а не на референдуме, как раньше, и др.). Затем в этом законе вносилось множество изменений и дополнений. В частности, регионы стали предписывать порядок выборов глав муниципальных образований – не всенародно, а депутатским корпусом, потом к этому добавили правило конкурсного отбора кандидатов на эту должность, причем в конкурсной комиссии половина членов включается от губернатора, что де-факто предопределяет кандидатуру на должность главы муниципалитета; появился новый вид муниципальной ответственности – удаление главы муниципального образования в отставку и т. д. К 2020 г. количество указанных выше законодательных новелл выросло настолько, что возникла необходимость в качественном изменении такого подхода, что и было сделано посредством поправок-2020.

Так, согласно новой ч.1.1 ст. 131 Конституции России «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» [8], а в соответствии с новой ч. 3 ст. 132 «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» [8]. Как видно, государственная власть расширяет

свои полномочия в решении вопросов местного значения. В этом контексте был разработан и внесен в ГД ФС РФ [9], который, вероятно, будет принят в 2025 г., и в нем находят развитие указанные выше конституционные изменения.

В целом содержание конституционных поправок-2020 дают основание предположить, что речь в дальнейшем развитии института местной власти будет идти об элементах административной соподчиненности органов госвласти и органов местного самоуправления как формы их взаимодействия, причем по линии исполнительной ветви власти (по линии представительных органов такое соподчинение представляется невозможным). И такой подход, очевидно, будет отвечать реальному положению; дело в том, что первоначальная идея самостоятельности местного самоуправления и соответствующие нормы Конституции России 1993 г., как эмоционально выражается В.Л. Люцер, «изолировали местное самоуправление от остальной власти, поставили крест на публичной власти как таковой» [10, с. 47]. Крест, конечно, не был поставлен, но эффективного взаимодействия властей действительно пока нет, равно как нет ожидаемого еще в начале 1990-х гг. эффективной деятельности органов местного самоуправления, в частности, применительно к крупным городам в литературе отмечается, что «решение вопросов обеспечения жизнедеятельности населения городских агломераций – задача явно не муниципального масштаба» [11, с. 13], и практика лишь подтверждает этот тезис.

По этому поводу в литературе высказываются различные мнения, в том числе в публикациях последних лет [12-16]. Указанный подход по трансформации концептуально мы поддерживаем, поскольку он отражает фактические складывающиеся отношения, когда органы местного самоуправления объективно не справляются с возложенными на них вопросами местного значения (это видно, в частности, по проблемам муниципально-

го характера в городах-мегаполисах [17]), и без поддержки региональных структур не всегда удастся 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: «школа и детских садов катастрофически не хватает») [18]. В этой связи мы полагаем, что количество вопросов, которые возлагаются на местную власть, должно быть значительно снижено – с тем, чтобы их выполнение было реальным.

И в данном контексте мы представляется ошибочным ряд положений указанного выше законопроекта, которым предполагается, в частности, создание всего два вида муниципальных образований – городской округ и муниципальный округ (предусмотрены также внутригородские территории городов федерального значения, 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 – именно в поселениях и внутригородских районах, в этих сравнительно небольших муниципальных образованиях как раз и появятся возможности для практического развития местного самоуправления, повышения гражданской активности населения, чего так не хватает современной России. А вот на уровне городских (муниципальных) округов и районов местное самоуправление целесообразно трансформировать в государственное управление, тем более, что де-факто это уже происходит, с перспективой постепенной передачи дополнительных полномочий от государства местному сообществу, при этом нужно исходить из того, что эта перспектива может быть очень даже неблизкой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон СССР от 09.04.1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. N 16. Ст. 267.
2. Законе РСФСР от 06.07.1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 29. Ст. 1010.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12. 01. 2025).
4. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 1995. 1 сентября.
5. Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в России как флуктуирующая политическая реальность (к 30-летию учреждения местного самоуправления Конституцией Российской Федерации) // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2023. № 2. С. 5-15.
6. Гельман, В. Я. От местного самоуправления - к вертикали власти // Pro et Contra. 2007. № 1. С. 6-18.
7. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12. 01. 2025).
8. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функцио-

- нирования публичной власти" (одобрен всероссийским голосованием 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 15.12.2024).
9. 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: 03.11.2024).
 10. Лютцер В.Л. Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 42-49.
 11. Султанов Е.Б. Конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации // Ученые записки Казанского ун-та. Серия: «Гуманит. науки». 2020. № 2. С. 9-16.
 12. Адонина С.Ю., Михеева Т.Н. Местное самоуправление в реформе публичной власти // Образование и право. 2023. № 3. С. 92-96.
 13. Кожевников О.А. Публичная власть, единая система публичной власти, государственная и муниципальная власть в конституционно-правовой доктрине и современной нормативной реальности // Научный вестник Омской академии МВД России №3 (86). 2022. С. 251-256.
 14. Мусинова Н.Н. Об организации местного самоуправления в единой системе публичной власти // Вестник университета. 2022. №2. С. 77-84.
 15. Еремин А.Р. Гарантии реализации местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2023. № 11. С. 260-266.
 16. Шульц А.Э. Единая система публичной власти. Вопрос о централизации и вызовы обществу // Закон и право. 2024. № 12. С. 133-137.
 17. Город в теории и практике: правовые и урбано-логические аспекты / Астафичев П.А., Бялкина Т.М., Дусаев Р.Н., Зайцева-Савкович Е.В., Ирхин И.В., Карцев Б.В., Касаткина С.С., Кожевников О.А., Комарова В.В., Корабельникова Ю.Л., Костюков А.Н., Ларичев А.А., Ливеровский А.А., Мартынова С.Э., Мархгейм М.В., Питрюк А.В., Пешин Н.Л., Расихина Л.Ф., Соколова А.И., Сюнберг К.К. и др. Москва, 2020.
 18. 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: 14.12.2024).

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Zakon SSSR ot 09.04. 1990 g. «Ob obshhikh nachalah mestnogo samoupravlenija i mestnogo hozjajstva v SSSR» // Vedomosti SND SSSR i VS SSSR. 1990. N 16. St. 267.
2. Zakone RSFSR ot 06.07. 1991 g. «O mestnom samoupravlenii v RSFSR» // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. N 29. St. 1010.
3. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmenenijami, odobrennymi v hode obshherossijskogo golosovanija 01.07.2020) // SPS «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija: 12. 01. 2025).
4. Federal'nyj zakon ot 28.08.1995 N 154-FZ "Ob obshhikh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii" // Rossijskaja gazeta. 1995. 1 sentjabrja.
5. Martynov M.Ju. Mestnoe samoupravlenie v rossii kak fluktuirujushhaja politicheskaja real'-nost' (k 30-letiju uchrezhdenija mestnogo samoupravlenija Konstituciej Rossijskoj Federacii) // Vestnik Permskogo universiteta. Serija: Politologija. 2023. № 2. S. 5-15.
6. Gel'man, V. Ja. Ot mestnogo samoupravlenija - k vertikali vlasti // Pro et Contra. 2007. № 1. S. 6-18.
7. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ (red. ot 13.12.2024) "Ob obshhikh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii" // SPS «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija: 12. 01. 2025).
8. Zakon Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii ot 14.03.2020 N 1-FKZ "O sovershenstvovanii regulirovanija otdel'nyh voprosov organizacii i funkcionirovanija pUBLICHOJ vlasti" (odobren vserossijskim golosovaniem 01.07.2020 g.) // SPS «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija – 15.12.2024).

9. Zakonoproekt № 40361-8 «Ob obshhikh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v edi-noj sisteme publichnoj vlasti» // SOZD GAS «Zakonotvorchestvo» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (data obrashhenija: 03.11.2024).
10. Ljutcer V.L. Osnovnye problemy razvitija municipal'nogo prava i mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2017. № 10. S. 42-49.
11. Sultanov E.B. Konstitucionnye osnovy edinstva publichnoj vlasti v Rossijskoj Federacii // Uchenye zapiski Kazanskogo un-ta. Serija: «Gumanit. nauki». 2020. № 2. S. 9-16.
12. Adonina S.Ju., Miheeva T.N. Mestnoe samoupravlenie v reforme publichnoj vlasti // Obrazovanie i pravo. 2023. № 3. S. 92-96.
13. Kozhevnikov O.A. Publichnaja vlast', edinaja sistema publichnoj vlasti, gosudarstvennaja i municipal'naja vlast' v konstitucionno-pravovoj doktrine i sovremennoj normativnoj real'nosti // Nauchnyj vestnik Omskoj akademii MVD Rossii №3 (86). 2022. S. 251-256.
14. Musinova N.N. Ob organizacii mestnogo samoupravlenija v edinoj sisteme publichnoj vlasti // Vestnik universiteta. 2022. №2. S. 77-84.
15. Eremin A.R. Garantii realizacii mestnogo samoupravlenija v sisteme publichnoj vlasti Rossijskoj Federacii // Teorija i praktika obshhestvennogo razvitija. 2023. № 11. S. 260-266.
16. Shul'c A.Je. Edinaja sistema publichnoj vlasti. Vopros o centralizacii i vyzovy obshhestvu // Zakon i pravo. 2024. № 12. S. 133-137.
17. Gorod v teorii i praktike: pravovye i urbanologicheskie aspekty / Astafichev P.A., Bjalkina T.M., Dusaev R.N., Zajceva-Savkovich E.V., Irhin I.V., Karcev B.V., Kasatkina S.S., Kozhevnikov O.A., Komarova V.V., Korabel'nikova Ju.L., Kostjukov A.N., Larichev A.A., Liverovskij A.A., Martynova S.Je., Marhgejm M.V., Pitruk A.V., Peshin N.L., Rasihina L.F., Sokolova A.I., Sjunberg K.K. i dr. Moskva, 2020.
18. Kulakova N. Kriticheskaja situacija: v Krasnodare nado postroit' 90 shkol // IA «VK Press» / <https://www.vkpress.ru/life/kriticheskaya-situatsiya-v-krasnodare-nado-postroit-90-shkol/?id=128983> (data obrashhenija: 14.12.2024).

Поступила в редакцию: 04.02.2025.

Принята в печать: 13.03.2025.