РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПОСЛЕ РАСПАДА СОВЕТСКОГО СОЮЗА

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

DOI:10.24412/2500-1000-2024-2-3-152-155

Аннотация. *Выявляются основные тенденции законодательного регулирования местного самоуправления после распада СССР и принятии Конституции России 1993 г., при этом акцент делается на властных полномочиях органов местного самоуправления, где значительное внимание уделяется хозяйственным вопросам. Отмечается неоднозначность выбранного тогда подхода к развитию местного самоуправления, что находило отражение в соответствующих правовых актах разных уровней правотворчества.*

Ключевые слова: *законы, местное самоуправление, Конституция России, власть, общество.*

В начальной редакции Конституции России 1993 г. местное самоуправление прямо не определялось как властная структура. О том, что местное самоуправление имеет властные свойства, можно было судить лишь из смысла ч. 2 ст. 3 Конституции России, согласно которой «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Такой подход был обусловлен прежде всего стремлением России изменить политическое устройство страны после распада СССР таким образом, чтобы приблизить его к европейским стандартам (в это же ряду можно назвать и заявку России о вхождении в Совет Европы, что и было сделано в 1996 г.).

В этом контексте местное самоуправление обрело статус публично-властных структур с широкими самоуправленческими полномочиями. Это было видно и по главе 8 Конституции России, и по первому федеральному муниципальному закону («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации) принятому в 1995 г. Согласно нормам данного федерального закона органы местного самоуправления фактически получали карт-бланш по решению вопросов местного значения; важно также указать на то обстоятельство, что достаточно широкие полномочия по регулированию института местного самоуправления имели и субъекты Федерации, в частности, именно законодательные органы субъектов РФ определяли территориальные основы местного самоуправления.

В федеральном законе 1995 г. указывалось, что местное самоуправление есть «выражение власти народа» (ст. 3) и подчеркивалась недопустимость вмешательства органов государственной власти (как федерального, так и регионального уровня) в компетенцию местного самоуправления (ч. 5 ст. 14). По этому поводу в ст. 12 Конституции России указывалось, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов местного самоуправления». А в главе 2 федерального закона 1995 г. была норма о том, что «образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускаются» [1] (ч. 3 ст. 17). Там же применительно к финансовой сфере органам госвласти предписывалось «обеспечивать муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов» [1] (ч. 1 ст. 37).

Казалось, были созданы все необходимые правовые условия для успешного развития института местного самоуправле-

ния, включая достаточно четкий перечень властных полномочий.

Однако реальность оказалась иной. Так, для решения всех вопросов местного значения у местной власти не хватало финансирования, имелся дефицит управленческих кадров, и это не считая других проблем. Нередко ситуация складывалась парадоксальным образом, когда мэрам городов местные депутаты устанавливали большие оклады, да и численность депутатов, работающих на профессиональной основе, то есть, с выплатой соответствующей зарплатой из местного бюджета, можно было устанавливать так, как желали представительные органы местного самоуправления; только вот затраты на эти цели приходилось компенсировать из региональных бюджетов, и получалась самостоятельность местного самоуправления за «чужой счет», а точнее, за счет самих граждан, поскольку и местные бюджеты, и региональные бюджеты формируются за счет налогов за счет их труда.

Такое положение не устраивало ни правящую элиту России, ни общественность. Так, со стороны ряда губернаторов (Краснодарского края, Нижегородской области, Ульяновской области и др.) публично зазвучали мысли о том, что если они отвечают за состояние дел в регионе, то должны иметь и соответствующие полномочия, в том числе по вопросам местного значения, учитывая неспособность местного самоуправления самостоятельно решать многие из них, в том числе очень чувствительные (здравоохранение, образование и др.). Предлагалось, в частности, глав городов-региональных центров не избирать, а назначать губернатором и полагать городскую администрацию не муниципальной, а государственной властью, упразднить сельские поселения ввиду «нерентабельности» расходов на содержание местной власти и др.

И уже в следующем и пока еще действующем Федеральном законе 2003 г. о местном самоуправлении (с тем же названием – «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]) законодатель вполне как в начальной редакции этого закона, так и в последующих многочисленных изменений, отчетливо обозначил, и до сих пор развивает, тренд на сужение полномочий местного самоуправления. Так, в 2011 г. полномочия в сфере здравоохранения были переданы на региональный уровень; в 2014 г. органы госвласти получили право при определенных условиях исполнять муниципальные полномочия; в 2015 г. был введен вариант, когда глава муниципального образования избирается представительным органом из числе кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (у губернатора существенно расширилась возможность продвигать на эту муниципальную должность «своего» кандидата); в 2019 г. был введен новый вид муниципальных образований – муниципальный округ, упрощающий упразднение сельских поселений, и др.).

Этот процесс «огосударствления» местного самоуправления во многих работах комментируется в негативной коннотации (В.И. Васильев, С.В. Вобленко, Р.В. Бабун и др.). Однако, на наш взгляд, он отражает реальное положение дел, поскольку предшествовавший подход не учитывал исторических традиций и менталитет российского населения. Нужно еще отметить, что органы местной власти не справляются со своими задачами еще и потому, что количество вопросов местного значения, которые муниципалитеты обязаны исполнять, последовательно, и заметно увеличивается – так, если в начальной редакции федерального закона 2003 г. для поселений предусматривались всего 22 вопроса местного значения, то в настоящее время их стало 46 (!). Соответственно, органы госвласти субъектов Федерации вынуждены были брать себя решение актуальных вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований.

К 2020 г. количество указанных выше законодательных изменений выросло настолько, что возникла необходимость в качественном повороте такого подхода, а именно в конституционных изменениях, что и было сделало посредством поправок-2020 [3]. Как нам представляется, эти поправки не только закрепляют тенденцию

уменьшения предметов ведения и сужения полномочий органов местного самоуправления, но и дают необходимые для законодателя конституционную основу для дальнейшего продвижения этой тенденции, то есть, с большой долей вероятности, этот процесс продолжится.

В этой связи представляются ошибочными некоторые положения 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 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 (поселениях, внутригородских районах) – где, как не в селе, поселке или микрорайоне формировать, расширять и укреплять навыки самостоятельного управления своей небольшой территорией? Именно там появится возможность для повышения гражданской активности населения, без чего местное самоуправление не может быть эффективным. И уже потом, по мере обретения опыта, местное самоуправление может стать самостоятельным в прямом смысле этого слова и распространено на более масштабные территории.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Рос. газета. 1995. 1 сент.

2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Рос.газета. 2003. 8 окт.

3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения – 06.02.2024 г.).

4. 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: 15.02.2024 г.).

DEVELOPMENT OF THE LEGAL FRAMEWORK OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AFTER THE DESTRUCTION OF THE SOVIET UNION

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. *The main trends in the legislative regulation of local self-government after the collapse of the USSR and the adoption of the Russian Constitution of 1993 are identified, with an emphasis on the power of local self-government bodies. The ambiguity of the approach chosen at that time to the development of local self-government is noted, which was reflected in the relevant legal acts of different levels of lawmaking.*

Keywords: *laws, local government, Constitution of Russia, power, society.*