

НОВЫЙ ЭТАП РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВЫХ ОСНОВ РОССИЙСКОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Сергеев Алексей Аронович

Академия социального управления, главный научный сотрудник

Аннотация. Процессы реформирования институтов местной власти последние десятилетия шли под значительным влиянием политических факторов и нередко были противоречивыми. Но главный вопрос не в том, будут ли эти институты соответствовать замысловатым положениям правовой теории, а в том, сможет ли муниципальная власть эффективно решать проблемы больших и малых городов, сел и поселков, иных территорий.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть

A NEW STAGE IN REFORMING THE LEGAL FOUNDATIONS OF RUSSIAN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Sergeev A.A.

Academy of social management, chief researcher

Abstract. The processes of reforming local government institutions in recent decades have been significantly influenced by political factors and have often been controversial. But the main question is not whether these institutions will comply with the intricate provisions of the theory, but whether the municipal government will be able to effectively solve the problems of cities and towns, villages and other territories.

Keywords: local self-government, public power

В российской конституционной доктрине местное самоуправление рассматривается в качестве неотъемлемой части механизма народовластия, деятельности населения и формируемых им органов по решению вопросов местного значения, наиболее приближенного к населению уровня власти и элемента единой системы

публичной власти. Процессы развития нормативной модели российского местного самоуправления и фактического становления этого социального института, призванного эффективно решать публичные задачи местного масштаба, в полной мере отразили в себе проблемы политико-правовых реформ последних десятилетий.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» относился к законодательству переходного периода [5, с. 83–92]. Он закрепил единую для всей территории Российской Федерации схему органов местного самоуправления, дифференцированную по уровням: городов, районов, сел (поселков). Исходя из принципа разделения власти на муниципальном уровне, этот Закон устанавливал систему сдержек и противовесов в отношениях между местным Советом и местной администрацией. Фактически он способствовал усилению местной исполнительной власти и отказу от владевшей умами в предшествующий период идеи полномочия Советов.

Следующей вехой развития правовых основ местной власти явился Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Практика выявила немало недостатков в этом Законе, однако он позволил реализовать принципы местного самоуправления, закрепленные в Конституции Российской Федерации 1993 г. и Европейской хартии местного самоуправления, очертил круг задач регионального и муниципального правотворчества, закрепил гарантии местного самоуправления.

Имеющий такое же наименование Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее — Федераль-

ный закон № 131-ФЗ) попытался согласовать конституционную доктрину местного самоуправления с реалиями практики его осуществления. Как справедливо отмечал в свое время С.А. Авакьян, «совершенно очевидно, что местное самоуправление является вариантом публичной власти, и в этом плане оно не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти», «не надо создавать себе и населению иллюзий, будто оно осуществляет местное самоуправление непосредственно и только» [4, с. 18–19]. На практике местное самоуправление по сути своей организации оказалось существенно не отличающимся от государственной власти.

Статью 12 Конституции Российской Федерации, закрепившую принципы самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий и его организационной обособленности от государственной власти, не следует считать исторической ошибкой. Можно согласиться с выводами, которые были сделаны авторитетной группой экспертов о том, что она способствовала переводу взаимоотношений между органами государственной и муниципальной власти с основы подчинения в первую очередь административным предписаниям вышестоящего начальника, что характерно для феодальной и советской систем власти, на более цивилизованную основу подчинения нормам законодательства [2, с. 13–14]. Однако принцип самостоятельности местного самоуправления не мог быть реализован в полной мере в сегодняшних российских реалиях.

С 2014 г. в отдельных регионах начались процессы объединения муниципальных образований с упразднением поселений. Федеральный закон № 131-ФЗ фор-

мально не запрещал этого, он лишь устанавливал условия для принятия подобных решений. Федеральный центр не занял однозначную позицию по данному вопросу, имеющему политическое значение, хотя изначальная идея Федерального закона № 131-ФЗ была изложена в пояснительной записке к его проекту, внесенному Президентом Российской Федерации в Государственную Думу, двухуровневое местное самоуправление на всей территории России.

Тем не менее в 2014–2016 годах практика пошла иным путем. Центральная политическая власть могла тогда безоговорочно пресечь инициативы регионов, однако она не сделала этого. Напротив, Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ легитимировал практику превращения муниципальных районов в городские округа, а Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ ввел в типологию муниципальных образований муниципальный округ, который не имеет в своем составе поселений.

Конституционный Суд Российской Федерации, который неоднократно называл поселения базовым уровнем местного самоуправления, наиболее приближенным к населению, не поставил заслон процессам их упразднения в отдельных регионах. Видимо, он не только не смог в сложившихся политических условиях, но и не захотел сделать этого. Суды общей юрисдикции однозначно отвергали соответствующие административные иски, хотя с формальных юридических позиций до 2017 г. было много спорного в решениях региональных законодателей об объединении муниципальных образований.

Правовая доктрина несла в себе романтические идеи, но чем больше в ней проявлялась схоластика, ко-

торая, к сожалению, смогла проникнуть даже в акты Конституционного Суда Российской Федерации (местное самоуправление как элемент гражданского общества, местное сообщество как некорректное смешение публичной власти и объединения граждан и т.п.), тем яснее становилось, что эта доктрина не является поводом для законодателя и юридической практики.

Как справедливо отмечал в одной из своих последних работ В.И. Васильев, Конституция Российской Федерации установила слишком высокую планку для организации местного самоуправления, закрепила не вполне реальную для данных исторических условий меру децентрализации управления. Пора признать, что мы просто не можем и в краткосрочной, и в среднесрочной перспективе достигнуть этой высоты, т.е. выстроить местное самоуправление по европейским стандартам [1, с. 88].

Проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», окончательная редакция которого формируется в Государственной Думе в 2022 году, рассматривает местное самоуправление как продолжение вертикали исполнительной власти на местном уровне. Во многом он отказывается от прежней романтической доктрины местного самоуправления, предполагает замену сложных механизмов саморегуляции и самоуправления более простыми и надежными механизмами административной субординации, что отражает общую тенденцию конституционного развития России последних лет [3, с. 15–25].

В условиях ухудшения геополитической и экономической ситуации и иных вызовов сегодня мы ждем

глубоких перемен в организации местной власти. Но главный вопрос не в том, будет ли эта организация соответствовать замысловатым положениям теории — начиная от доктрины самоуправляемых и самобытных местных сообществ и заканчивая лозунгом единства публичной власти в качестве апологии огосударствления местного самоуправления. Главный вопрос в том, сможет ли муниципальная власть эффективно решать проблемы больших и малых городов, сел и поселков, иных территорий. Как любил говорить в таких случаях В.И. Васильев, которого можно причислить к классикам отечественной публично-правовой науки: поживём — увидим.

Список литературы

1. *Васильев В.И., Постников А.Е., Помазанский А.Е.* Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне. М.: Норма, 2017.
2. Доклад Управления Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления «О проблемах соответствия норм законодательства Российской Федерации требованиям международных договоров Российской Федерации в сфере местного самоуправления» / Л.В. Гильченко, А.А. Замотаев и др. М., 2000.
3. *Кондрашев А.А.* Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11.
4. Материалы парламентских слушаний «Проблемы законодательства в области местного самоуправления». М.: Издание Государственной Думы. 2001.
5. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие / В.И. Васильев. М., 1999.