

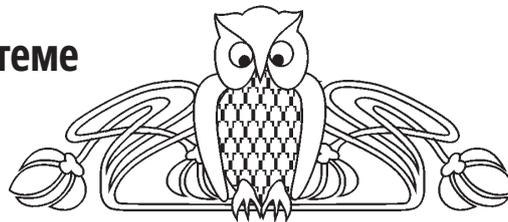


Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2023. Т. 23, вып. 1. С. 91–95
Izvestiya of Saratov University. Sociology. Politology, 2023, vol. 23, iss. 1, pp. 91–95
<https://soziopolit.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1818-9601-2023-23-1-91-95>, EDN: MNGYFE

Научная статья
УДК 323;342.553

Местное самоуправление в единой системе органов публичной власти: предпосылки и перспективы



И. И. Кузнецов, А. С. Жаров ✉

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Россия, 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1

Кузнецов Игорь Иванович, доктор политических наук, профессор кафедры истории и теории политики, politbum@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0274-8728>

Жаров Артем Сергеевич, соискатель кафедры истории и теории политики, msutema@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3632-3421>

Аннотация. Статья посвящена теоретическому осмыслению вопросов совершенствования и развития местного самоуправления в контексте трансформации статуса местного самоуправления в современной России, произошедшей в ходе принятия изменений и внесения дополнений в Конституцию Российской Федерации 2020 г. Принятые поправки явились результатом работы образованной по инициативе Президента России В. В. Путина рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию. Важным аспектом в отношении организации местной власти является факт включения органов местного самоуправления наряду с органами государственной власти в единую систему публичной власти. Данный процесс определенно повышает престиж муниципального уровня власти и более актуализирует вопрос финансового обеспечения и хозяйственной самостоятельности органов местного самоуправления, учитывая потенциальное расширение их полномочий и спектра возложенных на них задач. В то же время важным вопросом становится и то, как будет распределяться ответственность между органами государственной власти и органами местного самоуправления в единой системе органов публичной власти в ходе реализации ими своих функций, в частности, обеспечения ресурсами для нормального функционирования муниципалитетов и в части самостоятельности принятия решений органами местного самоуправления в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Процесс актуализации статуса органов местного самоуправления позволяет оптимизировать институциональную структуру и улучшить взаимоотношения элементов системы публичной власти. Теоретическое осмысление данных вопросов может оказаться значимым подспорьем в ходе практической реализации нормативных положений, закрепленных в обновленной Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, Конституция Российской Федерации, единая система публичной власти

Для цитирования: Кузнецов И. И., Жаров А. С. Местное самоуправление в единой системе органов публичной власти: предпосылки и перспективы // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2023. Т. 23, вып. 1. С. 91–95. <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2023-23-1-91-95>, EDN: MNGYFE

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

Local self-government within a unified system of public authorities: Prerequisites and prospects

I. I. Kuznetsov, A. S. Zharov ✉

Lomonosov Moscow State University, GSP-1 Leninskie Gory, Moscow 119991, Russia

Igor I. Kuznetsov, politbum@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0274-8728>

Artem S. Zharov, artemsea@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3632-3421>

Abstract. The article is devoted to the theoretical understanding of the issues of improvement and development of local self-government in the context of transformation of the local self-government status in modern Russia, which occurred during the adoption of amendments and additions to the Constitution of the Russian Federation in 2020. The adopted amendments were the result of the work of the working group formed by the initiative of the President of Russia V. V. Putin. A working group has been formed for the preparation of proposals for amendments to the Constitution. An important aspect regarding the organization of local authorities is the fact of inclusion of local self-government bodies along with state authorities in the unified system of public authority. This process definitely increases the prestige of the municipal level of government and makes the issue of financial support and economic independence of local governments more relevant, given the potential expansion of their powers and the range of tasks entrusted to them. At the same time, an important question is how responsibilities will be distributed between state authorities and local governments in a unified system of public authorities in the course of implementation of their functions, in particular, provision of resources for normal functioning of municipalities and in terms of autonomous decision-making of local governments in the interests



of the population living on the relevant territory. The process of actualization of the status of local government allows to optimize the institutional structure and improve the relations between the elements of the system of public authority. Theoretical understanding of these issues can be of great help in the practical implementation of the normative provisions enshrined in the updated Constitution of the Russian Federation.

Keywords: local self-government, the Constitution of the Russian Federation, a unified system of public authority

For citation: Kuznetsov I. I., Zharov A. S. Local self-government within a unified system of public authorities: Prerequisites and prospects. *Izvestiya of Saratov University. Sociology. Politology*, 2023, vol. 23, iss. 1, pp. 91–95 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2023-23-1-91-95>, EDN: MNGYFE

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

В современной действительности важным аспектом политического развития России остается совершенствование института местного самоуправления. Процесс конструирования эффективной системы управления на местном уровне включает в себя деятельность социально-экономической, правовой, общественной и политической направленности, всесторонне охватывает сферы общественной жизни, развитие которых позволяет обеспечивать нормальное функционирование регионов и страны в целом. Двойственная природа института местного самоуправления интегрирует в себе общественное и государственное начала, наделяя, таким образом, местное самоуправление важной функцией посредничества между государством и обществом с целью поддержания баланса государственных и общественных интересов.

В ходе подготовки изменений в Конституцию Российской Федерации по поручению Президента В. В. Путина была создана рабочая группа, которая должна была заняться подготовкой предложений о внесении поправок в Основной закон [1]. В состав рабочей группы вошли более 70 человек, в числе которых были общественные деятели, законодатели, представители научного, культурного и спортивного сообществ. Рабочая группа была разделена на пять тематических подгрупп. Координаторами подгруппы «Вопросы единства публичной власти и местного самоуправления» были назначены С. М. Бебенин, председатель законодательного собрания Ленинградской области, и С. А. Белов, декан юридического факультета СПбГУ. В состав данной подгруппы вошли представители муниципалитетов, общественных организаций, научного сообщества, в частности, сотрудники МГУ имени М. В. Ломоносова: А. Ю. Шутов, декан факультета политологии; С. А. Авакян, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета; М. Н. Марченко, заведующий кафедрой теории государства и права и политологии юридического факультета и др. Профильная подгруппа по местному самоуправлению, обобщив все предложения, поступившие по данной тематике, предложила

конкретные формулировки поправок, которые в последующем являлись предметом рассмотрения на общем заседании рабочей группы.

Местное самоуправление является важным фактором развития демократического общества – «...это школа ответственности граждан. В то же время – это “профессионально-политическое училище”, которое формирует ключевые компетенции начинающего политика: способность договариваться с разными социальными и профессиональными группами, понятно доносить свои идеи до людей, защищать права и интересы своих избирателей. “Профессиональную закалку” политики и государственные администраторы должны получать именно в системе местного самоуправления» [2]. Это тот уровень власти, который непосредственно приближен к людям, направлен на обеспечение их благосостояния, адаптацию государственной политики на местах в контексте существующих политических и социально-экономических парадигм, на реализацию законодательства на местном уровне. Поэтому вопросы о роли местного самоуправления в системе властных отношений, соответствии конституционных принципов и законодательной базы местного самоуправления являются достаточно актуальными в свете его реформы.

Институт местного самоуправления в современной России, имея довольно богатую историю, доказал свою жизнеспособность и важность для общественной жизни, сумев сохраниться сквозь века, существуя в различных формах в позднимперском и советском периодах. Период его современного существования с начала 1990-х гг. вплоть до конституционной реформы 2020 г. может быть охарактеризован как период, на протяжении которого статус местного самоуправления оставался недостаточно определенным. В течение практически тридцати лет местное самоуправление презюмировалось как абсолютно независимое, существующее на внесударственной основе.

Так, подписание Федеративного договора [3, ст. II], в соответствии с которым установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ве-



дении федеральных и региональных органов власти, положило начало процессу обособления института местного самоуправления от государственного подчинения. После событий начала 1990-х гг. «края, области, автономные области, автономные округа, а также города федерального значения приобрели права на регулирование вопросов местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством. Республики в составе Российской Федерации получили право принимать законы и иные правовые акты по вопросам местного самоуправления» [4, с. 32].

Согласно Конституции Российской Федерации в России признается и гарантируется местное самоуправление, самостоятельное в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [5, ст. 12]. Государственная власть функционирует на федеральном и региональном уровнях, а местное самоуправление выведено из системы государственной власти и действует на муниципальном уровне. Таким образом, муниципальный уровень власти, который ранее был подчинен и полностью зависел от центральных органов, должен был стать независимым политически и административно.

К моменту внесения изменений в Основной закон Российской Федерации актуальность поправок в отношении местного самоуправления была достаточно высока, а подчас, как не раз отмечалось, в том числе и членами рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, это было продиктовано жизненными обстоятельствами по вопросам, относящимся к сфере распространения компетенций органов местного самоуправления [6]. Следует также отметить, что важность и высокая степень актуальности изменений в отношении муниципалитетов обусловлена тем, что в их ведении находятся системообразующие сферы общественной жизни: здравоохранение, образование, культура и другие, от которых напрямую зависят уровень развития территориальных образований, потенциал региона, его благосостояние и процветание государства в целом.

Следует отметить, что, независимо от статуса и положения, для решения насущных задач, стоящих перед органами местного самоуправления, необходимо наличие финансовых ресурсов. И чем объемнее становится спектр задач, тем шире должен быть круг финансовых возможностей муниципалитетов.

Существующие проблемы в сфере местного самоуправления связаны в том числе и с

отделением института местного самоуправления от государственной власти настолько, что, с одной стороны, федеральная власть устанавливает структуру источников местных доходов, а с другой стороны, не несет ответственности за эффективность самоуправления на местах. В некоторых случаях органы местного самоуправления не имеют прочной экономической основы, а следовательно, финансовых возможностей для эффективного осуществления в полной мере возложенных на них полномочий.

Нарастающая финансово-экономическая дифференциация муниципальных бюджетов различных регионов, ведущая к увеличению разрыва между муниципалитетами с профицитными и дотационными местными бюджетами, и иные сопутствующие факторы с течением времени все более актуализировали осуществления изменений в сфере организации и совершенствования института местного самоуправления, играющего значительную роль в ходе политического развития России.

Обозначенная выше проблематика находила свое выражение в научных дискуссиях и обсуждениях с целью поиска наиболее оптимальных решений на практике, что в дальнейшем легло в основу изменений в Конституцию в части включения органов местного самоуправления в единую систему органов публичной власти. Так, отмечалось, что «принципы единой системы публичной власти положительно повлияют на дальнейшее развитие местного самоуправления... Принятие таких принципов даст возможность не только ответить на самый главный вопрос – что означает единая система публичной власти, но и наполнить это понятие конкретным содержанием в реальных условиях современной России» [7].

Одной из основных, на наш взгляд, задач, возложенных на единую систему органов публичной власти, является ее способность обеспечения продуктивного взаимодействия между муниципалитетами и органами государственной власти. Логично предположить, что включение местного самоуправления в единую систему органов публичной власти должно повлечь за собой расширение полномочий органов местного самоуправления. В то же время это не должно оказывать деструктивного воздействия на положение муниципалитетов в части относительной самостоятельности в вопросах принятия ими решений в рамках ранее вверенных им полномочий и компетенций, а процесс встраивания органов местного самоуправления в единую систему органов публичной власти, по сути в вертикаль, должен быть максимально выверенным.



Принятые изменения в Конституцию реализуют принцип тождественности функций государства и муниципального образования. То есть и государство, и муниципалитет осуществляют публичную власть, являясь ее составляющими, что находит отражение в ст. 132 Конституции, где провозглашается единство публичной власти, в которую входят органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также обязанность их взаимодействия в целях наиболее эффективного решения стоящих задач в интересах общества [5].

Закрепление в Конституции понятия публичной власти, одна из функций которой «связана с необходимостью не просто осуществлять социальную политику, а обеспечивать соблюдение социальных стандартов жизни большинства граждан на определенном уровне» [8, с. 47–48], и ее организационных основ является важной вехой на пути совершенствования института местного самоуправления. Принцип единой системы публичной власти, декларируемый во многих конституционных положениях, не позволяет государству отказаться от своей ответственности за то, насколько местное самоуправление способно решать возложенные на него задачи. В пользу этого говорит и отнесение организации публичной власти к ведению Российской Федерации.

В ст. 72 Конституции РФ о предметах совместного ведения Федерации и ее субъектов охвачены практически все стороны общественной жизни, в том числе защита прав и свобод человека, природопользование, общие вопросы воспитания, образования, координация вопросов здравоохранения и др. [5]. Как отмечает А. Чертков, «положения о единстве публичной власти создают потенциал для ее эффективной организации и осуществления на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) в интересах граждан. Более того, они задают новый тренд конституционного развития страны» [9]. Так, нормы обновленной Главы 8 Конституции предусматривают совершенствование института местного самоуправления в контексте его взаимодействия с органами государственной власти. Большое значение для реализации созидательного потенциала данных поправок имеет совершенствование законодательства и правоприменительная практика. Согласно обновленной ст. 131 Конституции именно федеральный закон является источником видов территориальной организации местного самоуправления, участия органов государственной власти в их формировании (п. 1), изменения границ территорий, в пределах которых оно осуществляется (п. 2), осо-

бенностей городского самоуправления (п. 3), а также федеральный закон является своего рода регулятором влияния государства на дела местного самоуправления [5]. Таким образом, федеральному закону отводится функция определения взаимодействия двух составляющих системы публичной власти, что, в свою очередь, требует проявления высокого уровня профессионализма и ответственности в решении вопросов, находящихся в ведении местного самоуправления.

Отдельное внимание следует уделить положению ст. 132 Конституции РФ, согласно которой перераспределение полномочий между государственной и местной властью может осуществляться на основании федерального или регионального законов, что актуализирует поиск обоюдовыгодного подхода к процессу передачи материальных и финансовых средств при перераспределении полномочий [5].

В свою очередь, ст. 133 Конституции РФ гарантирует местному самоуправлению право «на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций» [5], что, в свою очередь, должно способствовать появлению практики ответственности муниципалитетов наряду с государством в ходе реализации совместных публичных функций.

Принятые изменения в Конституции РФ не меняют основной сути института местного самоуправления как структурной единицы публичной власти, наиболее приближенной к гражданскому обществу и сохраняющей самостоятельность в пределах своих полномочий.

Органы местного самоуправления не могут быть абсолютно дистанцированы от органов государственной власти, но в то же время, как указывалось ранее, они должны быть, в первую очередь, финансово самостоятельны для осуществления своих полномочий, при расширении которых не должно происходить дополнительного подчинения, а должна возрастать ответственность, возлагаемая на органы государственной власти. Закрепление в Конституции единой системы публичной власти создает определенную ответственность для государственных органов, состоящую в обеспечении органов местного самоуправления необходимыми ресурсами. В случае недостаточного обеспечения их таковыми возникшая проблема является сферой ответственности не только органов местного самоуправления, но и всей системы публичной власти, справедливого перераспределения или распределения ресурсов,



необходимых муниципалитетам для выполнения их функций и задач. Таким образом, органы государственной власти должны нести субсидиарную ответственность наряду с органами местного самоуправления по обеспечению ресурсами и эффективному функционированию муниципалитетов в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Так, логичной представляется регламентированная Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ возможность участия органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления [10, ст. 34].

Таким образом, не теряя своей самостоятельности, местное самоуправление получает свое дальнейшее развитие, становясь частью публичной власти наряду с органами государственной власти, что в дальнейшем будет определять его практическое развитие в процессе взаимодействия разных уровней власти, повышая престиж муниципального уровня. Конституция, с принятыми изменениями, привела в соответствие отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления, дополнив правовую основу данных отношений.

Список литературы

1. Образована рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62589> (дата обращения: 17.06.2022).
2. Путин В. В. Демократия и качество государства // Коммерсант. 2012. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1866753> (дата обращения: 14.05.2022).
3. Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору»). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Копотева И. В. Теоретические подходы к изучению реформы местного самоуправления в России // Крестьяноведение. 2017. Т. 2, № 4. С. 31–55. <https://doi.org/10.22394/2500-1809-2017-2-4-31-55>
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398 ; 2020. № 11, ст. 1416.
6. Встреча с рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62776> (дата обращения: 29.05.2022).
7. Кавджарадзе М. Г. Полномочия местного самоуправления будут расширены и укреплены // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/132011/>(дата обращения: 12.06.2022).
8. Советов И. К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3 (87). С. 43–52.
9. Чертков А. Публичная власть в обновленной Конституции // Адвокатская газета. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publicnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii/>(дата обращения: 12.06.2022).
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Поступила в редакцию 08.11.2022; одобрена после рецензирования 20.11.2022; принята к публикации 25.11.2022
The article was submitted 08.11.2022; approved after reviewing 20.11.2022; accepted for publication 25.11.2022