

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.041-047

А. М. Будаев*

Президент и местное самоуправление в России: теория и практика взаимодействия

Аннотация. С момента принятия действующей Конституции России, закрепившей конституционные начала осуществления государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, прошло уже более 25 лет. Этот период был насыщенным с точки зрения формирования правового каркаса общественно-политических и социально-экономических отношений в нашей стране. Проведенный анализ свидетельствует, что местное самоуправление составляет одну из базовых характеристик российской модели демократии. С другой стороны, в последние годы нельзя не отметить тенденции по наращиванию усилий федеральных органов власти, и в первую очередь главы государства, по максимальному вовлечению местного самоуправления в единое политическое и правовое поле государства. Во многом это оправдано необходимостью обеспечить каждому жителю страны равные возможности для комфортной и безопасной жизни. В работе формулируется авторский взгляд на происходящие изменения и одновременно предлагается продолжить научные дискуссии по вопросу развития в нашей стране столь необходимого для каждого из нас института современного цивилизованного демократического государства — местного самоуправления.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; Президент Российской Федерации; местное самоуправление; демократия; ежегодные послания главы государства Федеральному Собранию; указы Президента Российской Федерации; взаимодействие; публичное управление; правотворчество; эффективность деятельности.

Для цитирования: Будаев А. М. Президент и местное самоуправление в России: теория и практика взаимодействия // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 12. — С. 41–47. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.041-047.

The President and Local Government in Russia: The Theory and Practice of Interaction

Andrey M. Budaev, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
ambudaev@msal.ru

Abstract. Since the adoption of the current Constitution of Russia that established the constitutional foundations of the implementation of state power and local self-government in the Russian Federation, more than 25 have passed. This period was saturated from the point of view of the formation of the legal framework of socio-political and socio-economic relations in our country. The analysis shows that local self-government is one of the basic characteristics of the Russian model of democracy. On the other hand, in recent years it is impossible not to

© Будаев А. М., 2020

* Будаев Андрей Михайлович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
ambudaev@msal.ru

mention the tendency to increase the efforts of federal authorities, and first of all the head of state, to maximize the involvement of local authorities of self-government in a unified political and legal field of the State. This is largely justified by the need to provide every resident of the country with equal opportunities for a comfortable and safe life. The paper formulates the author's view concerning the changes that are taking place; and at the same time, it is proposed to continue scientific discussions regarding the development of local self-government—an institution of a modern civilized democratic state that is necessary for us all.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; President of the Russian Federation; local self-government; democracy; annual messages of the Head of State to the Federal Assembly; decrees of the President of the Russian Federation; interaction; public administration; lawmaking; efficiency of activities.

Cite as: Budaev AM. Prezident i mestnoe samoupravlenie v Rossii: teoriya i praktika vzaimodeystviya [The President and Local Government in Russia: The Theory and Practice of Interaction]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(12):41-47. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.041-047. (In Russ., abstract in Eng.).

С момента принятия основополагающих актов, определяющих государственность нашей страны — Декларации о государственном суверенитете РСФСР и Конституции России — прошло уже более 25 лет. Это значительный период времени, период формирования ключевых властных институтов, накопления теории и практики их функционирования.

Современная российская государственность свидетельствует о наличии как общих, так и особенных черт модели публичного управления в нашей стране. К числу общих начал, соответствующих международным стандартам демократического цивилизованного государства, относится конституционное закрепление местного самоуправления, которое, по словам В. И. Фадеева, «составляет одну из основ любого демократического строя»¹.

Отличительной чертой российской модели публичного управления является особая роль в нем главы государства — Президента Российской Федерации. В системе публичной власти Президент России не входит напрямую ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную власть, одновременно с этим обеспечивая их сбалансированное функционирование и гармоничное развитие.

Основополагающим актом, определяющим базовые начала взаимоотношений Президента и местного самоуправления в России, является, безусловно, действующая с 1993 г. Конституция России. В соответствии со ст. 11 Президент РФ осуществляет государственную власть, согласно ст. 12 местное самоуправление самостоятельно

в пределах своих полномочий, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Содержание иных норм Конституции РФ подчеркивает особое значение Президента России для общественного и политического развития государства. Например, часть 3 ст. 80 устанавливает, что глава государства определяет основные направления внутренней и внешней политики нашей страны, следовательно затрагивая и вопросы функционирования местного самоуправления. В то же время статья 133 закрепляет конституционные гарантии права местного самоуправления на судебную защиту и на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Анализ положений Конституции России свидетельствует, что наша страна соответствует мировым стандартам демократического государства, закрепляя местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, и вместе с этим учитывает национальные особенности, определяя приоритетную роль главы государства в системе публичной власти страны.

Ключевым законодательным актом, регулирующим вопросы организации и осуществления местного самоуправления в нашей стране, является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». За период с 1993 г. по 2020 г. принято два нормативных правовых акта с идентичным наименованием. Первый закон о местном самоуправлении появился вскоре

¹ Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М., Проспект. 2013. С. 48.

после новой Конституции страны — в 1995 г.² Действующий закон был принят спустя 8 лет — в 2003 г.³

Обзор данных актов свидетельствует, что Президент страны упоминается в тексте равное количество раз (8 — в Федеральном законе 1995 г. и 9 — в Федеральном законе 2003 г., включая указание на подписание Закона главой государства). Существенные различия обнаруживаются при анализе конкретных положений, в которых упоминается глава государства. Если для Федерального закона 1995 г. это фактически только одна статья, посвященная ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством (ст. 49), то перечень норм Федерального закона 2003 г., связанных с главой государства, шире и разнообразнее по своему содержанию и функциональному предназначению. Так, правовую основу местного самоуправления составляют в том числе указы и распоряжения Президента РФ (ст. 4); упоминаются полномочия главы государства по определению границ муниципальных образований, являющихся закрытыми административно-территориальными образованиями (п. 2.1 ст. 17). Новым в практике современного этапа государственного строительства России является введение показателей эффективности функционирования органов и должностных лиц публичного управления. Для местного самоуправления перечень показателей эффективности утверждается в порядке, определяемом Президентом России (ст. 18.1).

Особо отметим появление такого основания досрочного прекращения полномочий главы городского округа, главы муниципального района и муниципального округа, как утрата доверия Президента Российской Федерации в связи с нарушением законодательства о запрете владеть иностранными финансовыми инструментами (часть 6.1 ст. 36 введена в 2013 г.). Досрочное прекращение полномочий в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации

ассоциируется в первую очередь с региональным уровнем публичного управления в России. Наличие такого положения на уровне местного самоуправления, учитывая конституционно закрепленную организационную обособленность последнего, свидетельствует о стремлении федеральных органов власти получить дополнительные возможности влияния и контроля за местным самоуправлением.

Интересно отметить и положения Федерального закона 2003 г., согласно которым внеплановые проверки органов и должностных лиц местного самоуправления могут проводиться в соответствии с поручениями Президента России (часть 2.6 ст. 77 введена в 2013 г.). В практике государственного строительства уже стало традиционным, что подобные внеплановые проверки органов власти проходят зачастую после общения главы государства с гражданами страны в ходе прямых линий.

Сравнительный анализ содержания двух федеральных законов о местном самоуправлении показывает, что действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., в отличие от утратившего силу Федерального закона 1995 г., содержит значительное количество дополнительных полномочий главы государства в сфере организации местного самоуправления, вытекающих из конституционной нормы об определении основных направлений внутренней и внешней политики государства.

На современном этапе общественно-политического и социально-экономического развития России становится важным скрупулезное изучение текстов посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, предусмотренных п. «е» ст. 84 Конституции страны. Послания главы государства сочетают в себе элементы как программного документа на очередной период времени, так и своеобразного отчета о достигнутых результатах. Значительное внимание в содержании посланий уделяется и

² Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу). // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

³ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

местному самоуправлению как неотъемлемому элементу российской государственности.

Представляется, что в рамках рассматриваемой темы знаковые по своему содержанию послания были оглашены в 2002, 2006, 2013, 2016, 2018 и 2020 гг. Так, обращаясь к Федеральному Собранию в 2002 г. — в период проведения мощной реформы публичного управления, Президент отметил, что «без дееспособного местного самоуправления эффективное устройство власти в целом считаю невозможным. Кроме того, именно здесь, на местном уровне есть огромный ресурс общественного контроля за властью. И на этом уровне мы обязаны навести порядок. Тот порядок, о дефиците которого говорят и пишут граждане страны»⁴.

В 2006 г., вслед за принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., продолжилась реформа межбюджетных отношений, в связи с чем глава государства подчеркнул: «необходимо продолжать и процесс передачи полномочий. В частности, надо передать регионам часть инвестиционных средств федерального бюджета, которые по своей сути сейчас финансируют муниципальные полномочия. И давно пора прекратить из Москвы руководить строительством школ, бань и канализаций»⁵.

Критика в адрес местного самоуправления появилась в Послании 2013 г. В преддверии празднования 150-летия земской реформы Президент России констатировал, что «сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем... Районный уровень фактически выхолощен. Его полномочия в сфере обра-

зования, здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы... Повторю, считаю важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах»⁶.

Требование к должностным лицам всех уровней публичного управления содержится в Послании Президента России 2016 г., в котором глава государства призывает «не прятаться в служебных кабинетах, не бояться диалога с людьми — идти на встречу, честно и открыто разговаривать с людьми, поддерживать их инициативы, особенно когда речь идет о таких вопросах, как благоустройство городов и поселков, сохранение исторического облика и создание современной среды для жизни. К сожалению, порой эти вопросы решаются кулуарно...»⁷.

В 2018 г., в год выборов Президента России, наиболее важными были слова о необходимости расширить пространство свободы, укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества, развивать и благоустраивать города и другие населенные пункты⁸.

И наконец, в 2020 г. глава государства в своем Послании озвучил предложение о внесении в Конституцию страны поправок, направленных на совершенствование регулирования отдельных вопросов организации публичной власти, в рамках которых предлагается закрепить принципы единой системы публичной власти и выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами⁹.

Послания Президента Федеральному Собранию — это программные документы главы

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 18.04.2002 «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19 апр.

⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 10.05.2006 // Российская газета. 2006. 11 мая.

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2013 // Российская газета. 2013. 13 дек.

⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12.2016 // Парламентская газета. 2016. 2–8 дек.

⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018 // Российская газета. 2016. 2 марта.

⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 15.01.2020 // Российская газета. 2020. 16 янв.

государства, в которых содержатся взгляды руководителя страны на все аспекты общественно-политического и социально-экономического развития России. Зачастую высказываются критические замечания в адрес органов и должностных лиц публичного управления, в том числе и местного самоуправления. Вместе с этим, в их тексте присутствует желание создать равные возможности для комфортной и безопасной жизни всех граждан, а вот практическая реализация заявленных целей, безусловно, зависит во многом от каждого из нас.

Самостоятельным видом правотворчества является деятельность Президента Российской Федерации по принятию нормативных правовых актов в форме указов. Обзор указов Президента в сфере осуществления местного самоуправления свидетельствует, что за период с 1993 по 2020 г. принято значительное количество данных нормативных правовых актов, некоторые из которых существенно изменены или уже утратили силу.

В начале 1990-х гг. это указы Президента, направленные на закрепление местного самоуправления в качестве одного из ключевых элементов в системе публичного управления, а также определяющие порядок формирования и деятельности органов местного самоуправления в условиях отсутствия законодательных актов, соответствующих новой Конституции¹⁰.

В октябре 1993 г. глава государства принимает Указ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»¹¹. Данным Указом было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Россий-

ской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. В пункте 2 закреплялось, что действующий Закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации» 1991 г., другие законодательные акты применяются в части, не противоречащей Указу № 1760. В марте 1994 г., после вступления в силу новой Конституции страны, принимается Указ «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления»¹², согласно которому в целях обеспечения конституционных основ формирования местного самоуправления органы государственной власти субъектов РФ с учетом местных условий могли назначить выборы в представительные органы местного самоуправления на осень 1994 г.

В 1997 г., после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» 1995 г., Президент принимает Указ № 568, направленный на развитие законодательных положений реформы местного самоуправления в стране. Приведем некоторые положения данного Указа, характеризующие фактически личное отношение главы государства к институту местного самоуправления в системе публичного управления России: «Учитывая особое значение становления местного самоуправления как одного из основных направлений государственного строительства, а также роль органов местного самоуправления в проведении социально-экономических преобразований, в том числе жилищно-коммунальной реформы, постановляю: 1. Считать активное содействие становлению и развитию местного самоуправления в Российской Федерации приоритетным направлением

¹⁰ В постановлении Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 03.10.1994 № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3. Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» был сделан вывод, что «не противоречит Конституции Российской Федерации издание указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

¹¹ Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу). // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

¹² Указ Президента РФ от 21.03.1994 № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» // САПП РФ. 1994. № 13. Ст. 985.

деятельности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации»¹³.

Начиная с 2000-х гг. и по настоящее время происходит постепенный переход в содержании принимаемых указов от обеспечения базовых начал функционирования местного самоуправления к регулированию отдельных вопросов в сфере организации и осуществления местного самоуправления. По словам Президента РФ В. В. Путина, «местный уровень власти — это самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для граждан проблем. И именно здесь мы обязаны наиболее эффективно реализовать конституционный принцип народовластия»¹⁴.

В 2001 г. на основании Указа Президента РФ № 741 была сформирована Комиссия при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления под руководством Д. Н. Козака¹⁵. Данная комиссия сыграла решающую роль в подготовке проекта нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятого в 2003 г. В своих выступлениях Д. Н. Козак подчеркивал, что «реформа местного самоуправления как одна из ключевых политических реформ, проводящихся по инициативе Президента Российской Федерации, имеет огромное значение для страны... Находиться в состоянии неопределенности в отношении местного самоуправления далее невозможно — это наносит

огромный ущерб стране, подрывает основы нашего конституционного строя»¹⁶.

Одним из итогов деятельности комиссии стала разработка Концепции разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Концепция предусматривала совершенствование территориальной основы местного самоуправления, доходной базы местных бюджетов, процедуры наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. По мнению разработчиков документа, итог проводимых преобразований — это появление базового уровня местной власти, который может стать опорой федерального центра в решении вопросов жизнедеятельности населения¹⁷.

В целях реализации положений ст. 18.1 нового Закона о местном самоуправлении в 2008 г. принимается Указ Президента РФ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹⁸, включивший такие критерии оценки, как число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения; доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом; общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, и др.

Значимость местного самоуправления в системе демократических ценностей России была отмечена в 2012 г., когда на основании соответствующего Указа Президента РФ № 805 ежегод-

¹³ Указ Президента РФ от 11.06.1997 № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2741.

¹⁴ Цит. по: *Захватова Ю. Б.* Муниципальная революция. М.: Алгоритм, 2007. С. 184–185.

¹⁵ Указ Президента РФ от 21.06.2001 № 741 (ред. от 27.11.2003) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» (утратил силу) // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2652.

¹⁶ Цит. по: *Захватова Ю. Б.* Указ. соч. С. 29–30.

¹⁷ Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления // Коммерсантъ. 2002. 27 мая.

¹⁸ Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (с изм. и доп. от 09.05.2018) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

но 21 апреля стал отмечаться День местного самоуправления¹⁹.

Отдельно выделим Указ Президента РФ № 1451, в соответствии с которым был образован совещательный орган при главе государства — Совет при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, созданный в целях совершенствования государственной политики в области местного самоуправления²⁰. На заседаниях Совета регулярно обсуждаются наиболее актуальные вопросы развития местного самоуправления в нашей стране.

По итогам заседания 30 января 2020 г. глава государства утвердил перечень поручений, среди которых одним из важнейших является подготовка до 1 октября 2021 г. Правительством РФ проекта Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г. В настоящее время фактически действующими являются Основные положения государственной политики Российской Федерации в области местного самоуправления, утвержденные Указом Президента РФ № 1370 в 1999 г.²¹ Многие цели данного документа за прошедшие 20 лет достигнуты, отдельные нуждаются в уточнении и доработке. Главным при подготовке нового

документа должно быть сохранение таких базовых принципов государственной политики, как преемственность при реализации государственной политики в области развития местного самоуправления и всесторонняя поддержка местного самоуправления со стороны государства.

Подводя итог исследованию теории и практики взаимодействия Президента и местного самоуправления в России, сформулируем следующий вывод.

Местное самоуправление постоянно находится в центре внимания главы государства, что свидетельствует о стремлении руководства страны обеспечить предсказуемость политического и социально-экономического развития многонационального федеративного государства. Начиная с 2000-х гг. прослеживается тенденция по наращиванию усилий федеральных органов власти и в первую очередь Президента РФ по максимальному вовлечению местного самоуправления в единое политическое и правовое поле государства. На это направлены предложенные в 2020 г. главой государства поправки к Конституции страны. Во многом это оправдано необходимостью гарантировать каждому жителю страны равные возможности для комфортной и безопасной жизни.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Захватова Ю. Б.* Муниципальная революция. — М. : Алгоритм, 2007. — 432 с.
2. *Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев.* — М. : Проспект, 2013. — 336 с.

Материал поступил в редакцию 4 февраля 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Zahvatova Yu. B.* Municipal'naya revolyuciya. — M. : Algoritm, 2007. — 432 s.
2. *Municipal'noe pravo : uchebnik dlya bakalavrov / отв. red. V. I. Fadeev.* — M. : Prospekt, 2013. — 336 s.

¹⁹ Указ Президента РФ от 10.06.2012 № 805 «О Дне местного самоуправления» // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3141.

²⁰ Указ Президента РФ от 02.11.2007 № 1451 (ред. от 29.03.2017) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления» // СЗ РФ. 2007. № 45. Ст. 5462.

²¹ Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.