

УДК/UDC 342.25

## К вопросу о трансформации концепции местного самоуправления в Российской Федерации

Яковлев-Чернышев Василий Александрович

студент юридического факультета

Сочинский филиал Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

г. Сочи, Россия

e-mail: basil.yakovlev@mail.ru

### Аннотация

В статье рассматриваются современные аспекты трансформации концепции местного самоуправления в Российской Федерации. На основе анализа конституционно-правовых норм, федерального законодательства, решений Конституционного Суда Российской Федерации, особых мнений судей прослеживаются наиболее важные изменения в концепции местного самоуправления и выявляются тенденции, сложившиеся за период с 1993 г. до настоящего времени. Сделан вывод о том, что происходит процесс «встраивания» местного самоуправления в общую систему публичной власти путем его огосударствления, и дальнейшее развитие данного процесса может придать муниципальной власти формальный характер. Автором предложены некоторые меры, направленные на изменение политики государства по отношению к муниципальной власти, в т. ч. внесение поправок в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» и предоставление местному самоуправлению возможности осуществлять дела местного значения самостоятельно.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, трансформация, конституционные поправки, Конституция Российской Федерации, решения Конституционного Суда, муниципальное строительство.

## On the question of transforming the concept of local self-government in the Russian Federation

Yakovlev-Chernyshev Vasilii Aleksandrovich

student of the Faculty of Law

Sochi Branch of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

Sochi, Russia

e-mail:basil.yakovlev@mail.ru

### Abstract

The article examines contemporary aspects of the transformation of the concept of local self-government in the Russian Federation. The most important changes in the concept of local self-government are discernible and trends established within the period from 1993 to the present are revealed based on the analysis of the constitutional and legal norms, federal legislation, decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation and dissenting opinions of judges. It was concluded that the process of «embedding» local self-government in the general system of public authority by its governmentalization and further development of this process can bring a formal character for the municipal authority. The author proposed some measures aimed at changing the State's policy towards municipal authority, including amending the Federal Law «On General Principles of Organization of Local Self-Government» and to enable local self-government to carry out local affairs on its own.

**Key words:** local self-government, transformation, constitutional amendments, Constitution of the Russian Federation, decisions of the Constitutional Court, municipal construction.

Местное самоуправление (далее по тексту — МСУ) является одним из главных атрибутов правового государства. Конституция Российской Федерации 1993 г. ввела МСУ вместо местных советов — низовых органов государственной власти [1, с. 28]. В ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации закреплено, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». В ст. 12 Конституции Российской Федерации указывается, что «в Российской Федерации местное самоуправление признается и гарантируется», а также то, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [2]. Стоит отметить

и то, что местному самоуправлению посвящена полностью гл. 8 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем концепция МСУ в течение последних десятилетий подвергается существенным изменениям. В частности, О. А. Кожевников отмечает, что «решение вопросов местного значения . . . постепенно изымается в пользу органов государственной власти» [3, с. 53]. Немалую лепту в данный процесс внесли конституционные поправки 2020 г. Поэтому в данной статье хотелось бы проследить наиболее важные изменения, тенденции за период, отсчитываемый с 1993 г., которые привели к тому, что мы имеем сегодня. Несомненно, для этого придется проанализировать федеральное законодательство, а также ряд Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации (далее по тексту — КС РФ), правовые позиции которого значительно влияют на муниципальное строительство.

Для начала обратимся к Постановлению КС РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П [4]. Интересным представляется особое мнение судьи Н. В. Витрука, который подчеркивал, что, с одной стороны, ограничения для населения муниципальных образований в вопросах формирования органов МСУ выглядят сомнительно, однако с другой стороны, если такие ограничения установлены в законном порядке на уровне субъекта Российской Федерации, то их вряд ли можно признать неконституционными.

Вместе с тем, уже в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее по тексту — ФЗ № 131) [5] были существенно ограничены возможности населения муниципального образования (далее по тексту — МО) в вопросах формирования структуры органов МСУ, включая избрание главы. В п. 1 ч. 2 ст. 36 ФЗ № 131 говорится, что глава МО избирается на муниципальных выборах или представительным органом МО, причем либо из состава данного представительного органа, либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам проведенного конкурса. Т. е. в последнем случае население вообще не участвует в назначении главы. Причем согласно ч. 3.1 ст. 36 ФЗ № 131, если субъект Российской Федерации принимает закон, изменяющий порядок избрания

главы МО, то устав данного МО должен быть приведен в соответствие с указанным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления его в силу. Кроме того, помимо ФЗ № 131, данное положение де-юре закреплено (после внесения поправок 2020 г.) в ч. 1.1 ст. 131 Конституции Российской Федерации, где прямо указано, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов МСУ, назначении и освобождении от должности должностных лиц МСУ в соответствии с федеральным законодательством. Приведенные нормы и ранее вызывали широкую дискуссию в научной литературе, однако теперь эта появившаяся отсылочная норма вызывает вопросы с позиций принципа народовластия, а также с точки зрения ратифицированной в России в 1998 г. Европейской Хартии местного самоуправления [6].

Обратимся далее к Постановлению КС РФ от 24 января 1997 г. № 1-П [7], в нем опять же интересно особое мнение Н. В. Витрука, согласно которому в гл. 2 Конституции Российской Федерации не закреплено право граждан на создание МСУ. И лишь в статьях, непосредственно относящихся к МСУ, оно сформулировано определенным образом. Отсюда следует, что создание и реорганизация МСУ основаны на Конституции Российской Федерации и законе, а не на соглашении и воле населения, имеющего лишь право участия в осуществлении МСУ. Возможно, что данная позиция была учтена при изменении ст. 131 и превращении ее в статью, отсылочную к федеральному закону.

Интересна позиция, раскрытая в абз. 4 п. 2 Постановления КС РФ от 15 января 1998 г. № 3-П [8], где, в частности, говорится о том, что именование представительных органов МСУ органами власти не является подтверждением их государственной природы, поскольку публичная власть может выступать в форме муниципальной власти.

Нельзя не упомянуть и о Постановлении КС РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П [9]. Существенным в нем для полного понимания концепции МСУ является положение, констатирующее тот факт, что МСУ — необходимая форма осуществления власти народа, составляющая одну из

основ конституционного строя Российской Федерации. В связи с этим в данном Постановлении указывается, что «любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него». Также здесь важно отметить особое мнение, высказанное судьей Г. А. Гаджиевым, который внес пояснения относительно содержания ст. 12 Конституции Российской Федерации. Так, он указал на то, что слова «в пределах своих полномочий» не могут толковаться таким образом, что при отсутствии в федеральном законе положений о возможности передачи органами МСУ на основании договора части своих полномочий органам государственной власти субъекта Российской Федерации такая передача не может быть предусмотрена в законе субъекта Российской Федерации.

Далее необходимо процитировать высказывание председателя КС РФ В. Д. Зорькина в публикации 2018 г., отразившее смену позиций КС РФ относительно концепции МСУ: «органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации» [10, с. 119].

После этого логично вписывается в процесс трансформации концепции МСУ Заключение КС РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 [11]. В абз. 6 п. 7 данного Заключения говорится о том, что МСУ, с одной стороны, является коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения, а с другой стороны, интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия с органами государственной власти Федерации и субъектов Российской Федерации.

Далее поправки в Конституцию Российской Федерации 2020 г. закрепили вхождение МСУ в «единую систему публичной власти» [12], причем публичная власть теперь упоминается в п. «г» ст. 71, ч. 2 ст. 80 и в ч. 3 ст. 132. Безусловно, есть весомые аргументы сторонников данных поправок с точки зрения усиления «системных связей государственных и муниципальных органов в конституционном механизме публичной

власти» [13, с. 119], взаимодействия «государственного и муниципального уровней власти в сфере решения общих задач в интересах населения» [14, с. 86]. Трудно оспорить необходимость эффективного взаимодействия МСУ с органами государственной власти. В конце концов, это обуславливает двойственная природа МСУ. Но нельзя ограничивать полномочия местной власти под лозунгами государственной и территориальной целостности. Новые поправки и так неплохо, на наш взгляд, усилили механизмы защиты государственной и территориальной целостности, внося соответствующие дополнения.

В целом, анализ гл. 8 Конституции Российской Федерации, показывает, что если ранее она декларировала нормы о местном самоуправлении, то теперь все они, где есть такая возможность, содержат отсылки к федеральному закону. Насколько при этом будет работать в действительности принцип народовластия — большой вопрос. Так, А. А. Уваров считает, что органы МСУ представляют собой одну из форм народовластия. Но поправки, внесенные в гл. 8 Конституции Российской Федерации, не только устраняют хотя бы косвенные препятствия, но даже способствуют процессу огосударствления местного самоуправления [15, с. 48].

Подводя итог проведенному исследованию, отметим, что трансформация МСУ в контексте конституционных поправок 2020 г. может получить в дальнейшем различные варианты развития. Первый — дальнейшее огосударствление МСУ, что может придать ему в итоге формальный характер. Второй — изменение политики государства по отношению к муниципальной власти и предоставление ей возможности осуществлять дела местного значения самостоятельно.

На наш взгляд, второй путь в большей мере соответствует сущности МСУ. Для его осуществления предлагается:

1. Исключить возможность решающего воздействия государственных органов на МСУ, которое введено ч. 1.1 ст. 131 Конституции Российской Федерации.

2. Укрепить роль представительного органа МСУ. Исполнительная власть является самой «сильной» ветвью власти в МСУ, вместе с тем, на нее легко могут воздействовать государственные органы, например через главу МО. Усиление роли представительного органа должно придать новый толчок для развития МСУ и вариативности в его направлениях.
3. Внести изменения в гл. 4 ФЗ № 131, связанную с наделением органов МСУ отдельными государственными полномочиями. Смысл заключается в строгой регламентации полномочий, которые могут передаваться органам МСУ, причем необходимо провести градацию того, что может находиться в руках органов МСУ на неопределенный срок, а что — на определенный.
4. Внести изменения в гл. 5 № ФЗ 131, а именно в статьи, связанные с консультативными формами волеизъявления граждан. Надо внести обязательность опубликования всех предложений граждан, количества присутствующих граждан, предоставлять видеозапись мероприятий для прозрачности и доверия населения к этим институтам, а также их заинтересованности в участии в них.
5. Внести изменения в гл. 6 ФЗ № 131, а именно убрать возможность отсечения местного населения от участия в избрании главы МО.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что МСУ все больше превращается в третий уровень государственной власти. Анализ законодательства, а также позиций КС РФ и особых мнений конституционных судей показал, что понимание того, как должно быть организовано и устроено МСУ, за последние десятилетия значительно изменилось. Однозначно говорить о том, что все большая централизация и контроль МСУ приведет к положительному результату или, наоборот, нужна децентрализация, сложно. Везде есть свои преимущества и недостатки. С уверенностью можно сказать одно: необходимо давать все-таки какой-то простор органам МСУ и позволять им полноценно функционировать

дальше, т. к. они играют большую роль в укреплении гражданского общества и в дальнейшем развитии государства.

### Список литературы:

1. Васильев В. И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28–35.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 4398.
3. Кожевников О. А. Местное самоуправление как конституционная ценность: от истоков к современному состоянию // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 4 (92). С. 49–56.
4. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3239
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. № 202. 08.10.2003.
6. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
7. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти Удмуртской Республики»: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 №1-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.
8. По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532.
9. 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»: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 9 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.



10. Иванов О. Б. Местное самоуправление после принятия поправок к Конституции Российской Федерации: перспективы развития, правовое регулирование // Власть. 2021. № 2. С. 118–122.

11. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступившим в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 №1-3 // Российская газета. 17.03.2020. № 56.

12. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001> (дата обращения: 02.01.2022).

13. Кокотов А. Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 4 (41). С. 116–123.

14. Михеев Д. С. Местное самоуправление в системе публичной власти // Образование и право. 2021. № 4. С. 85–87.

15. Уваров А. А. О расширительном значении президентских поправок к Конституции Российской Федерации // Lex russica. 2020. Т. 73. № 11. С. 43–52.

### References:

1. Vasiliev V. I. Local self-government and the Constitution of the Russian Federation // Journal of Russian law. 2019. No. 6. Pp. 28–35.

2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) (subject to amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of December 30, 2008 No. 6-FKZ, of December 30, 2008 No. 7-FKZ, of February 5, 2014 No. 2 -FKZ, dated July 1, 2020 No. 11-FKZ) // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 31. Art. 4398.

3. Kozhevnikov O. A. Local self-government as a constitutional value: from the origins to the current state // Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2021. No. 4 (92). Pp. 49–56.

4. In the case of checking the constitutionality of the provisions of paragraph 1 of part 4 and 5 of article 35 of the Federal Law "On the general principles of organizing local

self-government in the Russian Federation" in connection with the complaint of citizen N. M. Savostyanova: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of May 18, 2011 No. 9 // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2011. No. 22. Art. 3239.

5. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ // Rossiyskaya Gazeta. No. 202. 08.10.2003.

6. European Charter of Local Self-Government (done in Strasbourg on 15.10.1985) // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 36. Art. 4466.

7. In the case of checking the constitutionality of the Law of the Udmurt Republic of April 17, 1996 "On the system of public authorities of the Udmurt Republic": Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 24, 1997 No. 1-P // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1997. No. 5. Art. 708.

8. In the case of checking the constitutionality of Articles 80, 92, 93 and 94 of the Constitution of the Komi Republic and Article 31 of the Law of the Komi Republic of October 31, 1994 "On executive authorities in the Komi Republic": Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 15, 1998 No. 3- P // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 4. Art. 532.

9. In the case of checking the constitutionality of certain provisions of the Charter (Basic Law) of the Kursk Region as amended by the Law of the Kursk Region of March 22, 1999 "On Amendments and Additions to the Charter (Basic Law) of the Kursk Region": Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 30, 2000 No. 9 // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2000. No. 50. Art. 4943.

10. Ivanov O. B. Local self-government after the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation: development prospects, legal regulation // Power. 2021. No. 2. Pp. 118–122.

11. On the compliance with the provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation with the provisions of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority", which have not entered into force, as well as on the compliance of the Constitution of the Russian Federation with the procedure for entry by virtue of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation: Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation dated March 16, 2020 No. 1-3 // Rossiyskaya Gazeta. 17.03.2020. No. 56.

12. On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities: Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ // Official Internet

portal of legal information. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001> (access date: January 02, 2022).

13. Kokotov A. N. Improving the constitutional model of local self-government in Russia // Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. No. 4 (41). Pp. 116–123.

14. Mikheev D. S. Local self-government in the system of public authority // Education and law. 2021. No. 4. Pp. 85–87.

15. Uvarov A. A. On the expansive meaning of presidential amendments to the Constitution of the Russian Federation // Lex russica. 2020. V. 73. No. 11. Pp. 43–52.