

УДК 342

**Упоров Иван Владимирович**

доктор исторических наук, кандидат  
юридических наук, профессор, профессор  
кафедры конституционного и административного права,  
Краснодарский университет МВД России  
[uporov@list.ru](mailto:uporov@list.ru)

**Гришай Елена Васильевна**

доктор философских наук, профессор,  
профессор кафедры специальных дисциплин,  
Краснодарский университет МВД РФ  
[ev-grishay@mail.ru](mailto:ev-grishay@mail.ru)

**Попов Михаил Юрьевич**

доктор социологических наук, профессор  
[popov-52@mail.ru](mailto:popov-52@mail.ru)

**Ivan V. Uporov**

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal  
Sciences, Professor, Professor of the Department  
of Constitutional and Administrative Law,  
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
[uporov@list.ru](mailto:uporov@list.ru)

**Elena V. Grishay**

Doctor of Philosophy, Professor, Professor of  
the Department of Special Disciplines, Krasnodar  
University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation  
[ev-grishay@mail.ru](mailto:ev-grishay@mail.ru)

**Mikhail Yu. Popov**

Doctor of Sociological Sciences, Professor  
[popov-52@mail.ru](mailto:popov-52@mail.ru)

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ НА ПОРОГЕ  
ПЕРЕМЕН: К ЗАКОНОПРОЕКТУ ЕСТЬ ВОПРОСЫ**

**LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA ON THE THRESHOLD  
OF CHANGE: THERE ARE QUESTIONS TO THE DRAFT LAW**

*Аннотация.* В данной публикации исследуются тенденции развития института местного самоуправления в постсоветской России. Авторами отмечается, что со второй половины 1990-х гг. начался процесс «вертикализации» власти, предусматривающий последовательное сужение полномочий местного самоуправления, финальным этапом которого стало принятие известных конституционных поправок-2020. В соответствии с ними был разработан и внесен в ГД ФС РФ проект ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Дается характеристика

этому документу, обосновывается авторская позиция, показывающая целесообразность иного, чем в законопроекте, решения публично-властной и территориальной организации местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, конституция, поправки, полномочия, закон, законопроект, муниципальное образование.

**Resume.** *The article studies the tendencies of the development of the institution of local self-government in post-Soviet Russia. It is noted that since the second half of the 1990s. the process of "verticalization" of power began, providing for a gradual narrowing of the powers of local self-government, the final stage of which was the adoption of the well-known constitutional amendments-2020. In accordance with them, a draft law FZ "On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority" was developed and submitted to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. A characteristic of this document is given, the author's position is substantiated, showing the expediency of a decision of the public-power and territorial organization of local self-government, other than in the draft law.*

**Key words:** local government, constitution, amendments, powers, law, bill, municipality.

В 2020 г. принятые конституционные поправки[1] привнесли немало изменений в дальнейшее стратегическое развитие российского общества и государства. Это относится и к институту местного самоуправления, о чем ниже и пойдет речь, причем, акцент будет делаться на особенностях публично-властных отношений и территориальной организации местного самоуправления. Прежде всего, необходимо заметить, что конституционные поправки расширили полномочия органов госвласти, и прежде всего, субъектов Федерации, позволяющие решать организационно-кадровые и иные вопросы, относящиеся к сфере местного самоуправления.

Так, согласно вновь введенной ч. 1.1 ст. 131 Конституции России, органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, в назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом [2]. Помимо этого, следует назвать также вновь введенную ч. 3 ст. 132 Конституции России: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»[2].

Такой подход не стал неожиданностью. Дело в том, что в Конституции России 1993 г. в начальной ее редакции была задана достаточно высокая планка для статуса местного самоуправления, а именно на уровне развитых европейских стран, о чем свидетельствуют, в частности, ст. 12 и статьи в главе 8 Конституции России. Вскоре, в 1995 г. в развитие конституционных положений был принят первый федеральный закон о местном самоуправлении в 1995 г. [3], которым местному самоуправлению предоставлялся едва ли не организацион-

но-правовой карт-бланш в решении вопросов местного значения (в формировании структуры органов местного самоуправления, создании в городах «внутренних» муниципальных образований и др.), а в финансовой сфере (ст. 17, 40), указывалось, что «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов» [3]. А в ч. 5 ст. 15 этого же закона 1995 г. указывалось: «Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается» [3].

Однако довольно быстро стало ясно, что предложенная модель местного самоуправления не позволяет муниципалитетам выполнять все возложенные на них задачи. Мы полагаем, что тогда не было учтено, что в России иные исторические традиции и, в отличие от европейских стран, нет опыта функционирования местного самоуправления по такой модели, равно как у краев, областей - нынешних субъектов Федерации (а до распада СССР в 1991 г. – территории со статусом местных Советов) регулировать институт местного самоуправления и вообще осуществлять законотворческую деятельность.

И тогда, с конца 1990-х гг., начался процесс последовательного огосударствления местного самоуправления, «подогреваемый» тогдашними губернаторами (В.П. Шанцев, Н.И. Кондратенко, С.И. Морозов и др.), которые в своих публичных выступлениях говорили, в частности, о том, что если они отвечают за состояние дел в регионе, то должны иметь и соответствующие полномочия по вопросам местного значения, чему, однако, препятствовала конституционно закрепленная самостоятельность местного самоуправления. «Огосударствление» местного самоуправления означало, что полномочия муниципалитетов последовательно сужались и, соответственно, полномочия органов государственной власти субъектов Федерации расширялись, причем это делалось прежде всего потому, укажем еще раз, что органы местного самоуправления, только-только, после распада СССР в 1991 г., заменившие местные Советы с их административным соподчинением с вышестоящими инстанциями, оказались не готовыми к внезапно провозглашенной европейской модели местного самоуправления. А, между тем, ряд конституционных прав граждан (на оказание медицинской помощи, на образование и др.) должны были обеспечивать именно органы местного самоуправления, и если они этого делают должным образом, то органов государственной власти не могут оставаться безучастными. И уже в принятом в 2003 г. и пока еще действующем втором муниципальном законе - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] (далее – Закон 2003 г.) был задан однозначно направленный вектор по ограничению властных полномочий органов местного самоуправления в пользу органов региональной власти. Затем, законодатель в многочисленных поправках к Закону 2003 г., а также в других нормативно-правовых актах последовательно развивал этот подход. В частности, в 2011 г. полномочия органов местного самоуправления в области здраво-

охранения были переданы на региональный уровень. В 2014 г. был введен институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации. В 2015 г. стало возможным избирать главу муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, половиною состава которой определяет губернатор, то есть, по сути, у губернатора существенно расширилась возможность продвигать на эту муниципальную должность «своего» кандидата. Ситуацию усугубляло еще и то обстоятельство, что при сужении полномочий, органам местного самоуправления добавлялись все новые и новые предметы ведения (вопросы местного значения), часто заведомо невыполнимые.

К 2020 г. количество указанных выше законодательных новелл выросло настолько, что возникла необходимость в качественном изменении такого подхода, что и было сделано посредством известных конституционных поправок-2020, в числе которых, введение новых положений о местном самоуправлении, о чем шла речь в начале статьи.

И вот следующий логический шаг – разработка федерального закона в соответствии с конституционными поправками – в декабре 2021 г. в ГД ФС РФ сенатором РФ А. А. Клишасом и депутатом ГД РФ П. В. Крашенинниковым был внесен законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»[5] (далее – Законопроект-2021). Этот закон должен, очевидно, заменить Закон 2003 г. Данный Законопроект-2021 еще будет обсуждаться в регионах и самими депутатами ГД ФС РФ (вероятно, в январе-марте 2022 г., имея в виду, что данная статья подготовлена в середине января 2022 г.).

Сразу заметим, что Законопроект-2021 структурно в основе своей повторяет основные положения Закона 2003 г. (с последними изменениями). Но ряд положений представляются весьма дискуссионными. И не случайно публикация Законопроекта-2021 вызвала негативную реакцию по многим позициям. Показательным является заголовок одной из статей – «Местную власть в результате реформы обнулят и упразднят»[6]. Авторы ее указывают на то, что намерение провести полномасштабную перекройку всей местной власти страны менее чем за год выглядит «фантастикой», а «статью 12 неизменяемой главы 1 Конституции России о самостоятельности МСУ де-факто отменяют без референдума»[6]. В этой же статье приводится мнение ряда политиков и специалистов. Так, по мнению Г. Гришина, «сейчас, по сути, происходит возврат к советской командно-административной системе» [6]. А так выглядит позиция М. Емельянова: «По сути дела, это обескровливание местного самоуправления, власть будет еще дальше от людей. Ненормально, когда для того, чтобы построить дорожку или посадить дерево, нужно ехать за разрешением несколько десятков километров. Это и сложно, и неэффективно. Чтобы местное самоуправление нормально работало, нужны не реформы, а финансы, потому что бюджеты у муниципалитетов весьма скромные»[6]. Приведем еще точку зрения К. Калачева: «Законопроект по замыслу его разработчиков устраняет противоречие между местной и региональной властью, а на самом деле, по сути, разрушает си-

стему муниципальной власти. На деле оказывается, что самый низовой уровень власти вообще ликвидируется ... Но при этом нововведения не соответствуют нашим международным обязательствам – той же Европейской хартии местного самоуправления» [6].

Довольно подробный анализ Законопроекта-2021 дан в статье В. Зикеева [7], который отмечает, в частности: «Если обратиться к тексту проекта закона, то в сравнении с Федеральным законом 131-ФЗ сразу бросается в глаза, что в законопроекте отсутствует самостоятельная статья, которая бы вводила основные термины и понятия, что, как мне кажется, в последствие может сыграть против самого же законодателя. Есть основание полагать, что правоприменительная практика вынудит его вернуться к такому универсальному юридико-техническому механизму. Пока же понятийный аппарат разбросан по всему тексту законопроекта» [7].

В контексте нашего исследования отметим, что В. Зикеев относит к важнейшей новелле право главы субъекта Федерации предлагать кандидатуру на замещение должности главы муниципального образования (ч. 2 ст. 19 законопроекта) – такая новелла как раз вписывается в указанный выше процесс «вертикализации» местного самоуправления. Автор заключает, что «с учетом ранее принятого Госдумой федерального закона о публичной власти, а также принятых ранее в развитие конституционных изменений федеральных законов, можно сделать вывод о том, что в Российской Федерации формируется новая институциональная модель государственного управления, которая включает в себя отраслевую горизонталь и территориальную вертикаль. Такой подход к построению государственной системы было бы справедливо назвать квазикорпоративным. Переосмысление местного самоуправления характеризуется переходом от публично-правовой концепции к управленческой, а само местное самоуправление в ближайшее время трансформируется из демократического института в институт технократический» [7].

В целом, подход Законопроекта-2021 по реформированию местного самоуправления с концептуальной точки зрения заслуживает поддержки (не имея в виду отдельные положения, дефиниции и т.д.), поскольку региональной власти приходится достаточно плотно вторгаться в компетенцию местного самоуправления, делая это, подчеркнем, *вынужденно*, ввиду неспособности местной власти решать многие возложенные на нее задачи (основные причины: недостаточное финансирование, кадровая проблема, отсутствие опыта самостоятельной публично-властной деятельности в силу исторических особенностей развития российского общества).

Так, строительство детсадов, школ, больниц и других объектов социальной инфраструктуры осуществляется, в абсолютном большинстве случаев, за счет федерального и регионального бюджетов, хотя, например, организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования является вопросом местного значения (для городского и муниципального округа, муниципального района). Об остроте проблемы говорит, в частности, тот факт, что даже в таком не «бедном» (в бюджетном смысле) городе, как Краснодар, невозможно решить

«школьный вопрос» без трансфертов из федерального и краевого бюджетов. Так, по мнению депутата Городской Думы Краснодара П. Носаленко, «школ и детских садов катастрофически не хватает» [8], и это после функционирования местного самоуправления по пока еще действующей модели в течение более 20 лет!

Вместе с тем, мы не можем согласиться с подходом Законопроекта-2021 о территориальной организации местного самоуправления. Согласно ст. 9 Законопроекта-2021, «местное самоуправление осуществляется в следующих видах муниципальных образований:

- 1) городской округ;
- 2) муниципальный округ;
- 3) внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения» [5].

Мы полагаем такой подход принципиально ошибочным (далее исключаем из анализа внутригородские территории города федерального значения, поскольку таких городов в России всего три). В случае его реализации упраздняются городские и сельские поселения, а также - внутригородские районы как первичные муниципально-территориальные образования. И тогда местное самоуправление будет осуществляться на относительно больших территориях – в городских округах, а также в муниципальных округах, в которые, по Законопроекту-2021, должны трансформироваться муниципальные районы.

Однако совершенно очевидно, что на столь больших территориях невозможно сформировать «муниципальный коллектив», предполагающий, что его члены знают друг друга и готовы инициативно решать вопросы местного значения, и где муниципальная власть, как и должно быть в системе местного самоуправления, наиболее близка к населению (уже и сегодня, к примеру, попасть на прием к мэру города-миллионника по личным вопросам очень сложно, почти как к министру). И называть такой город-миллионник территорией местного самоуправления вряд ли можно, потому что жители такого мегаполиса в масштабе города *непосредственно* участвуют в решении вопросов местного значения только во время муниципальных выборов и в референдумах (последние, к тому же, проводятся крайне редко), то есть один раз в 2-5 лет (а по Законопроекту-2021 выборы будут проходить и вовсе только 1 раз в 5 лет). Поэтому о повседневной совместной самоуправленческой деятельности городских жителей мегаполисов говорить не приходится.

И в этом смысле мы не можем согласиться с В.Зикеевым в том, что «раскрывая понятие местного самоуправления, авторы законопроекта предлагают рассматривать его не как форму народовластия (как в Федеральном законе №131-ФЗ), а как форму самоорганизации граждан, что создает угрозу низведения местного самоуправления до уровня территориального общественного самоуправления, которое как форма самоорганизации населения по территориальному признаку существует и в действующем законодательстве о местном самоуправлении, и рассматривается в новом законопроекте» [7]. Дело в том, в силу опять же большого территориального масштаба городского и муниципального округов не может быть речи о «самоорганизации» проживающих там

граждан – такие самоуправленческие начала возможны в сегодняшней России только на относительно небольших территориях.

Соответственно, мы полагаем, что система публичной власти в отношениях «регион-муниципалитет» должна выстраиваться по более эффективной управленческой схеме, где на первом плане, с точки зрения целеполагания (приоритетов), должны быть актуальные интересы граждан, а не стремление продемонстрировать (кому?) формальную самостоятельность местного самоуправления в условиях ее фактического отсутствия по многим позициям.

В связи с изложенным, как нам представляется, *на данном этапе* развития российского общества востребованы модели управления, предусматривающие *непосредственное взаимодействие* органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, что, собственно, и вытекает из конституционных поправок-2020. Мы полагаем возможной модель, которая может предусматривать, чтобы глава администрации городского округа (района) назначался главой субъекта Федерации (как вариант - законодательным собранием субъекта Федерации) с согласия депутатов городского округа (района). При этом глава городского округа (глава района) будет представлять исполнительную государственную власть субъекта Федерации. Соответственно местное самоуправление следует сохранить в поселениях и во внутригородских районах, исключив тем самым имеющееся сегодня 2-х уровневое и неэффективное местное самоуправление («район-поселение», «городской округ-внутригородской район»).

Представительство интересов населения на местном уровне будет осуществляться путем избрания глав администраций и муниципальных депутатов (должность главы муниципального образования, на наш взгляд, не является необходимой, и ее следует упразднить); депутаты поселений (внутригородских районов) в совокупности (или по квоте) составляют представительный орган городского округа (района) для решения наиболее важных общегородских (районных) вопросов (бюджет, генплан и др.). Такой вариант, на наш взгляд, гораздо полнее будет отражать реальные возможности и способности российских граждан осуществлять деятельность на началах местного самоуправления. В дальнейшем, по мере развития в России гражданского общества и обретения опыта самоуправления, будет, очевидно, возможен вариант распространения принципов местного самоуправления на более масштабные территории (те же городские и муниципальные округа), но этот процесс будет длительным (вероятно, несколько десятилетий), и в этой связи не следует повторять ошибок начала 1990-х гг.

### ***Литература.***

1. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения – 15.01.2022 г.).

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, принятыми Законом РФ от 14.02.2020 г. и

одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения – 05.01.2022 г.).

3. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 1995. 1 сентября.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г.) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20. 01. 2022 г.).

5. Законопроект № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" // СОЗД ГАС «Законотворчество» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 11.01.2022г.).

6. Гармонено Д., Родин И. Местную власть в результате реформы обнулят и упразднят: По проекту Клишаса–Крашенинникова муниципальные выборы до 2028 года разрешаются только в городах // Независимая газета. 16.12.2021 г. / [https://www.ng.ru/politics/2021-12-16/1\\_8329\\_reform.html](https://www.ng.ru/politics/2021-12-16/1_8329_reform.html) (дата обращения: 15.01.2022 г.).

7. Зикеев В. Технократизация местного самоуправления // Издательская группа "Закон". 17.12. 2021 г. / [https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya\\_mestnogo\\_samoupravleniya](https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya) (дата обращения: 08.01.2022 г.).

8. Кулакова Н. Критическая ситуация: в Краснодаре надо построить 90 школ // ИА «ВК Пресс» / <https://www.vkpress.ru/life/kriticheskaya-situatsiya-v-krasnodare-nado-postroit-90-shkol/?id=128983> (дата обращения: 21.12.2021 г.).

### **Literature.**

1. The Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation dated 14.03.2020 No. 1-FKZ "On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authority" // ATP "ConsultantPlus" (Date of appeal - 15.01.2022).

2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments adopted by the Law of the Russian Federation of 14.02.2020 and approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // ATP "ConsultantPlus" (Date of application - 05.01.2022).

3. Federal Law of 28.08.1995 N 154-FZ "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" // Rossiyskaya Gazeta. 1995. 1 sentyabrya.

4. Federal Law dated 06.10.2003 N 131-FZ (as amended up to 30.12.2021) "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" // ATP "ConsultantPlus" (date of appeal: 20. 01. 2022).

5. Bill number 40361-8 "On General principles of organization of local government in the unified system of public authority" // CREATE a SAS "Lawmaking" // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (date accessed: 11.01.2022 g).

6. Harmonee D., Rodin I. the Local government reforms reset and abolish: project Klishas–Krasheninnikov municipal elections until 2028 allowed only in the



*cities // Nezavisimaya Gazeta. 16.12. 2021 / [https://www.ng.ru/politics/2021-12-16/1\\_8329\\_reform.html](https://www.ng.ru/politics/2021-12-16/1_8329_reform.html) (date of address: 15.01.2022).*

7. Zikeev V. *Technocratization of local self-government // Publishing group "Law". 17.12. 2021 / [https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya\\_mestnogo\\_samoupravleniya](https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya) (date of address: 08.01.2022).*

8. Kulakova N. *Critical situation: 90 schools need to be built in Krasnodar // IA "VK Press" / <https://www.vkpress.ru/life/kriticheskaya-situatsiya-v-krasnodare-nado-postroit-90-shkol/?id=128983> (accessed: 12/21/2021).*