

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2021.126.5.035-041

М. М. Степанов*

Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года

Аннотация. Местное самоуправление в современной России возродилось в начале 1990-х гг. Действовавшее тогда законодательство было направлено на выделение местного самоуправления из системы органов государственной власти, обеспечение его автономности. Самостоятельность местного самоуправления закрепила и Конституция России 1993 г. В развитие положений Конституции был принят Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он положил начало реформе местного самоуправления, направленной на повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти, максимально приближенного к населению. Однако в настоящее время муниципальная власть кардинально отличается от той, которая создавалась в те годы. В первую очередь это вызвано отсутствием необходимого количества собственных доходов, позволяющих ей самостоятельно осуществлять выполнение своих полномочий. Большинство муниципальных образований нуждаются в помощи государства и межбюджетных трансфертах. Необходимость осуществления контроля за расходованием средств государственного бюджета привела к тому, что основной тенденцией развития местного самоуправления в России стало его встраивание в вертикаль публичной власти. Юридическое оформление этого процесса осуществлялось путем внесения изменений в действующее законодательство, прежде всего в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Конституционная реформа 2020 г. легитимизировала эти изменения.

Ключевые слова: Конституция; конституционная реформа; конституционная легитимизация; местное самоуправление; муниципальные образования; органы местного самоуправления; муниципальная реформа; система публичной власти; вертикаль публичной власти; субъект РФ.

Для цитирования: Степанов М. М. Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 5. — С. 35–41. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.126.5.035-041.

© Степанов М. М., 2021

* Степанов Михаил Михайлович, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного права, общеправовых и социально-гуманитарных дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
Большая Черемушкинская ул., д. 34, г. Москва, Россия, 117218
stepanovtao@mail.ru

Local Self-Government in the Context of the 2020 Constitutional Reform

Mikhail M. Stepanov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of State Studies, Legal and Social and Humanitarian Disciplines, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
ul. Bolshaya Cheremushkinskaya, d. 34, Moscow, Russia, 117218
stepanovtao@mail.ru

Abstract. Local self-government in modern Russia was revived in the early 1990s. The legislation then in force was aimed at separating local self-government from the system of state authorities and ensuring its autonomy. The independence of local self-government was also established by the 1993 Constitution of Russia. As a follow-up to the provisions of the Constitution, the Federal Law dated 06 Oct 2003 No. 131-FZ “On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” was adopted. The Federal Law initiated the reform of local self-government aimed at improving the efficiency of local self-government bodies as an independent level of the public power most closely associated with the population. However, the municipal power is now radically different from that created in those years. This is primarily preconditioned by the lack of the necessary amount of its own revenue necessary to enable the municipal power to exercise its authority independently. The majority of municipalities need state assistance and interbudgetary transfers. The necessity to exercise control over the state budget spendings has led to the fact that the main trend in the development of local self-government in Russia was its integration into the vertical of public power. The legal crystallization of this process was carried out by amending the current legislation, especially the Federal Law No. 131-FZ dated 06 Oct 2003. The Constitutional Reform of 2020 has legitimized these changes.

Keywords: Constitution; Constitutional Reform; constitutional legitimization; local self-government; municipalities; local self-government bodies; municipal reform; public power system; vertical of public power; constituent entity of the Russian Federation.

Cite as: Stepanov MM. Mestnoe samoupravlenie v kontekste konstitutsionnoy reformy 2020 goda [Local Self-Government in the Context of the 2020 Constitutional Reform]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2021;16(5):35-41. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.126.5.035-041 (In Russ., abstract in Eng.).

Конституционная реформа 2020 г. существенно изменила основы правового регулирования местного самоуправления в России. Глава 8 «Местное самоуправление» Конституции Российской Федерации 1993 г. подверглась значительной модернизации. Ее лейтмотивом стало формирование единой системы публичной власти и выстраивание эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами.

Необходимость обновления содержания гл. 8 Конституции России назрела давно. Как законодательство, так и практика формирования и деятельности органов власти на местах в настоящее время кардинально отличаются от тех, которые существовали в 1993 г.

Действовавшее в 1990-е гг. в России законодательство в первую очередь было направлено на выделение местного самоуправления из системы органов государственной власти, создание самостоятельной местной власти.

Так, Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»¹ установил, что местное (территориальное) самоуправление в РСФСР является системой организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей.

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

самоуправления в Российской Федерации»² закрепил его правовые, экономические и финансовые основы. После принятия этого Закона в стране началось активное строительство органов местного самоуправления, которые отличались значительным разнообразием их форм в регионах. Именно Федеральный закон № 154-ФЗ и Конституция Российской Федерации положили начало формированию институтов муниципального права³.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) в развитие предыдущего законодательства и положений Конституции России 1993 г. закрепил самостоятельность местного самоуправления и установил, что местное самоуправление в Российской Федерации — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных законодательством Российской Федерации и ее субъектов, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Федеральный закон № 131-ФЗ содержал следующие принципиальные положения в сфере местного самоуправления:

- 1) возможность реализации конституционных прав граждан на местное самоуправление как института гражданского общества;
- 2) единую для России двухуровневую территориальную структуру местного самоуправления, в которой городские и сельские поселения составляют первый уровень, а выделяющиеся отдельными государственными полномочиями городские округа и муниципальные районы — второй уровень;
- 3) разграничение полномочий между уровнями публичной власти — федеральным, региональным и местным;

- 4) сбалансированность бюджетов муниципальных образований за счет межбюджетных трансфертов, выравнивающих их бюджетную обеспеченность;
- 5) возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями только на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

В основе сформировавшейся в 1990-е гг. в России системы местного самоуправления лежала его самостоятельность, организационная обособленность от государственной власти. Основной причиной создания именно такой модели местного самоуправления стала децентрализация публичной власти в начале 90-х гг., политическая и экономическая слабость государственных институтов. Кроме того, на проводимые в России реформы оказал воздействие и идеологический фактор — тесный контакт с зарубежными странами, сильное влияние либеральных идей. Это привело к попытке схематично перенять зарубежный опыт государственного устройства с присущей ему автономизацией муниципальной власти без учета национальных и культурных особенностей страны.

Однако опыт строительства местного самоуправления в России показал, что оно не может быть ни управленчески, ни экономически обособленным от государственной власти.

В этой связи Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию 15 января 2020 г. указал на необходимость внесения изменений в Конституцию, связанных с формированием единой системы публичной власти и выстраиванием эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами. Важность данных поправок Президент обосновал наличием разрыва между государственными и муниципальными уровнями власти, который привел к возникновению проблем в образовании, здравоохранении и других сферах, различием в обес-

² СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

³ Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 3.

⁴ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

печении предусмотренных законодательством общих для всех граждан прав, возможностях и гарантиях в разных регионах и муниципалитетах, что несправедливо по отношению к человеку и несет прямую угрозу обществу и целостности страны. При этом В. В. Путин подчеркнул, что полномочия и реальные возможности местного самоуправления могут и должны быть расширены и укреплены⁵.

Кроме того, экономическая основа местного самоуправления в Российской Федерации еще слишком слаба, чтобы оно смогло выполнять свои функции за счет собственных средств. Все время своего существования в современной России местное самоуправление являлось глубоко дотационным, государство оказывало ему необходимую финансовую поддержку. По данным Министерства финансов РФ, дефицит местных бюджетов за 2019 г. составил 1 568,9 млрд руб., или 49,4 % (соответственно 1 291,2 млрд руб., или 46,3 %, за 2018 г.)⁶. Разные виды муниципальных образований имеют различную степень дотационности. В худшем положении находятся сельские поселения, которые составляют подавляющее большинство муниципальных образований России. На 1 января 2020 г. их насчитывалось 16 821 (почти 81 %) из общего количества в 20 846 муниципальных образований⁷. При этом, по данным Минфина РФ, на 1 января 2020 г. в структуре собственных доходов местных бюджетов собственные доходы бюджетов городских округов, в том числе с внутригородским делением, занимали 54,7 %, бюджетов муниципальных районов — 32,3 %, бюджетов сельских поселений — 7,0 %, бюджетов городских поселений — 5,1 %, бюджетов внутригородских

муниципальных образований — 0,8 % и бюджетов внутригородских районов — 0,1 %⁸. Таким образом, сельские поселения, составляющие почти 81 % от общего числа муниципальных образований, имеют собственные доходы, которые занимают лишь 7 % в структуре собственных доходов муниципальных образований России.

Неслучайно поэтому, что после принятия Федерального закона № 131-ФЗ в него сразу же стали вноситься поправки, которые существенно его изменили. Основным их содержанием стало укрепление вертикали власти, включение в нее органов местного самоуправления, а также усиление контроля за расходованием выделенных им государственных средств. Важнейшими из этих поправок являются следующие:

1. Внесенные Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»⁹. В соответствии с этим Законом стало возможно перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ, которое представляет собой передачу полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов на основании их законов. Этот Закон также установил, что после принятия субъектом РФ закона об изменении порядка избрания глав муниципальных образований их уставы в течение трех месяцев должны быть приведены в соответствие с этим законом.

⁵ Послание Президента Федеральному собранию 15 января 2020 г. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 13.07.2020).

⁶ Сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=130189-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2020 (дата обращения: 13.07.2020).

⁷ Сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: 13.07.2020).

⁸ Сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=130189-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetov_v_rossiiskoi_federatsii_na_01.01.2020 (дата обращения: 13.07.2020).

⁹ СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

2. Внесенные Федеральным законом от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»¹⁰. Этот Закон ввел порядок избрания глав муниципальных образований на основе конкурсной процедуры, которая позволяет вышестоящему уровню власти оказывать значительное воздействие на итоги этого конкурса. Необходимо отметить, что данная новация подверглась резкой критике. По мнению некоторых исследователей, анализ содержания этого Закона, а также практики его применения позволяет сделать вывод о возможности отмены прямых выборов муниципальных органов и даже о выхолащивании демократической сущности местного самоуправления как территориальной самоорганизации населения для решения вопросов местной жизни¹¹.

3. Внесенные Федеральным законом от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»¹². Этот Закон ввел новый вид муниципального образования — городской округ. Он также установил, что изменение границ городских округов, объединение поселения с городским округом и изменение статуса городского поселения возможно с согласия (учета мнения) населения соответствующих муниципальных образований, выраженного их представительными органами.

Помимо Федерального закона № 131-ФЗ, правовое регулирование деятельности местного самоуправления в Российской Федерации осуществляется и другими нормативными правовыми актами, в которые также были внесены изменения.

Так, Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»¹³ внес изменения в ст. 136 Бюджетного кодекса РФ и закрепил условия, при выполнении которых местные бюджеты могли получать межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации. В последующем эти условия были ужесточены, и в настоящее время статья 136 БК РФ установила для муниципальных образований ряд ограничений, связанных с различной степенью их дотационности. Наиболее серьезным из них является возможность субъекта РФ фактически утверждать дефицитный бюджет муниципального образования, вносить в него изменения, не реже одного раза в два года проводить проверку годового отчета об его исполнении.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁴ в п. 2 ст. 26.3 установил полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Пункт 6 этой статьи предусматривает возможность наделяния органов местного самоуправления этими полномочиями, за некоторым исключением (из 83 полномочий не могут передаваться 20).

Соответствующие положения закреплены и в Федеральном законе № 131-ФЗ. Глава 4 этого Закона устанавливает, что органы местного самоуправления могут быть наделены федеральными законами и законами субъектов РФ полномочиями по вопросам, которые не относятся к вопросам местного значения, т.е. отдельными государственными полномочиями. При этом органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных

¹⁰ СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

¹¹ Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 153.

¹² СЗ РФ. 2017. № 15 (ч. I). Ст. 2137.

¹³ СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.

¹⁴ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

полномочий и за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств; вправе давать обязательные для исполнения письменные предписания по устранению выявленных нарушений при осуществлении таких полномочий.

В ходе конституционной реформы 2020 г. была осуществлена конституционная легитимизация¹⁵ существующих правовых основ строительства местного самоуправления в Российской Федерации.

В целях усиления вертикали публичной власти и унификации органов местного самоуправления гл. 8 Конституции России подверглась фундаментальной модернизации. Из ч. 1 ст. 131 была изъята формулировка о том, что местное самоуправление осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. При этом закреплено, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Статья 131 была дополнена частью 1.1, которая установила, что 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. Часть 2 ст. 131 закрепила, что изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом. Статья 131 была дополнена частью 3, в соответствии с которой особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться

федеральным законом. Статья 132 была дополнена частью 3, а статья 133 получила новую редакцию. Эти изменения были связаны с формированием в Российской Федерации единой системы публичной власти, в которую входят органы местного самоуправления и органы государственной власти.

В заключение отметим, что возрождение местного самоуправления в России началось с начала 1990-х гг. За почти 30 лет реформ законодательство в этой области прошло путь от прямого восприятия западных либеральных идей, правовых норм и моделей местного самоуправления до их существенной трансформации в связи с историческими и социокультурными особенностями России.

Основной тенденцией развития государственности России в настоящее время является усиление единой вертикали публичной власти. Местное самоуправление фактически уже давно было включено в эту вертикаль. Юридическое оформление этого факта произошло в результате проведения модернизации Конституции России в 2020 г. и закрепления в ее тексте соответствующих положений.

При этом необходимо признать, что в России за всю ее историю никогда не было создано системы самостоятельного местного самоуправления, независимого от государственной власти. По мнению В. И. Васильева, тенденция к усилению государственной вертикали в сфере местного самоуправления в определенной степени объективна и связана с многовековыми централизаторскими традициями российского государственного управления¹⁶.

Власть на местах получала определенную самостоятельность только в условиях ослабления суверенитета и государственности. Когда же начинался процесс их восстановления, то он всегда был неразрывно связан с централи-

¹⁵ Доклад директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т. Я. Хабриевой на открытии XV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов «Конституция и модернизация законодательства» (Москва, ИЗиСП, 27 мая 2020 г.) на тему «Модернизация законодательства в контексте конституционных преобразований» // URL: https://izak.ru/img_content/privetstvennoe-slovo-talii-yarullovny-habrievoj-2.pdf (дата обращения: 13.07.2020).

¹⁶ Васильев В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 83.

зацией публичной власти, которая приводила к потере местными органами власти своей автономности. Здесь следует согласиться с В. Е. Чиркиным, который считал, что местное самоуправление — часть единой и типологически социально однородной публичной власти народа на различных уровнях организации государственной территории¹⁷.

Восстановление государственности, национальная самоидентификация и идеология силь-

ной и суверенной Российской Федерации, видимо, не могут сочетаться с автономным местным самоуправлением. Создание единой вертикали власти, объединяющей низовые и высшие уровни публичной власти, предполагает строительство местного самоуправления, не вполне соответствующего зарубежным моделям, но зато полностью соответствующего культурным, территориальным, ценностным особенностям нашей страны.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. — 2015. — № 9. — С. 149–161.
2. Васильев В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. — 2017. — № 1. — С. 80–91.
3. Доклад директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т. Я. Хабриевой на открытии XV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов «Конституция и модернизация законодательства» (Москва, ИЗиСП, 27 мая 2020 г.) на тему «Модернизация законодательства в контексте конституционных преобразований» // URL: https://izak.ru/img_content/privetstvennoe-slovo-talii-yarullovny-habrievoj-2.pdf (дата обращения: 13.07.2020).
4. Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2007. — 50 с.
5. Чиркин В. Е. Публичное управление «на местах»: некоторые вопросы российского и зарубежного опыта // Журнал российского права. — 2014. — № 10. — С. 39–48.

Материал поступил в редакцию 17 июля 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vasil'ev V. I. Mestnoe samoupravlenie na puti centralizacii i sokrashcheniya vybornosti // Zhurnal rossijskogo prava. — 2015. — № 9. — S. 149–161.
2. Vasil'ev V. I. K voprosu o territorial'nyh urovnyah mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossijskogo prava. — 2017. — № 1. — S. 80–91.
3. Doklad direktora Instituta zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii T. Ya. Habrievoj na otkrytii XV Mezhdunarodnoj shkoly-praktikuma molodyh uchenyh-yuristov «Konstituciya i modernizaciya zakonodatel'stva» (Moskva, IZiSP, 27 maya 2020 g.) na temu «Modernizaciya zakonodatel'stva v kontekste konstitucionnyh preobrazovanij» // URL: https://izak.ru/img_content/privetstvennoe-slovo-talii-yarullovny-habrievoj-2.pdf (data obrashcheniya: 13.07.2020).
4. Chernogor N. N. Problemy otvetstvennosti v teorii municipal'nogo prava i praktike mestnogo samoupravleniya : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2007. — 50 s.
5. Chirkin V. E. Publichnoe upravlenie «na mestah»: nekotorye voprosy rossijskogo i zarubezhnogo opyta // Zhurnal rossijskogo prava. — 2014. — № 10. — S. 39–48.

¹⁷ Чиркин В. Е. Публичное управление «на местах»: некоторые вопросы российского и зарубежного опыта // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 44.