

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПОИСК ОПТИМАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЗАТЯГИВАЕТСЯ

**И.В. Упоров**, д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор  
Российская академия естествознания  
(Россия, г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2025-2-3-157-162

***Аннотация.** В России длительное время, включая периоды Российской империи и советского государства, на всех уровнях (государство – союзная и автономная республика, область, край, губерния – район, уезд – города, поселок, село) функционировали как единоличные, так и коллегиальные органы единой, иерархически выстроенной, централизованной государственной власти, формируемые путем назначения и выборов. Однако после распада СССР в 1991 г. ситуация стала меняться, а с принятием Конституции России 1993 г. система публично-властных отношений изменилась принципиально: помимо государственной власти на федеральном уровне и региональном уровнях (уровень субъектов Федерации) появился муниципальный уровень публичной власти в виде органов местного самоуправления, и эти органы не входят в систему органов государственной власти, то есть, органы местного самоуправления, будучи местной, муниципальной властью, теперь обладают собственной компетенцией и не имеют административного соподчинения с госорганами. В статье рассматриваются особенности взаимодействия государственных (региональных) и муниципальных структур с точки зрения его правового регулирования. Отмечается, что с того времени идет сложный и противоречивый процесс поиска оптимального варианта этого взаимодействия, о чем может свидетельствовать тот факт, что за прошедшие годы федеральное муниципальное законодательство значительно трансформировалось при постепенном сужении полномочий местного самоуправления, что вызывает неоднозначную реакцию ученых и специалистов.*

***Ключевые слова:** Российская Федерация, государственная власть, местное самоуправление, общество, полномочия, закон.*

В каждом государстве имеются как законодательные (правотворческие), так и исполнительные органы публичной власти, которые функционируют в соответствии с утвердившемся в XX в. принципом разделения властей. Современная Россия не исключается исключением, и в соответствии с Конституцией России 1993 г. [1] сформированы органы публичной власти на трех территориально-публичных уровнях: 1) федеральном, 2) региональном (уровень субъектов Федерации) и 3) муниципальном (на первом и втором уровнях публичная власть именуется «государственной», а на третьей – «органами местного самоуправления», или «местной», «муниципальной» властью). Ниже речь идет прежде всего об органах на муниципальном уровне (такowymi являются органы местного самоуправления), которые функционируют в более чем 17 тысячах муниципальных образований [2] (при этом наблюдается тенденция к сокращению численности муниципальных образований [3]), учитывая то принципиальное

обстоятельство, что статус органов местной власти в публично-властной системе по сравнению с предшествующим периодом советского государства существенно изменился, а именно органы местного самоуправления имеют собственную компетенцию и не подчиняются (в административном порядке) органам государственной власти. При этом органы местного самоуправления рассматриваются в контексте взаимодействия с органами государственной власти субъектов Федерации, определяемого соответствующими законами, и прежде всего конституционного характера.

До этого, в советском государстве, ситуация была иной – тогда на местном уровне функционировали местные Советы народных депутатов, которые являлись нижним звеном государственной власти. Так, в последней союзной Конституции СССР 1977 г. все Советы именовались органами государственной власти, а в ст. 46 указывалось, что «местные Советы народных депутатов решают все вопро-

сы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан ... проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководят деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов» [4]. Соответственно действовала система соподчинения нижестоящих Советов вышестоящим. Так, в ст. 143 Конституции РСФСР 1978 г. указывалось, что «местные Советы народных депутатов, осуществляя руководство деятельностью нижестоящих Советов, имеют право отменять акты нижестоящих Советов в случае несоответствия этих актов законодательству» [5]. Как видно система Советов строилась по принципу вертикальной соподчиненности.

Попытки модернизировать систему местной власти предпринимались в годы известной горбачевской «перестройки» (1985-1991 гг.), точнее, к концу этого периода. Тогда на демократической волне в законодательный оборот вошел сам термин «местное самоуправление». К 1990 г. было заявлено реформирование этого института, суть которого было в расширении полномочий на местном уровне, что было сделано принятием в 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В этом акте местное самоуправление трактовалось широко и включало в себя местные Советы, референдумы, собрания, сходы граждан, территориальное общественное самоуправление. Но местные Советы при этом по-прежнему представляли собой нижнее звено единой государственной власти. Год спустя уже в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.) [6] полномочия местного самоуправления были заметно расширены, в частности, предусматривалось принятие уставов местного самоуправления, проведение референдумов, вместо прежних коллегиальных исполкомов местных Советов, состоявших из местных депутатов, вводился институт местной администрации, глава которой избирался всенародно. Однако и в этом случае местная администрация, как и ранее исполкомы, также подчинялась вышестоящим органам государства. Одновременно российский законодатель воспринял ряд европейских элементов МСУ.

Как отмечалось, принципиальные изменения произошли с принятием Конституции России 1993 г., которой была осуществлена дальнейшая демократизация в системе пуб-

лично-властных отношений, 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 местного самоуправления. Местные органы власти впервые оказались вне административного соподчинения с вышестоящими властными госструктурами регионального и федерального уровней, но одновременно на органы местного самоуправления возлагалась соответствующая их ответственность за положение дел на своей территории. Тогда такой подход получил одобрение общественности», что имело свое объяснение - 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. Появились и соответствующие научные публикации о значимости местного самоуправления в системе публично-властных отношений и проблеме разграничения полномочий между органами местного самоуправления и органами госвласти субъектов Федерации. Так, В.В. Пылин высказал мысль о том, что «невозможно дать точное разграничение местных дел и дел государственных» [7, с. 12], а О.В. Новиченко указывал на то, что «местное самоуправление осуществляется самостоятельно, а это означает, что местное самоуправление представляет собой самостоятельный уровень публичной власти, не находящийся в иерархическом подчинении государственной власти ... законодатель должен четко и однозначно обозначить место местного самоуправления в системе государственного устройства России» [8, с. 41].

Это было сделано в первом федеральном муниципальном законе, принятом в 1995 г. в развитие соответствующих конституционных положений – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] (далее: Закон-1995). Этим актом местному самоуправлению предусматривались широкие полномочия (самые широкие за всю историю России) в решении вопросов местного значения, в том числе в формировании структуры местной власти, создании в городах «внутренних» муниципальных образований и др. Что касается взаимодействия с государственной властью,

то, например, указывалось, что «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов» [9]. Получалась, если судить по формально-правовым нормам, привлекательный расклад публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, где для каждого уровня были определены свои предметы деятельности (с соответствующими полномочиями), прописанные конституционно-законодательно. В Законе-1995 указывалось также, что «осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается».

В реальности, однако, складывалась иная практика, и предложенный подход далеко не во всем отвечал потребностям и нуждам жителей муниципальных образований. Так, предусмотренные три уровня публичной власти (федеральный, региональный, муниципальный) оказались тремя параллельными организационно-правовыми плоскостями без какого-либо внятного механизма взаимодействия между собой, и фактически нарушалась продекларированная самостоятельность местного самоуправления. Довольно быстро стало ясно, что 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 (в этой связи нужно заметить, что в СССР органы власти в краях и областях РСФСР относились к системе местных Советов, и соответственно, не имели опыта законодательной и иной деятельности в новых условиях, когда они получили статус полноправных субъектов Федерации).

Фактически получалось, что органы местного самоуправления при наличии широких полномочий не смогли решать должным образом возложенные на них задачи, в том чис-

ле это касается обеспечения конституционных прав и свобод граждан (на охрану здоровья, на образование и др.). Очень серьезной проблемы оказалось (и остается до сих пор) очень сложное финансовое состояние муниципальных образований (в абсолютном большинстве муниципальных образований местные бюджеты остаются дотационными [10-13 и др.]). Очевидно, с рубежа 2000 г. к правящей элите России пришло понимание того, что публично-властные отношения в сфере местного самоуправления требуют серьезного реформирования. В таких условиях ряд губернаторов публично озвучивали мысль о том, что коль скоро они отвечают за состояние дел в субъекте Федерации, то соответственно должны иметь и полномочия в части влияния на местные дела.

Тем самым был задан однозначно направленный вектор по сужению полномочий органов местного самоуправления и, соответственно, по расширению полномочий органов региональной власти в данной сфере, и начало этой тенденции, продолжающейся до сих пор, было положено принятием второго федерального муниципального закона в 2003 г. с тем же названием и пока еще действующего – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [14] (далее: ФЗ-2003). В частности, в этом акте был введен институт отрешения от должности главы муниципального образования (равно и главы местной администрации) решением главы субъекта Федерации, и в целом законодательные органы субъектов Федерации получили дополнительные полномочия регулировать вопросы муниципальной службы, избирательного процесса, экспертизы муниципальных правовых актов и др., то есть степень вмешательства в дела местного масштаба была повышена.

В дальнейшем законодатель в многочисленных поправках к Закону-2003, а также в других законах, последовательно развивал этот подход (так, в 2011 г. муниципальные полномочия в сфере здравоохранения были переданы на региональный уровень; в 2014 г. был введен институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации и др.). Совокупность такого рода решений в сфере местного самоуправления дала основания называть этот процесс «вертикализацией» власти, «огосу-

дарствлением» местного самоуправления, что во многих работах комментируется в негативной коннотации [15-18 и др.].

К 2020 г. количество указанных выше законодательных новелл выросло настолько, что возникла необходимость в качественном изменении такого подхода, что и было сделано посредством конституционных поправок-2020 [19], которые, с учетом складывающейся практики указанной выше тенденции скорректировали взаимодействие органов госвласти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, имея в виду предоставление регионам дополнительных полномочий влиять на решение вопросов местного значения. Так, согласно вновь введенной 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» [19]. Следует назвать также вновь введенную ч. 3 ст. 132, согласно которой «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» [19].

Такой подход, на наш взгляд, в целом следует поддержать, поскольку он отражает фактическое положение дел, когда органы власти субъектов Федерации вынуждены вмешиваться в местные дела ввиду неспособности местной власти должным образом решать многие вопросы местного значения. Так, строительство детсадов, школ и других объектов социальной инфраструктуры осуществляется, в абсолютном большинстве случаев, за счет федерального и регионального бюджетов, хотя, их решение входит в компетенцию местной власти.

Очевидно, что система публичной власти в отношениях «регион-муниципалитет» должна выстраиваться по более эффективной управленческой схеме, где на первом плане, с точки

зрения целеполагания (приоритетов), должны быть актуальные интересы граждан. Поэтому, как нам представляется, вновь востребованы модели управления, предусматривающие непосредственное взаимодействие органов госвласти и органов местного самоуправления. Одна из них, например, применительно к Краснодарскому краю, может предусматривать, чтобы глава администрации Краснодара назначался губернатором края (как вариант - Законодательным Собранием края) с согласия городской Думы Краснодара (аналогично для районов). Соответственно местное самоуправление следует ограничить границами поселений и внутригородских районов, исключив двухуровневое местное самоуправление («район-поселение», «городской округ-внутригородской район»). При этом количество вопросов местного значения в муниципальных образованиях должно быть значительно снижено - с тем, чтобы их выполнение было реальным, а полномочия определять вопросы местного значения должны быть переданы Законодательному Собранию Краснодарского края, учитывая, что в регионах лучше знают положение дел. И в этом смысле представляется ошибочным вариант ряда нововведений, предусмотренных проектом очередного, третьего федерального муниципального закона, внесенного в ГД ФС РФ еще в конце 2021 г., но еще не принятого («Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [20]), которым указанные виды муниципальных образований не предусмотрены и на что обращалось внимание в литературе. На наш взгляд, именно в поселениях и внутригородских территориях - 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 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.

**Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, принятыми Законом РФ от 14.02.2020 г. и одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Количество муниципальных образований по субъектам Российской Федерации по состоянию на 01.01.2024 // Официальный сайт Росстата.
3. Петрищева Е.Г. Тенденция к сокращению числа муниципальных образований в России // Политика, экономика и инновации. – 2021. – № 6. – С. 1-9.
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята постановлением ВС СССР от 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. N 41. ст. 617.
5. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята постановлением ВС РСФСР 12.04.1978) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 15. Ст. 407.
6. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
7. Пылин В.В. Соотношение государственной и муниципальной власти // Государство и право. – 2004. – № 3. – С. 10-15.
8. Новиченко О.В. Местное самоуправление в системе публичной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 12. – С. 39-43.
9. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1 сентября 1995.
10. Проценко Ф.В., Матвеев Н.И. Межбюджетные отношения в Российской Федерации и ее субъектах: состояние и проблемы // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2024. – № 4. – С. 37-41.
11. Башуров В.Б. Правовое регулирование предоставления межбюджетных субсидий // Сибирское юридическое обозрение. – 2022. – № 3. – С. 281-293.
12. Истомина Н.А., Дворякина Е.Б., Летов П.И. Финансирование региональной составляющей федеральных проектов в муниципальных образованиях Российской Федерации // Муниципалитет: экономика и управление. – 2023. – № 3. – С. 19-26.
13. Антипин И.А., Власова Н.Ю., Иванова О.Ю. Методология муниципального стратегирования: сравнительный анализ и унификация // Управленец. – 2021. – Т. 12, № 6. – С. 33-48.
14. 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».
15. Казаков В.В. Трансформация института местного самоуправления в условиях построения вертикали власти // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2009. – № 2. – С. 60-65.
16. Туболев С.М. Местное самоуправление: ключевые события 2020-2023 гг. в контексте публично-властных отношений // Общество: политика, экономика, право. – 2023. – № 6. – С. 155-159.
17. Болдырев О.Ю. Проект нового закона о местном самоуправлении без самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 2. – С. 65-70.
18. Зазулина М.Р. Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. – 2022. – № 3. – С. 275-284.
19. 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.).
20. 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>.

---

**PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT:  
THE SEARCH FOR OPTIMAL INTERACTION IS DELAYED**

**I.V. Uporov**, *Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor*  
**Russian Academy of Natural Sciences**  
**(Russia, Krasnodar)**

**Abstract.** *In Russia for a long time, including the periods of the Russian Empire and the Soviet state, at all levels (state – union and autonomous republic, region, territory, province – district, county – city, settlement, village) there functioned both individual and collegial bodies of a single, hierarchically structured, centralized "state" power, formed by appointment and election. However, after the collapse of the USSR in 1991, the situation began to change, and with the adoption of the Constitution of Russia in 1993, the system of public-authority relations changed fundamentally: in addition to the "state" power at the federal and regional levels (the level of the subjects of the Federation), a municipal level of public power appeared in the form of local self-government bodies, and these bodies, according to Art. 12 of the Constitution of Russia, are not part of the system of state authorities, that is, local self-government bodies, being local authorities, now have their own competence and do not have administrative subordination with state bodies. The article examines the specifics of interaction between state (regional) and municipal structures from the point of view of its legal regulation. It is noted that since that time there has been a complex and contradictory process of searching for the optimal variant of this interaction, which can be evidenced by the fact that over the past years, federal municipal legislation has been significantly transformed with a gradual narrowing of the powers of local government, which causes an ambiguous reaction from scientists and specialists.*

**Keywords:** *Russian Federation, state power, local government, society, powers, law.*