

Научная статья

УДК/UDC 342

DOI: 10.21779/2224-0241-2023-48-4-61-65

Трансформация роли института местного самоуправления в системе публичной власти в контексте конституционной реформы

Д. В. Камилова

Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация,
kamilova1122@gmail.com

Аннотация. В настоящее время вновь меняется статус местного самоуправления ввиду вступивших в силу изменений. Вопрос новой модели местного самоуправления, его прав и обязанностей вновь остро встает как перед практиками, так и перед наукой. Актуальным остается вопрос о месте местного самоуправления в структуре управления государством. Автор статьи сделал анализ конституционной модели местного самоуправления, сложившейся в Российской Федерации, раскрыты ее отличительные особенности. Делается вывод о том, что эффективности реформирования рассматриваемого института будет способствовать более четкое разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституционная реформа, публичная власть, конституционная модель

Для цитирования: Камилова Д.В. Трансформация роли института местного самоуправления в системе публичной власти в контексте конституционной реформы // Юридический вестник ДГУ. 2023. Т. 48, № 4 (68). С. 61–65. DOI: 10.21779/2224-0241-2023-48-4-61-65

Original article

On the issue of the constitutional model of local self-government in the Russian Federation

Dzhuma V. Kamilova

Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, kamilova1122@gmail.com

Abstract. Currently, the status of local self-government is changing again due to the changes that have come into force. The issue of a new model of local self-government, its rights and responsibilities is once again becoming acute for both practitioners and science. The question of the place of local self-government in the structure of government remains relevant. The author of the article analyzed the constitutional model of local self-government that has developed in the Russian Federation and revealed its distinctive features. It is concluded that the effectiveness of the reform of the institution in question will be facilitated by a clearer division of powers between public authorities and local self-government.

Keywords: local self-government, constitutional reform, public power, constitutional model

For citation: Kamilova D.V. On the issue of the constitutional model of local self-government in the Russian Federation. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2023, vol. 48, no. 4 (68), pp. 61–65. DOI: 10.21779/2224-0241-2023-48-4-61-65 (In Russ.).

На современном этапе развития Российского государства возникла необходимость исследования проблем развития конституционно-правовых основ местного самоуправления и определения конституционно-правовой модели организации местного самоуправления. Эти вопросы актуализируются в условиях проводимой в нашем государстве конституционно-правовой реформы.

Одним из направлений конституционной реформы 2020 года стало выстраивание эффективного взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти. Так, Глава нашего государства в своих посланиях Федеральному Собранию РФ, являющихся «документом кон-

цептуального характера [1, с. 3445], неоднократно отмечал необходимость реформирования системы местного самоуправления, расширения и укрепления полномочий органов местного самоуправления, подчеркивая, что «местная власть должна быть устроена так, ... чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой»¹.

В условиях выстраивания в Российской Федерации единой системы публичной власти особое значение приобретает вопрос о характере взаимо-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, выстраиваемых в соответствии с моделью «публичная власть — государство — местное самоуправление».

Самоуправление на местном уровне — это достаточно подвижная и динамичная сфера общественных отношений, которая неоднократно подвергалась изменениям с момента принятия базового в данной области Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Прежде всего надо сказать, что местное самоуправление в России имеет достаточно непростую историю становления, чему посвящено немало научных работ [2, с. 37; 3, с. 291; 4, с. 19], из анализа которых следует, что для большинства ученых характерна схожая периодизация возникновения местного самоуправления в России, — начиная с общинного периода (до XV в.) и заканчивая современным этапом его развития. При этом в научной литературе говорится о том, что существуют «два периода в развитии местного самоуправления — земство и советская модель самоуправления, которые обусловили российскую специфику развития данного института» [5, с. 204].

Так, прообразом местной власти можно считать существовавшее в Древнерусском государстве городское вече (представительный орган), которое «обладало достаточно обширным объемом полномочий, включая право приглашать князя» [6, с. 104]. Крестьянские общины имели право самостоятельно распределять земли между крестьянами.

При Иване Грозном местное самоуправление было заменено на централизованное управление. Значимым шагом в становлении местной власти стало освобождение городов от приказного управления, осуществляемого Петром I, оформление их административно-территориального статуса и выборы бурмистров.

Следующий этап реформирования института местного самоуправления связан с приходом к власти Екатерины II, принявшей акт об учреждении губернских и уездных дворянских собраний, городских дум и земских судов [7].

Местное самоуправление вновь отошло на второй план после Октябрьской революции. Самостоятельность органов местного самоуправления шла вразрез с государственной диктатурой пролетариата. Указанный период характеризуется огосударствлением местного самоуправления и подчинением его коммунистической партии.

Конец 20 века знаменуется принятием Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», закрепившим понятие коммунальной собственности. Возрождение самостоятельности местного самоуправления связано с принятием Закона РФ «О местном самоуправлении в РСФСР» [7], согласно которому система исполкомов заменялась системой администраций, действовавших на принципах единоначалия.

Особый интерес вызывает развитие института местного самоуправления в современный пери-

од, после принятия российской Конституции 1993 года, и последующее его реформирование.

Характеризуя сложившуюся в Российской Федерации конституционно-правовую модель местного самоуправления, хотелось бы обратить внимание на несколько моментов.

Местное самоуправление, являясь формой народовластия, предусматривает разнообразные формы непосредственного осуществления местного самоуправления, о чем неоднократно упоминалось в научной литературе [8, с. 83]. Однако приходится констатировать, что среди многочисленных форм участия населения в местном самоуправлении и форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления на практике реализуются лишь некоторые из них. Среди форм волеизъявления граждан зачастую используются только муниципальные выборы, без которых формирование органов местного самоуправления не представляется возможным. На наш взгляд, одной из перспективных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления и в решении вопросов местного значения является институт территориального общественного самоуправления, который также не получил должного развития у жителей муниципальных образований, несмотря на то, что «является реально существующей практикой, играющей важную роль в жизни многих российских муниципальных образований, его распространение с каждым годом заметно возрастает» [9, с. 122].

Отсутствие заинтересованности населения в участии управления делами на местах обусловлено отчуждением власти от населения, наличием неразвитых механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с населением муниципального образования, слабым развитием институтов гражданского общества. Однако в настоящее время существуют и положительные примеры взаимодействия органов местного самоуправления с населением муниципального образования. В качестве механизма такого взаимодействия хотелось бы отметить введенный в 2018 году институт старосты сельского населенного пункта, деятельность которого сегодня позволяет «оперативно решать стоящие перед системой МСУ задачи, а также аккумулировать потребности населения» [10, с. 7].

Очередному реформированию местная власть подверглась в 2014 году, которое можно считать контрреформами в развитии местного самоуправления. Так, в базовый ФЗ были внесены кардинальные изменения, коснувшиеся различных основ местного самоуправления, в том числе компетенционных, территориальных и организационных. Существенные изменения организационных основ местного самоуправления заключались в повышении роли органов государственной власти субъектов РФ, в выборе организационной модели местного самоуправления на своих территориях. В частности, субъекты РФ получили право определять конкретные способы формирования и (или) избрания представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригород-

ским делением, а также способы замещения должности главы муниципального образования¹.

Новеллы территориальных основ местного самоуправления заключались в появлении двух новых видов муниципальных образований: городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов.

2020 год был ознаменован конституционной реформой, связанной с совершенствованием отдельных общественно-политических, экономических основ развития страны и изменением порядка функционирования органов власти, включая реформирование института местного самоуправления.

Одним из важных направлений реформирования местного самоуправления стало положение статьи 132 о встраивании местного самоуправления в единую систему публичной власти. Конституционным Судом РФ было отмечено, что, несмотря на отсутствие буквального закрепления в тексте Конституции принципа единой системы публичной власти, он прослеживается в положениях, во-первых, о признании органов местного самоуправления органами публичной власти², и, во-вторых, провозглашающих народ РФ в качестве единственного источника власти, осуществляющего свою власть непосредственно и через органы публичной власти³.

Частью 3 статьи 132 Конституции РФ установлено, что в систему публичной власти включаются органы государственной власти и органы местного самоуправления с целью эффективного решения задач в интересах населения. Однако функциональное единство государственной власти и местного самоуправления не следует абсолютизировать, поскольку в данном случае речь не идет о подчинении того или иного властного уровня

другому, что отражено в основах конституционного строя и иных нормах Основного закона. Местному самоуправлению предоставляются дополнительные гарантии и компенсация за исполнение функций публичной власти. Согласованное взаимодействие элементов публичной власти возложено на Президента Российской Федерации.

Оценивая изменения, коснувшиеся местного самоуправления, необходимо отметить, что к ним нужно относиться крайне взвешенно, четко понимать реальные проблемы развития данного института в России и искать пути их решения, а также анализировать дальнейшие шаги федерального законодателя в этой сфере.

И такие шаги были предприняты. Так, в 2021 году в Государственную Думу РФ был внесен законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Документ подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти и направлен на совершенствование организации местного самоуправления в государстве. Однако до сих пор указанный законопроект так и не принят, что существенно осложняет встраивание местного самоуправления в единую систему публичной власти.

Анализ основных изменений законодательства о местном самоуправлении позволяет сделать вывод о наметившейся тенденции огосударствления местного самоуправления, выразившейся в попытках федерального законодателя изменить российскую конституционно-правовую модель местного самоуправления, не меняя при этом Основного закона страны.

Огосударствление местного самоуправления можно связать с несколькими факторами:

1. Отнесение к ведению РФ вопроса организации публичной власти, одним из элементов которой с 2020 года является местное самоуправление. Статья 72 Конституции устанавливает, что государство совместно с субъектами Федерации решает вопрос об установлении общих принципов организации системы органов местного самоуправления.

2. Статья 131 Конституции РФ ввела положение о том, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от нее должностных лиц местного самоуправления в порядке и в случаях, установленных федеральным законодательством.

3. Федеральным законом №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» предусмотрен ряд случаев, когда органы государственной власти вправе временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления⁴.

¹ О внесении изменений в статью 26 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»: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике: постановление Конституционного Суда РФ от 24 янв. 1997 г. № 1-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»: постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 окт. 2003г. № 131-ФЗ, с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. В случае, если с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку выступили депутаты представительного органа, необходимо не только уведомить высшее должностное лицо субъекта РФ, но и получить его одобрение.

5. Статья 73 Федерального закона №131 устанавливает право высшего должностного лица субъекта РФ внести в парламент субъекта проект закона субъекта о роспуске представительного органа местного самоуправления в случае, если в судебном порядке будет установлено, что последний принял нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ и законодательству РФ, законам субъекта РФ и уставу муниципального образования. Статья 74 перечисляет случаи, когда глава субъекта издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

Итогом конституционной реформы 2020 года стала конституционная регламентация местного самоуправления, базирующаяся на следующих положениях:

- закрепление в статье 12 самостоятельности органов местного самоуправления. Местное самоуправление является одной из основ конститу-

ционного строя и формой осуществления народо-власти в Российской Федерации;

- установление форм осуществления местного самоуправления в статье 130;

- регламентация гарантий местного самоуправления в статье 133 и территориальных основ местного самоуправления в статье 131;

- установление перечня наиболее важных вопросов местного значения (статья 132).

Подводя итоги исследованию вопросов трансформации роли института местного самоуправления в системе публичной власти в контексте конституционной реформы, считаем необходимым отметить, что ее основная цель заключается в повышении эффективности государственного и муниципального управления, т.е. всей системы публичной власти. Повышение эффективности управления будет достигнуто за счет более точного разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, повышения ответственности органов местного самоуправления, их прямой заинтересованности в результатах собственной деятельности по развитию муниципальных образований, а также за счет развития новых механизмов взаимодействия населения с органами местного самоуправления.

Список источников

1. Гадалов Г.А., Орлова С.В. Послания президента РФ Федеральному Собранию: понятие и роль в правовой системе // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2017. Т. 39. С. 3441–3445. URL: <http://e-koncept.ru/2017/971015> (дата обращения: 20.10.2023).
2. Химич Т.М. Становление и эволюция органов местного самоуправления в России до начала XIX в. // Аграрное и земельное право. 2019. № 10 (178). С. 37–39.
3. Деткова Т.И. Эволюция института местного самоуправления в советский период // Регулирование правоотношений в сфере публичного управления: вопросы теории и практики (к 25-летию Российского государственного университета правосудия): сборник материалов Международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 2023. С. 291–294.
4. Ананьев И.А. Эволюция местного самоуправления в новейшей истории страны // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 2. С. 18–22.
5. Кузнецов И.И., Жаров А.С. Возможности исторического институционализма в исследовании особенностей организации местного самоуправления в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2023. Т. 23. Вып. 2. С. 202–207. URL: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2023-23-2-202-207>, EDN: SODWSH
6. Зайцева М.В. Актуальность исследования конституционно-правовой модели местного самоуправления в России // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменения: сборник научных статей по результатам научно-исследовательского семинара. Ижевск, 2022. С. 102–108.
7. Еремин А.Р., Курмаева Т.И. Местное самоуправление в России: от истории к современности // Контентус. 2019. №2 (79). URL: <http://kontentus.ru/wp-content/uploads/2019/02/Еремин-А.Р.-Курмаева-Т.И..pdf> (дата обращения: 15.10.2023).
8. Шугрина Е. С. Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего: учебное пособие / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. Калининград: Полиграфичъ, 2023. 336 с.
9. Никитина А. А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области: правовое регулирование и практика // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. № 88. Октябрь, 2021. С. 119–133. URL: http://ee-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2021/issue_88_october_2021/legal_and_political_aspects_of_public_administration/nikitina.pdf (дата обращения: 20.10.2023).
10. Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Потенциал развития института сельских старост в современных российских муниципалитетах (на примере социологических исследований в Тверской области) // Социодинамика. 2021. №1. С. 1–15. DOI: 10.25136/2409-7144.2021.1.34801. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=34801. (дата обращения: 20.10.2023).

References

1. Gadalov G.A., Orlova S.V. Poslaniya prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu: ponyatie i rol' v pravovoi sisteme [Messages of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly: the concept and role in the legal system], *Nauchno-metodicheskii elektronnyi zhurnal "Konsept"* [Scientific and methodological electronic journal "Concept"], 2017, vol. 39, pp. 3441–3445. (In Russ.). Available at: <http://e-konsept.ru/2017/971015> (accessed 20.10.2023).
2. Khimich T.M. Stanovlenie i evolyutsiya organov mestnogo samoupravleniya v Rossii do nachala XIX v. [Formation and evolution of local governments in Russia before the beginning of the XIX century], *Agrarnoe i zemel'noe parvo* [Agrarian and land law], 2019, no. 10 (178), pp. 37–39. (In Russ.).
3. Detkova T.I. Evolyutsiya instituta mestnogo samoupravleniya v sovetskii period [Evolution of the Institute of local self-government in the Soviet period], *Regulirovanie pravootnoshenii v sfere publichnogo upravleniya: voprosy teorii i praktiki (k 25-letiyu Rossiiskogo gosudarstvennogo universiteta pravosudiya)* [Regulation of legal relations in the field of public administration: issues of theory and practice (to the 25th anniversary of the Russian State University of Justice)]: collection of materials of the International scientific and practical conference. St. Petersburg, 2023. pp. 291–294. (In Russ.).
4. Anan'ev I.A. Evolyutsiya mestnogo samoupravleniya v noveishei istorii strany [The evolution of local self-government in the modern history of the country], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2023, no. 2, pp. 18–22. (In Russ.).
5. Kuznetsov I.I., Zharov A.S. Vozmozhnosti istoricheskogo institutsionalizma v issledovanii osobennostei organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossii [The possibilities of historical institutionalism in the study of the peculiarities of the organization of local self-government in Russia], *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Sotsiologiya. Politologiya* [Izvestiya Saratov University. A new series. Series: Sociology. Political science], 2023, vol. 23, issue. 2, pp. 202–207. URL: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2023-23-2-202-207>, EDN: SODWSH (In Russ.).
6. Zaitseva M.V. Aktual'nost' issledovaniya konstitutsionno-pravovoi modeli mestnogo samoupravleniya v Rossii [Relevance of the study of the constitutional and legal model of local self-government in Russia], *Aktual'nye problemy pravotvorchestva i pravoprimereniya* [Actual problems of law-making and law enforcement]: a collection of scientific articles based on the results of a research seminar. Izhevsk, 2022, pp. 102–108. (In Russ.).
7. Eremin A.R., Kurmaeva T.I. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: ot istorii k sovremennosti [Local self-government in Russia: from history to modernity], *Kontentus* [Contentus], 2019, no.2 (79). (In Russ.). URL: <http://kontentus.ru/wp-content/uploads/2019/02/Eremin-A.R.-Kurmaeva-T.I..pdf> (accessed 15.10.2023).
8. Shugrina E. S. Osnovy mestnogo samoupravleniya. Nastol'naya kniga deputata i munitsipal'nogo sluzhashchego: uchebnoe posobie [Fundamentals of local self-government. The handbook of a deputy and a municipal employee: a textbook], Ros. akad. nar. khoz-va i gos. sluzhby pri Prezidente Ros. Federatsii, Vyssh. shk. gos. upr. [Russian Academy of Sciences. household and public Services under the President of the Russian Federation. Federation, Higher School of State Administration]. Kaliningrad: Poligrafych" Publ., 2023, 336 p. (In Russ.).
9. Nikitina A. A. Formy neposredstvennogo uchastiya naseleniya v osushchestvlenii mestnogo samoupravleniya v Rostovskoi oblasti: pravovoe regulirovanie i praktika [Forms of direct participation of the population in the implementation of local self-government in the Rostov region: legal regulation and practice], *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik* [Public administration. Electronic bulletin], issue no. 88, October, 2021, pp. 119–133.. (In Russ.). Available at: http://ee-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2021/issue__88__october_2021/legal_and_political_aspects_of_public_administration/nikitina.pdf (accessed 20.10.2023).
10. Maikova E.Yu., Simonova E.V. Potentsial razvitiya instituta sel'skikh starost v sovremennykh rossiiskikh munitsipalitetakh (na primere sotsiologicheskikh issledovaniy v Tverskoi oblasti) [The potential for the development of the Institute of village elders in modern Russian municipalities (on the example of sociological research in the Tver region)], *Sotsiodinamika* [Sociodynamics], 2021, no.1, pp. 1–15. DOI: 10.25136/2409-7144.2021.1.34801. (In Russ.). Available at: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=34801 (accessed 20.10.2023).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Камилова Джума Валиевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права юридического института Дагестанского государственного университета, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: kamilova1122@gmail.com

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kamilova Juma Valievna, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law at the Law Institute of Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: kamilova1122@gmail.com

Поступила в редакцию 31.10.2023 г.; одобрена после рецензирования 14.11.2023 г.; принята к публикации 15.11.2023 г.

Received 31.10.2023; approved after reviewing 14.11.2023; accepted for publication 15.11.2023