

ТОЛКОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

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

DOI:10.24412/2500-1000-2023-4-2-160-164

Аннотация. Рассматриваются различные позиции, как доктринальные, так и законодательные, о толковании понятия местного самоуправления во взаимосвязи с публично-властными отношениями в постсоветский период. Анализируются нормы соответствующих нормативно-правовых актов, научные труды по заявленной проблематике. Выявляются основные тенденции в развитии понятийного аппарата по категории местного самоуправления. Отмечается, что наблюдаются разноречивые подходы, что можно объяснить сложностью реализации на практике конституционных положений о местном самоуправлении.

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

Органы местного самоуправления согласно ч. 2 ст. 3 Конституции России [1], представляют собой форму осуществления народом своей власти. Это важнейший фактор, определяющих социально-правовую природу органов местного самоуправления как властной структуры. В этой связи Н.И. Матузов и А.В. Мальков отмечают, что власть представляет собой сложный, многоаспектный феномен, который находит отражение «в разных организационных формах, методах и способах ее осуществления, системе отношений, целях и т.д.» [2, с. 118]. Имеется точка зрения, согласно которой власть – это специфический способ (средство), обеспечивающий «следование воли управляемого субъекта воле субъекта управляющего» [3, с. 5]. Приведем еще позицию В.А. Жиделева, полагающего понимать под властью способность какого-либо органа или должностного лица навязывать свою волю другим лицам и управлять их действиями, в том числе с использованием методов принуждения [4, с. 48]. Такие подходы преобладает в юридических научных работах.

Если же категорию «власть» рассматривать через призму конституционного и муниципального права, то следует отметить, что власть структурируется по ряду параметров, включая территориальный признак. Соответственно публичная власть

в зависимости от ее уровня распространяется на территории всего государства (федеральная власть), на территории субъекта РФ (региональная власть) и на территории муниципального образования (муниципальная власть), и в известных конституционных поправках – 2020 в ч. 3 ст. 132 четко определяется, что органы госвласти и органы местного самоуправления составляют единую систему публичной власти в России. Исходя из главы первой Конституции России, местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя нашей страны, оно признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации [5, с. 39]. При этом природа муниципальной власти изменяется в соответствии с характером взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления.

Говоря в этом контексте о толковании понятия местного самоуправления, следует заметить, что в начале 1990-х гг., то есть, после распада СССР, бывшие тогда нижним звеном госвласти местные Советы были преобразованы в органы местного самоуправления, которые согласно ст. 12 Конституции России, не входят в систему органов государственной власти. Как отмечает Н.Л. Пешин, институционально местное самоуправление отграничивается

от государства, выделяясь в самостоятельный институт публичной власти с уникальной природой: в основе своей государственной, но с элементами общественного характера ввиду более активного участия населения в решении вопросов местного значения [6, с. 6].

На наш взгляд, в этой позиции есть некоторое противоречие, поскольку, с одной стороны, речь идет об «отделении местного самоуправления от государства», а с другой стороны – о «государственной основе» муниципальной власти. Очевидно, такого рода противоречия обусловлены различным пониманием более широкой категории, какой является «местное самоуправление». Здесь наблюдается разное толкование. Так, И.В. Фадеев считает, что местное самоуправление представляет собой систему организации деятельности жителей муниципального образования, которая позволяет им обеспечивать самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения, в том числе управление муниципальным имуществом, исходя из общих интересов жителей [7, с. 33]. По мнению С.И. Кулиевой, местное самоуправление есть ни что иное, как «особый тип самоорганизации, выражающей упорядоченность социальной системы» [8, с. 18]. Е.И. Колюшин выделяет следующие признаки местного самоуправления: общинность, публично-правовой статус, экономическую самостоятельность» [9, с. 21].

Ряд авторов подчеркивают такую характерную черту местного самоуправления, как представительство интересов населения в деятельности органов муниципальной власти, причем такой подход доминировал в начальный период формирования института местного самоуправления. Так, в одной из работ указывается, что местное самоуправление есть особая система социального управления, в котором сочетаются как профессионально-представительское управление, так саморегуляция жителями людьми своих повседневных запросов, соответственно местное самоуправление, «в сущности, является локальным управленческим процессом, базирующимся на эти принципах» [10,

с. 49]. Согласно следующей точке зрения (Н.В. Постовой) местное самоуправление понимается как установленная законодательно местная публичная власть, реализуемая различными методами управления, осуществляемого как самими гражданами данного муниципального образования, так и органами (должностными лицами) местного самоуправления [11, с. 15]. Как видно, здесь акцентируется внимание на том, что местное самоуправление является нижним уровнем (после федерального и регионального уровней) публичной власти, на что ранее мы обращали внимание.

Далее сопоставим приведенные точки зрения с нормативно-правовыми определениями местного самоуправления. Так, в президентском Указе от 15 октября 1999 г. местное самоуправление признается и гарантируется государством как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом [12]. Согласно первому федеральному муниципальному закону 1995 г. рассматриваемая категория определяется как признаваемая и гарантируемая Конституцией России «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» [13]. В действующем ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. законодатель, изменив формулировку понятия местного самоуправления, в интересующем нас вопросе остался на прежней позиции. Здесь местное самоуправление определяется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая «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» [14]. Как видно, сущность самого института местного само-

управления раскрывается несколько по-иному (в первом случае как «деятельность населения по решению вопросов местного значения», а во втором случае – как «форма осуществления народом своей власти»), и такое изменение было обусловлено решением Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области».

Обращает на себя внимание на то обстоятельство, что российский законодатель, раскрывая понятие местного самоуправления, не делает разделения органов местного самоуправления на представительные и исполнительные. Такой подход российского законодателя имеет свое объяснение. Дело в том, что европейская традиция развития демократии в целом основывается на доминировании коллегиальных органов государственной (и соответственно муниципальной) власти. В России традиции иные – в истории нашей страны превалировал авторитарный стиль власти, при котором на первый план выступает не представительные, а исполнительные органы власти. Это видно и по тенденциям развития института местного самоуправления в постсоветской России. Так, со второй половины 1993 г. в период обострения отношений между законодательной и исполнительной ветвями власти на федеральном уровне, инициатива правового регулирования института местного самоуправления перешла к Президенту России.

В течение сентября-декабря 1993 г. был издан ряд соответствующих указов («О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»; «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»; «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»; «О порядке назначения глав администрации»; «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»), которые, сохраняя концептуальную направленность в развитии местного само-

управления, заметно изменили соотношение полномочий органов местного самоуправления, где доминирующее положение стали занимать исполнительные органы.

В этой связи представляет интерес точка зрения известного специалиста в сфере местного самоуправления В.И. Васильева, который этап развития муниципальной реформы в начале 2000-х гг. связывает с тем, что «модель местного самоуправления, организационно отдаленного от государственной власти, себя не оправдала» [15, с. 251]. Тем самым была обозначена тенденция к изменению концепции местного самоуправления в сторону его огосударствления. Собственно, здесь нет ничего удивительного, учитывая российские исторические традиции, согласно которым нижний, то есть местный уровень власти, всегда находился в большой и непосредственной зависимости от вышестоящих органов государственной власти. Указанная тенденция находит отражение в многочисленных изменениях Федерального муниципального закона 2003 г., которыми полномочия местного самоуправления сужаются, причем это происходит вынужденно, поскольку местная власть без поддержки органов государства пока не может решать должным образом вопросы местного значения.

И это была одна из причин, отмеченных в начале статьи конституционных поправок – 2020, которыми указанная концепция получила свою трансформацию. На основе этих поправок был разработан проект нового федерального муниципального закона, регулирующего институт местного самоуправления [16], который прошел первое чтение в ГД ФС РФ. В законопроекте следующим образом определяется местное самоуправление – это признаваемая и гарантируемая Конституцией России «форма самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения)» в пределах установленных полномочий.

Как видно, законодатель предполагает снова изменить толкование понятия местного самоуправления, что отражает слож-

ности в развитии этого института в России. В частности, властная составляющая местного самоуправления здесь отодвинута на задний план. В этой связи в литературе в публикации 2023 г., то есть, уже после внесения законопроекта, в предлагаемом авторами дефиниции местного самоуправления предлагается иная, чем в законопроекте позиция, а именно заключающаяся в том, что именно властная составляющая должна быть на первом плане [17, с. 96]. Следует заметить, что и в целом данный законопроект вызвал неоднозначную реакцию в литературе – в основном критическую – в связи с заметным уменьшением самоуправленческих начал в системе управления государством, отходом от существовавших длительное время понятий и институтов. Вместо восьми видов муниципальных образований в проекте оставлены три, при этом основными являются городской округ и муниципальный округ. Глава субъекта Федерации получает право прямо предлагать кандидатуры глав городского и муниципального округов, налагать на них дисциплинарные взыскания и др.

На наш взгляд, в целом законопроект 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 нельзя согласиться с тем, что законопроектом не предусмотрены такие виды муниципальных образований, как городские и сельские поселения. Ведь именно в небольших муниципальных образованиях как раз и появятся возможности для практического развития местного самоуправления, повышения гражданской активности населения, чего так не хватает современной России. И уже потом, по мере обретения необходимого опыта, местное самоуправление может стать действительно самостоятельным институтом в системе публично-властных отношений и распространено на более масштабные территории. Тогда, вероятно, в России и удастся найти консенсус в толковании местного самоуправления.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04.2023г.).
2. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. – М.: Юристъ, 2007. – 540 с.
3. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. – М., 1995. – 279 с.
4. Жиделев В.А. Государственная власть как правовая категория // Право и политика. – 2007. – №6. – С. 47-50.
5. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. – М.: Норма, 2008. – 542 с.
6. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2007. – 410 с.
7. Фадеев В.И. Муниципальное право России. – М., 1994. – 167 с.
8. Кулиева С.И. Местное самоуправление: конституционно-правовой статус и механизм функционирования: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1994. – 24 с.
9. Колюшин Е.И. Проблемы концепции местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы: Материалы научно-практической конференции. – М., 1990. – С. 19-24.
10. Конституционное право Российской Федерации / Под ред. М.И. Кукушкина. – Екатеринбург: УГЮА, 1992. – 367 с.
11. Постовой Н.В. Теоретико-правовые проблемы основ местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2001. – 335 с.

12. Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 N 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 21 октября.

13. Федеральный закон от 28.08. 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 1 сентября.

14. Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. 06.02.2023) // СПС «КонсультантПлюс»

15. Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // «Вертикаль» и «горизонталь», правовые вопросы организации власти. – М., 2006. – С. 248-576.

16. 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: 21.04.2023 г.).

17. Мариевич А.А., Блохин М.С., Лобанова И.А. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // *Мировая наука*. – 2023. – №1 (70). – С. 94-98.

INTERPRETATION OF LOCAL GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF PUBLIC-POWER RELATIONS IN POST-SOVIET RUSSIA

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

***Abstract.** Various positions, both doctrinal and legislative, are considered on the interpretation of the concept of local self-government in conjunction with public-power relations in the post-Soviet period. The norms of the relevant legal acts, scientific works on the stated issues are analyzed. The main trends in the development of the conceptual apparatus for the category of local self-government are revealed. It is noted that there are conflicting approaches, which can be explained by the difficulty of implementing in practice the constitutional provisions on local self-government.*

***Keywords:** local self-government, public authority, law, concept, authority, draft law, Constitution.*