



ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

LAW

УДК 342

DOI: 10.30914/2411-3522-2024-10-4-334-339

К ВОПРОСУ О ПРЕДСТОЯЩИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЯХ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В. А. Володин

Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола, Российская Федерация

Аннотация. Статья посвящена исследованию значимых преобразований местного самоуправления в современной России. Автор рассматривает основные изменения законодательства в организации местного самоуправления, выделяет определенные даты и события, предшествующие нововведениям. Особая часть рассуждений направлена на законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который вносит свои коррективы в понимание местного самоуправления. До настоящего момента проект закона находится в стадии разработки, из-за чего интерес к его нормативному наполнению становится еще притягательнее. Целью работы является формирование целостного научно-теоретического представления об этапе становления местного самоуправления в современной России, а также анализ предстоящих законодательных изменений в рассматриваемой сфере. В качестве теоретической базы приняты во внимание труды видных исследователей в сфере муниципального и конституционного права, в которых поднимаются актуальные вопросы, соответствующие указанной области изучения. Методологическую основу работы в большей мере составляют общенаучные методы обработки информации (анализ, синтез), а также специальные методы исследования: сравнительно-правовой, нормативно-логический, технико-юридический. Их использование позволило определить начальный период становления института местного самоуправления на переходном этапе от распада СССР к современной России, проанализировать последующие трансформации, а также обобщить основные направления предстоящих нововведений в законодательстве о местном самоуправлении.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственная власть, муниципальное образование, современная Россия, преобразования, публичная власть

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Володин В. А. К вопросу о предстоящих преобразованиях института местного самоуправления // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2024. Т. 10. № 4. С. 334–339. DOI: <https://doi.org/10.30914/2411-3522-2024-10-4-334-339>

ON THE ISSUE OF UPCOMING TRANSFORMATIONS OF THE INSTITUTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

V. A. Volodin

Mari State University, Yoshkar-Ola, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the study of significant transformations of local self-government in modern Russia. The author examines the main legislative changes in the organization of local self-government,

highlights certain dates and events preceding the innovations. A special part of the reasoning is aimed at the bill No. 40361-8 "On the general principles of the organization of local self-government in a unified system of public authority", which makes its own adjustments to the understanding of local self-government. To date, the draft law is under development, which makes the interest in its normative content even more attractive. The aim of the work is to form a holistic scientific and theoretical understanding of the stage of formation of local self-government in modern Russia, as well as an analysis of upcoming legislative changes in the field under consideration. As a theoretical basis, the works of prominent researchers in the field of municipal and constitutional law are taken into account, which raise topical issues relevant to this field of study. The methodological basis of the work, to a greater extent, consists of general scientific methods of information processing (analysis, synthesis), as well as special research methods: comparative legal, normative-logical, technical-legal. Their use made it possible to determine the initial period of formation of the institution of local self-government at the transitional stage from the collapse of the USSR to modern Russia, to analyze subsequent transformations, as well as to summarize the main directions of upcoming innovations in the legislation on local self-government.

Keywords: local government, state power, municipality, modern Russia, transformations, public power

The author declares no conflict of interest.

For citation: Volodin V. A. On the issue of upcoming transformations of the institution of local self-government. *Vestnik of the Mari State University. Chapter "History. Law"*. 2024, vol. 10, no. 4, pp. 334–339. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.30914/2411-3522-2024-10-4-334-339>

Введение

Отправной точкой начала этапа современной России принято считать 25 декабря 1991 года, когда Совет Республик Верховного Совета СССР признал суверенитет новообразованных государств. В этот же день М. С. Горбачев объявил о прекращении своих полномочий на посту президента СССР, а флаг над его официальной резиденцией в центре Москвы был актуализирован на российский триколор. Поистине приближались необратимые и масштабные реформы практически во всех сферах обеспечения жизнедеятельности населения страны. Без внимания не остался и самый восприимчивый к трансформациям – местный уровень власти.

Накануне происходящих событий, 9 апреля 1990 г., был принят закон СССР¹, которым, как утверждает Ю. В. Васильева, впервые в государственную систему вводилось понятие местного самоуправления [1, с. 25].

По мнению А. А. Уварова, местное самоуправление в законодательстве современной России берет свои истоки в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1551-1 «О местном само-

управлении в РСФСР»² (далее – закон № 1551-1) [2, с. 31].

Данные точки зрения заслуживают внимания и являются совершенно обоснованными, с ними нельзя не согласиться по крайней мере потому, что на пороге грядущего политического преобразования институту местного самоуправления удалось заблаговременно укрепить свои позиции предварительным закреплением в изменяющемся законодательстве, что помогло значительно проще пережить надвигающиеся реформации. Благоразумным следует считать и то, что вышеназванный закон № 1551-1 исконно предопределил взаимоотношения государственной власти и местного самоуправления, обозначил нормативы, определяющие компетенцию государственного и муниципального управления, а также разграничил сферы их практического влияния на предстоящий период. В связи с этим представляется логичным и правильным прогрессивные подвижки становления местного

¹ Закон СССР № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда НД СССР и ВС СССР. 18.04.1990. № 16. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901817750> (дата обращения: 02.11.2024).

² Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (с изменениями на 3 декабря 2008 года) (утратил силу с 01.01.2009 на основании Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ) О порядке введения в действие закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (с изменениями на 5 марта 1992 года) (утратило силу с 1 сентября 1995 года на основании Федерального закона от 28.08.95 № 154-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. ст. 3822; 2006. № 17. ст. 1782.

самоуправления в современной России рассматривать поэтапно, исходя из указанных законодательных источников.

Результаты исследования, обсуждения

На наш взгляд, значимым закреплением в законе № 1551-1 стало включение управленческой структуры – местной администрации – в систему органов местного самоуправления, что разграничило полномочия между органом власти – местным Советом.

Однако 26 октября 1993 г. Президент РФ Б. Н. Ельцин подписал Указ¹, которым предусматривалась ликвидация местных Советов и переустройство органов представительной власти [3, с. 22–23].

Закрепление института местного самоуправления проявилось во вновь принятой Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г.², где была обозначена индивидуализация местного уровня власти и его отграниченность от государственного сектора. В этой связи представляет интерес мнение Т. Н. Михеевой о том, что противопоставление местной власти государственной оказалось впоследствии ошибочным, органы местного самоуправления в отрыве от взаимодействия и поддержки государства были неэффективными [4, с. 234].

Очевидно, местное самоуправление не было готово к грядущим стремительно развивающимся трансформациям и элементарно не справлялось с достаточно большим объемом возложенных обязанностей без оказания поддержки со стороны государства, тем более в такое непростое для страны время.

Неготовность обуславливается и тем, как справедливо утверждает О. Б. Иванов, что первичные положения Конституции РФ в значительной сте-

пени были заимствованы из западных моделей [5, с. 118]. Между тем данный фактор не препятствовал развитию законодательства о местном самоуправлении, и спустя два года был принят новый Федеральный закон³, определяющий перспективы развития на дальнейший период.

Важнейшим событием, которое произошло 11 апреля 1998 г., явилось признание Российской Федерацией и ратификация Европейской хартии местного самоуправления⁴, что обязывало использовать нормы, обеспечивающие суверенность органов местного уровня власти. Затем в 2003 г. последовало принятие профильного Федерального закона⁵, который на сегодняшний день актуален и дополняется уже более двадцати лет.

О. А. Моляренко считает, что пик независимости местной власти приходится на 1991–2002 гг. [6, с. 12]. С указанной позицией мы согласны частично, так как считаем, что рамки данного периода следует расширить и ограничить датой введения понятия единой системы публичной власти в Российской Федерации. Названная поправка в 2020 году к Конституции РФ предполагает увеличение акцента на совместной работе всех уровней власти и объединение усилий в интересах населения.

А. Л. Бредихин полагает, что единство с органами государственной власти нехарактерно местному самоуправлению [7, с. 94]. Исходя из исторического опыта, нововведения действительно не свойственны местному уровню власти. Однако они абсолютно оправданы, о чем свидетельствует положительная динамика муниципальных образований за столь незначительный промежуток времени.

Осмысление предстоящих изменений в законодательстве о местном самоуправлении обращает

¹ Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 22.12.1993) (вместе с «Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы»). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4700> (дата обращения: 02.11.2024).

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. 2022. № 0001202210060013. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.11.2024).

³ Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу на основании Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁴ Европейская Хартия местного самоуправления (ETS № 122) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями на 15.05.2024 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

нас к законопроекту¹, который с февраля 2022 года находится на стадии рассмотрения во втором чтении в Государственной Думе.

Срок предоставления поправок на данной стадии рассмотрения завершился 22 октября 2024. Естественно, за такой длительный период поступило достаточное количество предложений от различных источников, которых по меньшей мере насчитывается около девятисот. Принимая во внимание пояснительную записку к законопроекту, предлагаемые нововведения в сфере местного самоуправления назревали уже давно и являются логическим продолжением конституционной реформы 2020 года [8, с. 31].

Соавтором законопроекта и председателем комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству П. В. Крашенинниковым в интервью газете «Коммерсантъ»² были обоснованы причины, по которым муниципальная реформа рассматривается уже достаточно длительное время. Он отметил, что процесс затянулся ввиду учета мнений и предложений различных заинтересованных сторон и необходимостью глубокой проработки всех аспектов законопроекта.

Одним из рассматриваемых вопросов в интервью был процесс избрания главы муниципального образования. Нововведением в этой части является дополнительный способ избрания из числа кандидатур, предложенных представительному органу высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Респондент сообщил, что порядок выдвижения кандидатур главой региона будет определяться законом субъекта, а предложения о таких кандидатурах высшему должностному лицу может давать широкий круг субъектов – это и советы муниципальных образований, и региональные общественные палаты, и политические партии.

¹ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности ГАС «Законотворчество» URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 02.11.2024).

² Газета «Коммерсантъ» № 198/П от 28.10.2024. С. 3. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7264925> (дата обращения: 02.11.2024).

Также, на наш взгляд, несомненный интерес вызывает новелла, которая предоставляет право губернатору отправлять мэра в отставку за систематический срыв показателей эффективности деятельности органа местного самоуправления, закрепленных указом Президента РФ. Существующие методики оценки действуют уже достаточно длительное время, однако санкций за их игнорирование не устанавливалось [9, с. 199].

Представляется логичным, что данная норма нашла свое закрепление в принимаемом законодательстве, и довольно странно, что подобные изменения не произошли ранее. Нормативные показатели наглядно характеризуют уровень и качество жизни населения, что является важнейшим приоритетом в работе муниципальных органов. Невыполнение намеченных планов, по нашему мнению, недопустимо.

Заключение

Длительное и доскональное обсуждение законопроекта свидетельствует о том, что кропотливый труд по его совершенствованию не останавливается ни на минуту и в настоящее время только набирает обороты.

Текущие законодательные перемены характеризуются единым направлением, которое сосредоточено на обеспечении демократичного и подвижного механизма взаимодействия уровней власти [10, с. 59]. В связи с этим общественный и научный интерес к вопросам законодательной политики в сфере местного самоуправления является необычайно повышенным на сегодняшний день. Об этом свидетельствует активное участие по внесению поправок различными субъектами. С одной стороны, акцентируется внимание на значимости учета мнений и потребностей разнообразных социальных групп, а с другой – на необходимости адаптации законодательства к современным условиям.

Таким образом, активное обсуждение и совместная доработка законопроекта, безусловно, способствуют формированию эффективной системы местного управления, и результат трудоемкой работы, по нашему мнению, не заставит себя долго ждать – затяжная фаза уже пройдена, впереди только заключительный этап законодательного принятия.

1. Васильева Ю. В. Сравнительный анализ правовых оснований, регулирующих принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, предусмотренных Федеральными законами от 28.08.1995 № 154-ФЗ и 06.10.2003 № 131-ФЗ. // Управленческое консультирование. 2018. № 11 С. 24–34. DOI: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2018-11-24-34>

2. Уваров А. А. История развития местного самоуправления в России в постсоветский период // Местное право. 2018. № 6. С. 31–36. URL: <http://mestnoepravo.com/docs/2018-6-003.pdf> (дата обращения 01.11.2024).
3. Егоров К. Ю. Развитие местного самоуправления в современной России – этапы и результаты // Общество: политика, экономика, право. 2023. № 4 (117). С. 21–25. DOI: <https://doi.org/10.24158/pep.2023.4.2>
4. Михеева Т. Н. К вопросу о преемственности в организации местного самоуправления // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2023. Т. 9. № 3. С. 232–240. DOI: <https://doi.org/10.30914/2411-3522-2023-9-3-232-240>
5. Иванов О. Б. Местное самоуправление после принятия поправок к Конституции Российской Федерации: перспективы развития, правовое регулирование // Власть. 2021. № 2. С. 118–122. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-posle-prinyatiya-popravok-k-konstitutsii-rossiyskoy-federatsii-perspektivy-razvitiya-pravovoe-regulirovanie> (дата обращения: 02.11.2024).
6. Моляренко О. А. Местное самоуправление в современной России, или Хроники крайней власти // Мир России. 2021. Т. 30. № 1. С. 8–28. DOI: <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2021-30-1-8-28>
7. Бредихин А. Л. Местное самоуправление в современной российской системе власти // Экономика. Социология. Право. 2021. № 2 (22). С. 93–97. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-sovremennoy-rossiyskoy-sisteme-vlasti> (дата обращения: 02.11.2024).
8. Коростелева М. В., Сухомлинов Н. М. О реформе местного самоуправления в Российской Федерации // Журнал юридических исследований. Т. 7. № 1. 2022. С. 26–33. URL: <https://naukaru.ru/ru/nauka/article/49359/view> (дата обращения: 02.11.2024).
9. Худолей К. М. Изменения в законодательстве об организации местного самоуправления // Пермский юридический альманах. 2023. № 6. С. 190–203. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/izmeneniya-v-zakonodatelstve-ob-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 02.11.2024).
10. Тимофеев Н. С. Муниципальная реформа Российской Федерации в контексте исторического и международного опыта // Местное право. 2013. № 4–5. С. 55–62. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?idn=uddsbt> (дата обращения 01.11.2024).

Статья поступила в редакцию 07.11.2024; одобрена после рецензирования 29.11.2024; принята к публикации 20.12.2024.

Об авторе

Володин Василий Алексеевич

аспирант кафедры публичного права России и зарубежных стран, Марийский государственный университет (424000, Российская Федерация, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1), lawyer.volodin@bk.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

1. Vasileva Yu. V. Sravnitel'nyi analiz pravovykh osnovanii, reguliruyushchikh printsipy organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii, predusmotrennykh Federal'nymi zakonami ot 28.08.1995 № 154-FZ i 06.10.2003 № 131-FZ [The Comparative Analysis of the Legal Bases Regulating the Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation, Provided By the Federal Law of 28.08.1995 N 154-FZ and the Federal Law of 06.10.2003 N 131-FZ]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie* = Administrative Consulting, 2018, no. 11, pp. 24–34. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2018-11-24-34>
2. Uvarov A. A. Istoriya razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii v postsovetskii period [History of the development of local self-government in Russia in the post-Soviet period]. *Mestnoe parvo* = Local Law, 2018, no. 6, pp. 31–36. Available at: <http://mestnoepravo.com/docs/2018-6-003.pdf> (accessed 01.11.2024). (In Russ.).
3. Egorov K. Yu. Razvitie mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii – etapy i rezul'taty [Development of local governance in modern Russia – stages and results]. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo* = Society: politics, economics, law, 2023, no. 4 (117), pp. 21–25. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.24158/pep.2023.4.2>
4. Mikheeva T. N. K voprosu o preemstvennosti v organizatsii mestnogo samoupravleniya [On the issue of continuity in the organization of local self-government]. *Vestnik Mariiskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Istoricheskie nauki. Yuridicheskie nauki"* = Vestnik of the Mari State University. Chapter “History. Law”, 2023, vol. 9, no. 3, pp. 232–240. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.30914/2411-3522-2023-9-3-232-240>
5. Ivanov O. B. Mestnoe samoupravlenie posle prinyatiya popravok k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii: perspektivy razvitiya, pravovoe regulirovanie [Local self-government after the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation: development prospects, legal regulation]. *Vlast'* = Authority, 2021, no. 2, pp. 118–122. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-posle-prinyatiya-popravok-k-konstitutsii-rossiyskoy-federatsii-perspektivy-razvitiya-pravovoe-regulirovanie> (accessed 02.11.2024). (In Russ.).

6. Molyarenko O. A. Mestnoe samoupravlenie v sovremennoi Rossii, ili Khroniki krainei vlasti [Local Self-Government in Contemporary Russia]. *Universe of Russia* = World of Russia, 2021, vol. 30, no. 1, pp. 8–28. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2021-30-1-8-28>

7. Bredikhin A. L. Mestnoe samoupravlenie v sovremennoi rossiiskoi sisteme vlasti [Local self-government in the modern Russian system of power]. *Ekonomika. Sotsiologiya. Pravo* = Economy. Sociology. Law, 2021, no. 2 (22), pp. 93–97. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-sovremennoy-rossiyskoy-sisteme-vlasti> (accessed 02.11.2024). (In Russ.).

8. Korosteleva M. V., Suhomlinov N. M. O reforme mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii [On the reform of local self-government in the Russian Federation]. *Zhurnal yuridicheskikh issledovaniy* = Journal of Legal Studies, 2022, vol. 7, no. 1, pp. 26–33. Available at: <https://naukaru.ru/ru/nauka/article/49359/view> (accessed 02.11.2024). (In Russ.).

9. Khudolei K. M. Izmeneniya v zakonodatel'stve ob organizatsii mestnogo samoupravleniya [Changes in legislation on the organization of local self-government]. *Permskii yuridicheskii al'manakh* = Perm Legal Almanac, 2023, no. 6. pp. 190–203. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/izmeneniya-v-zakonodatelstve-ob-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya> (accessed 02.11.2024). (In Russ.).

10. Timofeev N. S. Munitsipal'naya reforma Rossiiskoi Federatsii v kontekste istoricheskogo i mezhdunarodnogo opyta [Municipal reform of the Russian Federation in the context of historical and international experience]. *Mestnoe parvo* = Local law, 2013, no. 4–5, pp. 55–62. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?edn=uddsbt> (accessed: 01.11.2024). (In Russ.).

The article was submitted 07.11.2024; approved after reviewing 29.11.2024; accepted for publication 20.12.2024.

About the authors

Vasily A. Volodin

Postgraduate student of the Department of Public Law of Russia and Foreign Countries, Mari State University (1 Lenin Sq., Yoshkar-Ola 424000, Russian Federation), lawyer.volodin@bk.ru

The author has read and approved the final manuscript.