

ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

THE GENESIS AND EVOLUTION OF CONSTITUTIONAL-LEGAL REGULATION OF LOCAL SELF- GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA

N. Sviridov

Annotation

The article discusses the features of the Genesis and current phase of evolution of the constitutional–legal regulation of local self–government in Russia. In this case analyzes in detail the initial critical stage of transition from the Soviet system of democratic centralism to the idea of local government interpretations of local self–government in various projects of the Constitution of the Russian Federation, peculiarities of clarifying the constitutional–legal model of local selfgovernment in the legislation, its evolution during the modern period, peculiarities of the national model of relation of state power and local self–government and its development from an abstract idea about a complete separation to the realities of the incarnation in a more complex interaction.

Keywords: local government, councils of people's deputies, local administrations, the ratio of the local self–government with the system of state authority, the constitutional model of local government, evolution of local government legislation.

Свиридов Николай Николаевич
Аспирант, Всероссийский
государственный университет
юстиции Минюста России

Аннотация

В статье рассматриваются особенности генезиса и современного этапа эволюции конституционно–правового регулирования местного самоуправления в России. При этом подробно анализируется первоначальный переломный этап перехода от советской системы демократического централизма к идее местного самоуправления, трактовки местного самоуправления в различных проектах Конституции Российской Федерации, особенности конкретизации конституционно–правовой модели местного самоуправления в законодательстве, его эволюция на протяжении современного периода, особенности национальной модели соотношения государственной власти и местного самоуправления и ее развитие от абстрактной идеи о полном отделении до реальный конкретного воплощения в более сложном взаимодействии.

Ключевые слова:

Местное самоуправление, советы народных депутатов, местная администрация, соотношение местного самоуправления с системой государственной власти, конституционная модель местного самоуправления, эволюция законодательства о местном самоуправлении.

Конституционно–правовая модель регулирования местного самоуправления складывается в каждом государстве индивидуально под влиянием множества факторов – от правового менталитета и исторических традиций, до конкретно–исторических условий, в которых осуществляются соответствующие правовые реформы, включая экономическую и политическую ситуацию. Процесс становления такой модели в глобальной исторической перспективе идет с неодинаковой скоростью, для него нередко характерно чередование революционных скачков и эволюционных "плато", характеризующихся постепенным накоплением изменений и "шлифовкой" тех или иных концепций местного самоуправления.

Как видится, эволюция местного самоуправления и его конституционно–правового регулирования в нашей стране, после нескольких "революционных скачков", связанных с глобальным переустройством всей системы

публичной власти в государстве, пришла к началу 90–х гг. к эволюционному пути развития, в котором можно выделить несколько основных этапов. Согласимся с мнением И.В. Бабичева, руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления (должность на момент написания цитируемой статьи) в том, что "развитие в современной России местного самоуправления и его правовых основ, насчитывающее несколько этапов, показывает, что этапность эта обуславливается изменением, а то и сменой муниципальных юридических конструкций, их правового содержания, их правоотношений, которые выражаются как в изменении субъектного и объектного составов муниципальных правоотношений, так и в изменении самих субъект–субъектных правоотношений, их отношений с правовым окружением. В то же время можно проследить, что существенные черты основных муниципальных юридических конструкций сохраняются на протяжении всего современно–

го периода развития местного самоуправления (с 1990 г.), в связи с чем правомерно говорить об этом развитии как о едином процессе, сохраняющем преемственность своих этапов [1].

1. *Ренессанс местного самоуправления в начале 1990-х гг.*

Как известно, в советское время одним из основных принципов организации и деятельности всех звеньев Советов являлся принцип демократического централизма. Этот принцип был положен в основу объединения всех Советов в одну систему. Принцип демократического централизма отражался и в конституциях советского периода, и в законах, регламентирующих организацию деятельности отдельных звеньев Советов, таких как Закон РСФСР от 19 июля 1968 г. "О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР" [2, с. 763], Закон РСФСР от 29 июля 1971 г. "О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР" [3, с. 764], Закон РСФСР от 20 ноября 1980 г. "О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР" [4, с. 1593]. В целом местное самоуправление рассматривалось как институт, свойственный исключительно буржуазной демократии [5].

Например, в первом из названных законов подчеркивалось, что "В соответствии с Конституцией СССР и Конституцией РСФСР поселковый, сельский Совет народных депутатов как орган государственной власти решает все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводит в жизнь решения вышестоящих государственных органов, участвует в обсуждении вопросов районного, городского, окружного, областного, краевого, республиканского и общесоюзного значения, вносит по ним свои предложения" (статья 1). Тем самым подчеркивалось единство ("централизм") системы советов и их принадлежность к органам государственной власти.

Коренная перестройка всей системы публичной власти в нашей стране "на излете" советского периода не могла не затронуть и низовой уровень. Как отмечают исследователи [6], "понятие местного самоуправления относительно недавно стало общеупотребительным в российском праве. В качестве юридического термина оно было закреплено в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. № 1418-1 "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" [7, с. 267]. В частности, уже в преамбуле этого закона подчеркивалось: "Местное самоуправление в СССР является частью социалистического самоуправления народа и призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды", хотя пря-

мо и не объявлялось, что система местного самоуправления отделена от системы государственной власти.

Как на практике реализовывалось переустройство местного государственного управления в местное самоуправление, можно проследить на примере города Москвы. Этот пример тем более показателен, что в модели взаимоотношения систем государственной власти и местного самоуправления здесь особенно наглядно проявились все трудности эффективного их сопряжения, которые в этом городе нередко усиливались его статусом как города федерального значения и столицы государства.

В частности, уже в 1991 г. был учрежден пост мэра Москвы. В октябре 1993 г. были распущены Мосгорсовет и Зеленоградский совет народных депутатов и учреждена Московская городская Дума. Эти события происходили в контексте повсеместной ликвидации системы советов указами Президента Российской Федерации. Так, Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 "О поэтапной конституционной реформе" прекращались полномочия Съезда народных депутатов и распускался Верховный Совет РФ, на 11–12 декабря 1993 г. назначались выборы Государственной Думы РФ (в составе 400 депутатов со сроком полномочий 4 года). Далее, Указом Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 объявлялась реформа представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации [8].

Однако тот факт, что данная президентская реформа вызвала сопротивление со стороны советов народных депутатов, непосредственно отразился на системе государственной власти города Москвы и ходе ее реформирования. Указом Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г. № 1594 "в связи с активным противодействием Московского городского Совета народных депутатов, Зеленоградского городского Совета народных депутатов, районных Советов народных депутатов, поселковых и сельского Советов народных депутатов в городе Москве выполнению Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" и содействием вооруженному мятежу 3–4 октября в г. Москве, в целях реформирования представительных органов власти и стабилизации политической обстановки в столице Российской Федерации" были принудительно прекращены полномочия Московского городского Совета народных депутатов, а также Зеленоградского городского Совета народных депутатов, районных Советов народных депутатов, Восточного, Некрасовского, Рублевского, Внуковского поселковых Советов народных депутатов, Толстопальцевского сельского Совета народных депутатов. Вслед за этим Указом Президента РФ от 24 октября 1993 г. №

1738 утверждены положения о системе органов государственной власти в Москве и о выборах в Московскую гордому [8]. А именно, согласно этому документу, в Москве учреждалась следующая система органов государственной власти: Московская городская Дума – представительный орган; мэрия Москвы (московская городская администрация) – исполнительный орган во главе с мэром; правительство Москвы – коллегиальный исполнительный орган, возглавляемый мэром; отраслевые и территориальные органы управления городом, создаваемые мэром. На этой основе 12 декабря 1993 г. была сформирована Мосгордума первого созыва в составе 35 депутатов сроком на 2 года.

Таким образом, генезис местного самоуправления на современном этапе российской истории осуществлялся в условиях жесткого противостояния ветвей власти в стране, а также так называемого "указного нормотворчества", насаждения институтов самоуправления "сверху", даже можно сказать "насильственного" разрывания прежде единой системы государственной власти с принудительным формированием на базе одного из "оторванных элементов" неких новых самоуправляемых единиц. При этом нередко игнорировалось мнение реформируемых таким образом органов местной власти, а мнение населения и вовсе не учитывалось. На наш взгляд, такой подход явился тем корнем, из которого впоследствии произошло немало проблем, сопровождавших местное самоуправление на начальных этапах его развития в современной России.

2. Разработка различных проектов Конституции Российской Федерации.

Дальнейшая эволюция модели местного самоуправления на современном этапе связана с разработкой конституционной модели его правового регулирования. Весьма показательным в этом плане сопоставление различных проектов Конституции, формулировок, предложенных в них относительно правового статуса местного самоуправления и его взаимоотношений с органами го-

* Различные проекты конституции цитируются ниже согласно текстам, размещенным на Интернет-сайте, посвященном Конституции Российской Федерации: <http://constitution.garant.ru>. Дата актуального обращения - 05.11.16.

сударственной власти*.

Например, так называемый "Саратовский проект" включал Раздел XII "Местное самоуправление", содержащий всего две статьи. Согласно абзацу 1 статьи 120 этого проекта, предполагалось, что "Система местного самоуправления включает местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания, сходы граждан и другие формы прямой демократии". Также предлагалось закрепить, что "местное самоуправление осуществляется всеми гражданами в грани-

цах административно-территориальных единицах, образуемых в соответствии с законами Российской Федерации и ее субъектов, непосредственно или через избираемые ими органы" (абзац 1 статьи 119 проекта).

Проект, подготовленный Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации, также содержал отдельную главу XIX "Основы местного самоуправления", в которой устанавливалось, что "(1) Местное самоуправление гарантируется. Субъекты Российской Федерации обеспечивают условия для местного самоуправления. (2)

Местное самоуправление осуществляется территориальными общностями через образуемые ими местные представительные органы (советы), местную администрацию, иные их органы, местные референдумы, собрания и сходы граждан, другие формы непосредственной демократии" (статья 112).

Проект, одобренный Конституционным совещанием, подчеркивал, что "Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью" (статья 130), также выделяя местному самоуправлению особую главу. При этом не использовался термин "советы народных депутатов", как, например, в Саратовском проекте, а прямо вводился нейтральный термин "органы местного самоуправления".

В проекте, подготовленном рабочей группой под руководством С.М. Шахрая, местному самоуправлению также посвящалась отдельная глава, в которой прямо провозглашалось, что "Местное самоуправление отделено от государственной власти и осуществляет свою деятельность независимо и самостоятельно" (статья 100).

Таким образом, общим для различных проектов Конституции Российской Федерации стало значимое место, которое уделялось вопросам местного самоуправления (им посвящалась отдельная глава), а также стремление зафиксировать отказ от принципа демократического централизма, заменив его на самоуправление (хотя не везде прямо закреплялось его отделение от государственной власти, а кое-где использовался традиционный термин "советы", "советы народных депутатов").

Таким образом, на наш взгляд, в процессе разработки и общественного обсуждения различных проектов главного правового акта страны формировался своего рода консенсус относительно основных черт будущего устройства местного самоуправления и его места в системе публичной власти.

3. Принятие Конституции Российской Федерации всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

Как известно, итоговая модель конституционно-правового регулирования местного самоуправления в России на современном этапе воплотилась в следующей формуле: "в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти" (статья 12 Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем, как видится, принятая конституционная формула противоречила укоренившимся традициям единства системы государственной власти и местного управления, задачам обеспечения эффективного управления в масштабах огромной страны, в связи с чем она довольно быстро вступила в конфликт с реалиями и потребностями как государства в целом, так и самого местного населения. Вследствие этого фактически эта формальная формула претерпела ряд изменений, так что сегодня говорить о строгом разграничении местного самоуправления и государственной власти в нашей стране уже не приходится. Например, Н.Л. Пешин считает, что "норма ст. 12 Конституции Российской Федерации, закрепляющая отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти, рассматривалась через призму теории естественного права и тесно связанной с ней теории "естественных прав общины". Теория эта основана на "естественном" процессе формирования общин, возникающих независимо от государства и отдельно от него. Вследствие этого община является особым, отличным от государства субъектом, она наделена "особыми", неотчуждаемыми правами (по аналогии с "естественными" правами человека). Практика быстро показала неполноту данной теории, невозможность ее последовательной реализации. Во все периоды становления местного самоуправления в Российской Федерации за ним закреплялись государственные полномочия, причем полномочия эти органы местного самоуправления были обязаны выполнять (другое дело, что ответственность за отказ от их реализации не была предусмотрена). В своей деятельности любые органы местного самоуправления используют в случае необходимости аппарат принуждения. Все это дает основание говорить о весьма относительном характере его "отделения" от государства" [6].

Не случайно Н.С. Бондарь в комментарии к статье 12 Конституции Российской Федерации отметил: "абстрактная конституционная формула ст. 12 о характере взаимоотношений государства с местным самоуправлением допускает весьма широкую дискрецию федерального законодателя с точки зрения "меры" государственно-властного влияния на муниципальную сферу, что на

практике может приводить (и приводит) к высокой степени ее огосударствления" [9].

4. Конкретизация конституционной модели в законодательстве о местном самоуправлении и ее дальнейшее развитие.

Необходимо заметить, что сама по себе конституционная модель правового регулирования местного самоуправления в России в узком ее понимании не менялась на протяжении более чем 20 лет – в главу 8 Конституции Российской Федерации ни разу не вносились поправки. Однако реальное воплощение этой модели неоднократно менялось путем конкретизации ее в законодательных нормах.

На первоначальном этапе нормы Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении нашли свою конкретизацию в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [10]. Вместе с тем, в этот трудный период перехода от старой советской модели к новой далеко не всегда реалии практики совпадали с формальной правовой моделью, предусмотренной федеральным законодательством.

Например, особенностью этого этапа становления публичной власти в городе Москве являлось сохранение единства государственной власти и местного самоуправления. Несмотря на то, что принятая в 1993 г. Конституция РФ в статье 12 провозгласила в качестве общего принципа, одной из основ конституционного строя невхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, вплоть до 2001 г. в Москве местное самоуправления ни организационно, ни функционально, ни территориально, ни тем более финансово-экономически не было отделено от государственной власти: городские органы власти, от мэра до районных управ, имели двойной статус, являлись одновременно органами государственной власти и органами местного самоуправления. Такое положение дел было признано несоответствующим федеральному законодательству решением Московского городского суда от 26 декабря 2000 г., подтвержденным Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 30 марта 2001 г. В связи с этими судебными решениями в 2002 – 2003 гг. в Москве была осуществлена реформа местного самоуправления, в результате которой созданы муниципальные образования в районах города, сформированы самостоятельные органы местного самоуправления (муниципальные собрания и муниципалитеты) и местные бюджеты, определены вопросы местного значения как собственная сфера компетенции местного самоуправления. В результате этого сформировалась система, при которой региональная государственная власть существует на 3 территориальных уровнях: общегородском

(мэр, Мосгордума, правительство Москвы и иные органы), окружном (префектуры) и районном (управы), а на нижнем – районном – уровне, кроме того, действует также местное самоуправление в лице перечисленных выше органов [8].

Учитывая эти и иные процессы, исследователи приходят к выводу о том, что "до принятия в 2003 г. нового Федерального закона о местном самоуправлении попытка реализации дуалистической модели, максимально приближенной к идеям "хозяйственного" самоуправления, длилась более десяти лет. ...Но, несмотря на многочисленность правовых норм (их совокупность составила особую отрасль российского права – муниципальное право Российской Федерации), эффективным, работоспособным местное самоуправление в России не стало. И это дало объективные основания к пересмотру основ местного самоуправления с позиции усиления государственных черт в его природе" [6]. А именно, к принятию Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [11].

Особенностью этого Федерального закона стало то, что изменения в него стали вноситься еще до вступления его в силу. Более того, уже к январю 2012 года было принято 68 законов, в соответствии с которыми было изменено более половины его статей (56 из 97), а также введено 12 новых. Многие статьи были поправлены многократно: статьи 14 и 15 – 22 раза, ст. 16 – 25 раз, статьи 17 и 37 – 10 раз, ст. 50 – 13 раз, ст. 40 – 11 раз. Общее число изменений превысило две сотни [12, с.48–50].

После 2012 года вал внесения изменений в этот Федеральный закон несколько не уменьшился. Среди наиболее значимых и резонансных изменений можно назвать, например, Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 263 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" [13], который ввел новые виды муниципальных образований – городской округ с внутригородским делением и внутригородской район, что создало предпосылки для повсеместного перехода к двухуровневой модели местного самоуправления, которая ранее была представлена муниципальным районом и входящими в его состав поселениями. По мнению исследователей, "главный аргумент в пользу нововведения – приближение муниципальной власти к населению, что должно сказаться на качестве работы муниципалитетов и в целом демократизации муниципального уровня управления. Аргументы против сводятся к отсутствию четкого определения критериев типологии муниципальных образований и

принципов взаимодействия муниципальных образований в рамках двухуровневой системы местного самоуправления, необходимости сохранения единства городского хозяйства при функционировании этой системы. Нельзя не учитывать затраты на содержание нового депутатского корпуса и управленческого аппарата. Среди нерешенных проблем – правовое регулирование городских агломераций, охватывающих близлежащие муниципальные образования и другие соседние территории" [14, с. 946–951].

Вообще же изменения российского муниципального законодательства 2014 г. и начала 2015 г. подарили специалистам обширный материал для споров [15,16,17,18,19,20,21]. Сказанное относится, например, и к модели объединенной администрации муниципального района и городского поселения, на территории которого расположен районный административный центр. Эта идея, несмотря на популярность в органах государственной власти российских регионов, подверглась критике в экспертном сообществе [18]. Формат статьи не позволяет нам подробно рассмотреть все точки зрения по данному вопросу, однако отметим, что нам наиболее близка позиция в этом споре, высказанная И.И Макаровым, первым заместителем председателя комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области*.

* Должность на момент опубликования статьи указанного автора.

Он, в частности, отмечает, что в рамках существующей нормативно определенной дифференциации вопросов местного значения между районом и поселением на территории административного центра района с участием примерно одного круга субъектов формируется три относительно самостоятельных предметных сферы правоотношений, направленных на реализацию публичных интересов трех видов: 1) собственные интересы муниципального района; 2) собственные интересы поселения; 3) совместные (общие) интересы района и поселения (данный вид интересов формируется в том "диапазоне" местных дел, где интересы района и поселения совпадают).

При этом, по мнению автора, существование самостоятельных администраций района и поселения облакает интересы первой и второй группы в независимые друг от друга организационные формы, что невероятно усиливает возможность их конфликта. Конфликтность собственных интересов поселения и района неизбежно снижает защищенность их совместных интересов.

Таким образом, правовая модель местного самоуправления в современной России прошла длительный этап эволюции. При этом на протяжении всего пути развивался и совершенствовалась организация местного самоуправления, а также механизм взаимодействия местного самоуправления с системой государственной

власти, выстраивалась, своего рода, некая "симбиозная модель", отвечающая историческим традициям и национальному правовому менталитету, устранялись погрешности слишком абстрактного нормотворчества начального периода "правового романтизма" 1990-х гг., когда нередко те или иные правовые идеи и концепции (как правило, зарубежного происхождения) некритично переносились на национальную почву, без учета сложивших-

ся реалий и даже мнения самого населения.

Как видится, путем проб и ошибок в современной России сформировалась (и продолжает развиваться) своя особенная модель местного самоуправления, которая, взяв те или иные черты зарубежных концепций, строит на "привозном" фундаменте собственное здание из "местного материала".

ЛИТЕРАТУРА

1. Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: "Норма", "Инфра-М", 2010
2. "Свод законов РСФСР", т. 1, с. 763, 1988 г.
3. "Ведомости ВС РСФСР", 1971, № 31, ст. 654.
4. "Ведомости ВС РСФСР", 1980, № 48, ст. 1593.
5. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. 2-е издание, переработанное и дополненное. М.: "Юстицинформ", 2009.
6. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут. 2007.
7. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.
8. Мадьярова А.В. Государственная власть и местное самоуправление в городе Москве // Материал подготовлен для СПС "КонсультантПлюс", дата актуального обращения – 05.11.2016.
9. Комментарий к Конституции Российской Федерации (изд. 2-е) / под ред. В.Д. Зорькина. М.: "Норма", "Инфра-М", 2011.
10. "Российская газета", № 170, 01.09.1995.
11. "Российская газета", № 202, 08.10.2003.
12. Алисова Л.Н., Аносова В.В. Очередное реформирование системы местного самоуправления как фактор политического единства народа и власти // Современное право. 2014. № 12. С. 48–50.
13. "Российская газета", № 121, 30.05.2014.
14. Коньшева Е.Г. Двухуровневая модель местного самоуправления: проблемы и перспективы // Административное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 946–951.
15. Андриченко Л.В., Постников А.Е. Правовые основы создания единой администрации поселения и муниципального района // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 17–27/
16. Вежновец И.А. Организация местного самоуправления в административных центрах муниципальных районов // Административное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 18–24.
17. Волкова Е.А. Образование единой местной администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района: проблемы реализации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 48–50.
18. Макаров И.И. Критика модели объединенной администрации муниципального района и поселения // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 49–58.
19. Маркварт Э. "Два в одном", или Еще раз о единых администрациях // Практика муниципального управления. 2013. № 8. С. 9–13.
20. Мотякова О. К вопросу о возможности объединения районной и городской администраций // Муниципальная власть. 2010. Март – апрель. С. 13–15.
21. Праскова С. Единая администрация поселения и муниципального района: шаг вперед или два назад? // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 6–19.

© Н.Н. Свиридов, (sviridov_na@list.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики».

