

## ОТ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАЧАЛА 1990-х ДО МУНИЦИПАЛИТЕТОВ НАЧАЛА 2020-х: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**И.В. Упоров**, *д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор*  
**Краснодарский университет МВД России**  
(Россия, г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2022-10-3-186-188

**Аннотация.** Представлены основные тенденции развития института местного самоуправления в России: от позднесоветского с переходом в постсоветский периоды. Делается вывод о том, что в начальной редакции Конституции России 1993 г. были включены завышенные полномочия муниципалитетов. Принятыми в 2020 г. конституционными поправками ситуация приближена к реальности.

**Ключевые слова:** конституция, МСУ, власть, государство, общество.

Институт местного самоуправления (далее – МСУ) в современной России развивается очень противоречиво. На рубеже 1990 г. было заявлено его серьезное реформирование, главный вектор которого заключался в расширении самоуправленческой составляющей на местном уровне. Начало было положено принятием Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990 г.), где местное самоуправление трактовалось широко и включало в себя местные Советы, референдумы, собрания, сходы граждан, территориальное общественное самоуправление. Однако местные Советы еще не были выведены из общей властной вертикали, а соединение местных Советов с общественными структурами под названием «местное самоуправление» во многом было искусственным.

Затем в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.) институт МСУ подвергнулся существенным организационным преобразованиям, в частности, предусматривалось принятие уставов местного самоуправления, проведение референдумов, обращения в суд, расширение гласности, вместо прежних коллегиальных исполкомов местных Советов, состоявших из местных депутатов, вводился институт местной администрации, глава которой избирался всенародно; но при этом местная администрация, как и ранее исполкомы, также подчинялась вышестоящим органам государства. Одновременно

русский законодатель воспринял ряд европейских элементов МСУ.

В Конституции России 1993 г., принятой после распада СССР на основе признания европейских ценностей, была осуществлена дальнейшая демократизация, в частности, в ст. 12 указывается, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», в ст. 130-133 определялись основные направления деятельности МСУ. Тем самым органы МСУ впервые оказались вне административного соподчинения с вышестоящими властными структурами регионального и федерального уровней, но одновременно на органы МСУ была возложена ответственность за состоянием дел в районах, городах и селах. Тогда, в начале 1990-х гг., такой подход получил одобрение довольно широкой «демократической общественности». И это объяснялось довольно просто – по-житейски исходя из того, что на местах ведь виднее, как и что нужно делать, вот пусть органы местного самоуправления, формируемые населением, сами и решают вопросы местного значения, без административного подчинения органам государственной власти субъектов Федерации. В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.) конституционные основы нашли детальное регулирование.

Однако довольно скоро реальная политика, правоприменительная практика стали показывать, что картина в действитель-

ности весьма далека от красивых демократических деклараций. Правящая элита России того периода (конец 1990-х гг.) явно переоценила потенциал МСУ, полагая, что жители муниципальных образований уже готовы к самостоятельному решению чрезвычайно сложных вопросов на местах (здравоохранение, образование, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство и т.д.), не учитывали, что если уж раньше, при государственной поддержке всех уровней, эти вопросы решались с трудом, то почему новоявленные муниципалитеты, не имевшие вообще практики самостоятельного публичного управления территорией, смогут это сделать лучше? Не было учтено и то обстоятельство, что большинство субъектов Федерации (края, области), только-только получившие этот статус, также не имели достаточной практики самостоятельного государственного управления в сфере МСУ.

Не удивительно, что отмеченный выше закон 1995 г., предоставивший, по сути, карт-бланш как субъектам Федерации в регулировании местного самоуправления (а у них такого опыта не было, ведь они стали субъектами Федерации только в 1993 г., а до этого сами были «местной властью»), так и муниципалитетам, очень быстро перестал действовать.

Такое положение изменило государственную стратегию развития МСУ, и с начала 2000-х гг. де-факто был взят курс на его последовательную централизацию (огосударствление) при сохранявшейся де-юре самостоятельности. Так, в новом, и пока еще действующем, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) были заметно сужены полномочия МСУ, равно как и субъектов Федерации в этой сфере, в этот акт вносилось множество изменений. Одновременно чиновники разного уровня, и прежде всего губернаторы, прямо высказывались, что существующая система МСУ не дает им достаточных возможностей влиять на положение дел в регионе, так как должностные лица МСУ административно не подчиняются губернатору. В литературе на этот счет имелись и продолжают дис-

куссии (работы А.А. Амиантова, Д.В. Галкина, Ю.В. Дубровской, М.В. Коростелевой, С.И. Шишкина, Т.М. Шугриной и др.).

И вот эта устойчивая тенденция в 2020 г. обрела некую законченную форму с принятием известных конституционных поправок, и прежде всего в ст. 131 и 132 Конституции России [1]. Органы МСУ впервые на конституционном уровне определены как органы публичной власти, в систему которой они входят вместе с органами госвласти; последние, в свою очередь, получают право вмешиваться в деятельность МСУ. Так, была введена новая часть 1.1 ст.131 Конституции России, 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» [3], что было немыслимо в 1990-х гг. А согласно также новой ч. 3 ст. 132 «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти» [1]. Однако при этом конституционный «фасад» остался европейским, поскольку глава первая Конституции России («Основы конституционного строя»), где этот «фасад» обозначен, остается неизменной.

Эти поправки показывают, что изначально выбранная в начале 1990-х гг. европейская модель местного самоуправления для России в предложенном тогда виде оказалась неприемлемой по многим аспектам. Конституционные поправки-2020 изменили дальнейшее стратегическое развитие института местного самоуправления, в частности, расширены полномочия субъектов Федерации, позволяющие более эффективно решать организационно-кадровые и иные вопросы, относящиеся к сфере местного самоуправления.

Это ни в коем случае не означает отказа от института МСУ. Но это означает необходимость постепенного внедрения самоуправленческих начал по мере готовности самого гражданского общества, ибо в начале 1990-х гг. взятая планка оказалась

явно завышенной. Мы полагаем, что местное самоуправление нужно сохранить на первичных территориях (села, поселки, небольшие города, микрорайоны в крупных городах). А вот на уровне городских округов и районов местное самоуправление целесообразно трансформировать в государственное управление, тем более, что де-факто это уже происходит, с перспективой (вероятно, неблизкой) постепенной передачи полномочий от государства местному сообществу. И в этом кон-

тексте мы не можем согласиться с концепцией проекта нового закона о МСУ – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [2], где поселения как вид муниципального образования не предусмотрены, поскольку именно на небольших территориях формируется и укрепляется гражданское общество, которое в России пока еще не на высоком уровне.

#### Библиографический список

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 30.10.2022 г.).
2. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СОЗД ГАС «Законотворчество». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 11.10.2022г.).

### FROM THE LOCAL COUNCILS IN THE EARLY 1990s BEFORE THE EARLY 2020S MUNICIPALITIES: MAIN TRENDS IN DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

**I.V. Uporov**, *Doctor of Historical Sciences, Candidate of Law Sciences, Professor*  
**Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia**  
(Russia, Krasnodar)

*Abstract.* The main trends in the development of the institution of local self-government in Russia in the late Soviet and post-Soviet periods are presented. It is concluded that the initial version of the Russian Constitution of 1993 included inflated powers of municipalities. adopted in 2020 constitutional amendments bring the situation closer to reality.

**Keywords:** constitution, LSG, power, state, society.