

**Упоров Иван Владимирович****Uporov Ivan Vladimirovich**

доктор исторических наук,  
кандидат юридических наук, профессор,  
профессор кафедры конституционного  
и административного права  
Краснодарского университета МВД России

D.Phil. in History, PhD in Law, Professor,  
Constitutional and Administrative  
Law Department,  
Krasnodar University of  
the Ministry of Internal Affairs of Russia

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ПРЕДМЕТ ВЕДЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

## LOCAL GOVERNMENT AS AN AUTHORITY MATTER OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: LEGISLATIVE POLICY IN THE POST-SOVIET PERIOD

### Аннотация:

*В статье рассматриваются основные тенденции законодательной политики Российской Федерации по регулированию полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления в период после распада СССР. Автор анализирует положения Конституции России, нормы федеральных муниципальных законов 1995 и 2003 г. Отмечается, что федеральный законодатель последовательно суживает полномочия субъектов РФ, что вызывает критические оценки в политико-правовой литературе. Тем не менее такой подход в значительной степени обусловлен объективными обстоятельствами (прежде всего в данном случае речь идет о дотационных бюджетах абсолютного большинства муниципальных образований и почти всех субъектов РФ). Вместе с тем необходимо искать оптимальные пути решения заявленной проблемы, в работе обосновываются соответствующие предложения.*

### Ключевые слова:

*Конституция, субъекты РФ, Федерация, местное самоуправление, полномочия, статус, закон, органы власти.*

### Summary:

*The study reviews the main trends of Russian legislative policy on regulating the powers of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation in the field of local government after the collapse of the USSR. The author analyzes the relevant provisions of the Russian Constitution, the standards of federal municipal laws of 1995 and 2003. The paper notes that the federal legislator consistently narrows the powers of the constituent entities of the Russian Federation, which is criticized in political and legal literature. However, this approach is largely due to objective circumstances (primarily, the subsidized budgets of the vast majority of municipalities and most Russian regions). At the same time, the study substantiates the best ways to address the stated problem.*

### Keywords:

*Constitution, the constituent entities of the Russian Federation, the Federation, local government, powers, status, law, authorities.*

Институт местного самоуправления развивается в России уже более четверти века (отсчет ведется с распада СССР в 1991 г.). Однако по-прежнему многие аспекты его функционирования вызывают дискуссии в научно-правовой и политологической литературе. Это относится и к вопросу о полномочиях субъектов РФ по регулированию в сфере местного самоуправления. При этом следует заметить, что изначально проблемные пункты данной темы заложены в Конституции России 1993 г. [1, с. 97]. Так, в п. «н» ч. 1 ст. 72 определено, что «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» относится к совместному ведению Федерации и субъектов РФ. Тем не менее сопоставление ст. 71 и 72 в контексте ст. 73 Конституции РФ дает основание для следующего вывода. К ведению субъектов РФ могут относиться не только «общие» (совместно с Федерацией), но отдельные нормативные положения об организации местного самоуправления в соответствующих субъектах РФ как их собственные полномочия, что прямо следует из ст. 73 Конституции России.

В развитие указанных и иных положений Конституции РФ в 1995 г. был принят первый российский муниципальный закон – «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] (далее – федеральный муниципальный закон 1995 г.). Полномочиям Федерации и субъектов РФ в области местного самоуправления отведены ст. 4 и 5 данного акта соответственно. Содержание указанных полномочий, как представляется, в определенной степени противоречило Конституции РФ, поскольку в ч. 4 закона дается закрытый перечень полномочий органов госвласти субъектов РФ в сфере местного самоуправления, в то время как согласно упомянутой ст. 73 Конституции России закрытого перечня не может быть в принципе.

Тем не менее можно зафиксировать следующее. Во-первых, федеральный законодатель довольно четко разделил и перечислил полномочия Федерации и субъектов РФ в сфере местного самоуправления. Во-вторых, законодатель предусмотрел обширный перечень полномочий субъектов РФ в данной сфере, что хорошо видно даже по количественному признаку этих полномочий – их было 16. Подобный подход объяснялся прежде всего той политико-общественной революционной эйфорией, которой была охвачена Россия на волне преобразований начала 1990-х гг., когда доминирующей была мысль о том, что страна отвергает советское прошлое. Она включается в число развитых европейских государств, где действуют демократия, права человека, свободы, рыночная экономика, правовые гарантии, приоритет диспозитивных начал над императивными и т. д., в том числе расширенные полномочия субъектов федеративных отношений, например в ФРГ и США [3, с. 38].

Следствием такой политики, как отмечает В.В. Вискулова, стало едва ли не приравнение в духе цивилистических начал юридического лица, которому они присущи, и территориально-публичного образования, каковым является муниципальное образование. Это видно по ряду законов субъектов РФ, принятых в то время в развитие федерального муниципального закона 1995 г. В частности, изменения территорий муниципальных образований именовались как их «реорганизация» (например, в Республике Адыгея, Краснодарском крае, Иркутской и Сахалинской областях); допускался переход прав муниципальных образований при их слиянии к вновь возникшему муниципальному образованию (как в Свердловской области); имел место также вариант, когда вхождение одного муниципального образования в другое влекло прекращение его как такового, причем без подтверждения нового путем муниципального голосования, т. е. без участия населения соответствующих муниципальных образований (в Республике Алтай, Владимирской области) [4, с. 37].

Из обозначенного перечня полномочий субъектов РФ в сфере местного самоуправления (ст. 5 федерального муниципального закона 1995 г.) важнейшим и принципиальным представляется полномочие п. 11 («установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований»), поскольку именно оно являлось отправной точкой возникновения и последующего развития в России института местного самоуправления. При этом законодатель не определял конкретного органа госвласти субъекта РФ, решением которого должны были создаваться, преобразовываться и упраздняться муниципальные образования, но в силу характера вопроса это делали законодательные органы [5, с. 53].

С одной стороны, придание субъектам РФ данного полномочия можно расценивать как шаг вперед, если учесть, что ранее субъекты как союзной Федерации (СССР), так и российской Федерации (РСФСР) не могли и мечтать о подобных возможностях. С другой стороны, субъекты РФ получили эти полномочия, не имея практически никакого опыта регулирования института местного самоуправления в том виде, в каком стало рассматриваться местное самоуправление после распада СССР. Поэтому вполне объяснимо возникшее разнообразие в регулировании этой сферы общественных отношений. В частности, в одних субъектах РФ предписывалось при выделении из состава муниципального образования нового поселения проводить в нем выборы органов местного самоуправления и не проводить их в «материнском» муниципальном образовании (например, в Иркутской области); в других субъектах РФ при выделении муниципального образования предпринимались выборы глав и депутатов представительных органов как в выделяемом, так и в преобразованном муниципальных образованиях (в частности, в Калужской области).

Подобное разнообразие в реализации этого важнейшего и принципиальнейшего полномочия, связанного с формированием и статусом муниципальных образований, во многом объяснялось невозможностью управлять данным процессом из федерального центра. Субъектов РФ тогда было 89, и координировать деятельность их властных структур из Москвы по всем параметрам науки социального управления было просто невозможно. Когда решения субъектов в рассматриваемой сфере стали выходить далеко за рамки конституционных положений, в дело вступил, как известно, Конституционный суд РФ. Были приняты довольно жесткие решения (по Удмуртской Республике, Республике Коми, Курской области и др.), пресекающие попытки некоторых регионов по-своему трактовать особенности организации властеотношений на региональном и муниципальном уровнях.

В связи с этим В.И. Васильев отмечает, что не все субъекты РФ реализовали свои полномочия, вытекающие из федерального муниципального закона 1995 г. Он называет основной причину, которая, на его взгляд, заключалась в том, что большинство субъектов РФ «вело себя пассивно». Из-за этого в законодательной региональной базе существовали серьезные пробелы, и поэтому произошло усиление федерального участия в регулировании системы местного самоуправления в новом, принятом в 2003 г., законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] (далее – федеральный муниципальный закон

2003 г.). Соответственно, участие субъектов РФ в нормативно-правовом решении многих вопросов в сфере местного самоуправления не было предусмотрено. Подобный подход, как пишет Т.М. Бялкина, носит концептуальный характер [7, с. 71].

С данной точкой зрения можно согласиться, но лишь частично, поскольку другой существенной причиной, как нам представляется, была неготовность регионов адекватно регулировать область местного самоуправления ввиду отсутствия соответствующих опыта и навыков. В истории России еще не было такого положения, чтобы все (именно все!) субъекты Федерации одновременно получали подобное право для себя. Произошло своеобразное злоупотребление свободой усмотрения субъектов РФ в этой сфере общественных отношений, т. е. испытание свободой выдержали далеко не все субъекты, которые ранее, при СССР и РСФСР в условиях административно-командной системы, «выстраивались» де-факто в один ряд, реализуя незначительные и непринципиальные полномочия относительно регулирования института публичной власти на местном уровне.

Необходимость принятия действующего федерального муниципального закона 2003 г. была очевидной не только в силу противоречивости реализации рассматриваемых полномочий субъектов РФ, что убедительно показано во многих научных трудах, но и по причине того, что позиция федерального законодателя в части регулирования полномочий субъектов РФ в области местного самоуправления претерпела кардинальные изменения. В частности, законодатель отказался от формулирования конкретизированных полномочий субъектов РФ в отдельной статье, как это было в федеральном муниципальном законе 1995 г., и предпочел формулировки общего характера, имеющие ссылки на иные нормы как самого федерального муниципального закона 2003 г., так и других законов (ст. 6 этого акта). В результате неудивительно, что и указанная статья 6, и статья 5 федерального муниципального закона 2003 г., где формулируются полномочия Федерации, – одни из немногих (13 из 85), которые с 2003 г. не претерпели с момента принятия ни одного ни редакционного, ни принципиального изменения. В то время как по другим статьям закона изменения и дополнения вносились 135 (!) раз. При этом в каждом законе об изменении и дополнении речь шла, как правило, о нескольких статьях.

В литературе есть мнение, что положения федерального муниципального закона 2003 г. в части соотношения полномочий Федерации и субъектов РФ по вопросам организации местного самоуправления не в полной мере отвечают принципу федерализма [8, с. 67]. Более того, профессор С.А. Авакьян в ряде трудов дает известные и довольно резкие оценки по этому поводу, в частности в одной из работ он ставит вопрос о том, а существует ли теперь в России местное самоуправление, выводя его в название самой статьи [9, с. 555–556]. Мы полагаем, что это все же излишне эмоциональная оценка, основанная на том, что реальные полномочия по организации местного самоуправления как субъектов РФ, так и самих органов местного самоуправления в федеральном муниципальном законе 2003 г., безусловно, уменьшены по сравнению с таковыми в предшествующем законе 1995 г. Очевидно, это не совпадает с ожиданиями значительной части специалистов, ученых, простых граждан, занимающихся на теоретическом и практическом уровнях данной проблематикой, желающих скорейшего воплощения в жизнь конституционных положений.

Однако нельзя не учитывать, что называется, суровые реалии. Речь идет прежде всего о финансово-экономической сфере. Как представляется, данное обстоятельство не было должным образом учтено при разработке и принятии законов в первые годы после распада СССР, когда во главу угла ставились политико-правовые вопросы, связанные со стремлением быстрее войти в цивилизованный мир. Упускалось из внимания, что власть на любом уровне может осуществлять функции только при наличии соответствующих бюджетных средств и при надлежащей материально-технической базе. Российская экономика, как известно, в начале 1990-х гг. находилась в провале, но и последующее ее укрепление, даже в период высоких газонефтяных доходов, не позволило принципиально изменить ситуацию. Абсолютное большинство муниципальных образований (до 95 %) и большая часть субъектов РФ (до 75 %) по-прежнему имели дотационные бюджеты (более того, именно «легкие» газонефтяные доходы сыграли и продолжали играть негативную роль, дестимулируя территориально-публичные образования к увеличению собственных бюджетных доходов, поскольку невольно имеется в виду, что федеральный центр «никуда не денется» и все равно профинансирует из тех доходов «бедный» регион, как и субъект РФ куда не денется и все равно профинансирует «бедное» муниципальное образование, – это актуальная сама по себе тема, но она выпадает из предмета нашего исследования). В последнее время в силу известных причин экономическая ситуация в России не улучшается.

При таких обстоятельствах не могла не меняться, причем принципиально, и законодательная политика Федерации к определению видов и объема полномочий субъектов РФ, в том числе и прежде всего в сфере местного самоуправления, поскольку здесь тесно завязаны бюджетно-финансовые отношения. Как, например, можно было реализовать полномочие субъектов РФ, указанное в п. 5 ст. 5 федерального муниципального закона 1995 г. («обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности»), если для этого нет средств ни у региона, ни у муниципальных образований? В этом

же контексте под большим вопросом с точки зрения реализации были полномочия, указанные в п. 4, 7, 9, 10 ст. 5 закона 1995 г. (регулирование отношений между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами; принятие региональных программ развития местного самоуправления; обеспечение гарантий финансовой самостоятельности муниципальных образований; обеспечение государственных минимальных социальных стандартов).

Используя спортивную терминологию, можно говорить о том, что в законе 1995 г. российский федеральный законодатель сделал заявку на недостижимую высоту для регионов. Попытка взять ее не удалась, о чем свидетельствуют как финансовое положение субъектов РФ и муниципальных образований, так и принимаемые в регионах законодательные акты, отличавшиеся огромным разномасштабным подходом к регулированию организации местного самоуправления на своих территориях и отходом в ряде случаев от конституционных норм. К этому следует добавить, что необычайное разнообразие схем организации самоуправления в субъектах РФ ставило под вопрос единство права населения на местное самоуправление в России как федеративном государстве. Получалось, что это право не могло быть реализовано в более или менее равной степени в разных регионах страны, об этом недвусмысленно говорится в известном решении Конституционного суда РФ от 24.10.1997 г. [10]. Несколько позже и в литературе стал подниматься вопрос о необходимости организации оптимального соотношения полномочий Федерации и субъектов РФ по регулированию института местного самоуправления [11, с. 31] – с тем, чтобы повысить уровень гарантий для населения на местное самоуправление, на что, в частности, обращается особое внимание в развитых странах, в том числе в Германии, где местное самоуправление имеет богатую историю [12, р. 25].

Поэтому принятие федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. с существенным изменением (в сторону сокращения) полномочий субъектов РФ в данной сфере было, на наш взгляд, обусловлено объективными обстоятельствами – эти полномочия нельзя было не корректировать. Другое дело, как это было сделано. Здесь, действительно, существует ряд вопросов, требующих решения в части оптимального соотношения полномочий Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в вопросах организации местного самоуправления. В частности, на наш взгляд, следует предоставить субъектам РФ полномочие самостоятельно определять для муниципальных образований вопросы местного значения (из определенного федеральным законом перечня), расширить полномочия по регулированию условий муниципальной службы. При этом акцент должен быть сделан на увеличении объемов методической помощи муниципальным образованиям, прежде всего в части разработки модельных проектов по разным сферам деятельности органов самоуправления.

#### **Ссылки:**

1. Гринченко К.А. Источники муниципального права Российской Федерации / под ред. С.Е. Чаннова. М., 2015.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ // Российская газета. 1995. 1 сент.
3. Нанба С.Б. Перераспределение полномочий: соотношение федерального и регионального регулирования // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 32–40.
4. Вискулова В.В. Проведение выборов в органы местного самоуправления в условиях изменения границ, преобразования муниципальных образований: некоторые правовые проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 35–41.
5. Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России. М., 2006.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ : в ред. от 29 июля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 69–73.
8. Антонова Н.А. Разграничение полномочий между Федерацией и субъектами РФ в сфере регулирования местного самоуправления // Там же. 2015. № 4. С. 64–67.
9. Авакьян С.А. А есть ли в России местное самоуправление? // Размышления конституционалиста : избранные статьи. М., 2010. С. 541–567.
10. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апр. 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституционного суда РФ от 24 янв. 1997 г. № 1-П // Российская газета. 1997. 6 февр.
11. Сергеев А.А. Закон как гарантия эффективности местного самоуправления // Муниципальная власть. 2000. № 6. С. 29–34.
12. Mikheev D.S., Mikheeva T.N., Mokoseeva M.A. On the Experience of Legal Regulation of the Principle of Publicity of Local Authorities in German Law // Review of European Studies. 2015. No. 8. P. 23–28.