

УДК 342

DOI: 10.30914/2411-3522-2023-9-3-232-240

К ВОПРОСУ О ПРЕЕМСТВЕННОСТИ В ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**Т. Н. Михеева***Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола, Российская Федерация*

Аннотация. Функционирование местного самоуправления в России на протяжении последних десятилетий происходит в «турбулентном режиме», о чем свидетельствуют около двухсот поправок в законодательство о местном самоуправлении. Причиной тому все чаще называют не соответствующую российским реалиям модель организации местной власти, закрепленную в конституционных нормах в 1993 году путем рецепции западных образцов. Эта модель предполагает полное отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти, что является губительным для местного самоуправления и не способствует согласованной работе всего государственного механизма. Целью исследования является анализ конституционного регулирования устройства власти на местах в советский период, предшествующий появлению Основного закона Российской Федерации 1993 года. Достижению поставленной цели способствовало применение автором совокупности методов познания: диалектики, правовой науки, исторической науки. Рассмотрены характерные черты в организации и деятельности советской системы «местных органов государственной власти и управления», позволившей нашей стране занимать лидирующие позиции в мире, однако впоследствии полностью отвергнутой. Проанализирован уникальный опыт функционирования местных органов, выстроенных в Китае по подобному образцу и увенчавшемуся успехом. Обоснован вывод о необходимости использования принципа исторической преемственности в конституционных преобразованиях местного самоуправления, имея в виду заслуживающую внимания отечественную практику советского периода.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственная власть, преемственность, рецепция, советский период

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: 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>

ON THE ISSUE OF CONTINUITY IN THE ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**T. N. Mikheeva***Mari State University, Yoshkar-Ola, Russian Federation*

Abstract. The operation of local self-government in Russia over the past decades has been in a “turbulent mode”, as evidenced by about two hundred amendments to the legislation on local self-government. The reason for this is increasingly being called the model of local government organization that does not correspond to Russian realities, which was fixed in constitutional norms in 1993 through the reception of Western models. This model assumes a complete separation of local government bodies from state authorities, which is detrimental to local government, and does not contribute to the coordinated work of the entire state mechanism. The purpose of the study is to analyze the constitutional regulation of the local government structure in the Soviet period preceding the appearance of the Basic Law of the Russian Federation of 1993. The achievement of this goal was facilitated by the author’s use of a set of methods of knowledge: dialectics, legal science, historical science. The characteristic features in the organization and activity of the Soviet system of “local bodies of state authorities and management”, which allowed our country to take a leading position in the world, but subsequently completely rejected, are considered. The unique experience of the operation of local authorities, built in China on a similar model, and succeeded, is analyzed. The conclusion about the necessity of using the principle of historical continuity in the constitutional transformations of local self-government is substantiated, bearing in mind the noteworthy domestic practice of the Soviet period.

Keywords: local self-government, state power, continuity, reception, Soviet period

The author declares no conflict of interest.

For citation: Mikheeva T. N. On the issue of continuity in the organization of local self-government. *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>

Введение

Стало модным, или, выражаясь суперпопулярным словом, «трендовым», обсуждать сегодня местное самоуправление, его современные тенденции, давать советы по поводу дальнейшей судьбы. Безусловно, что эту волну всколыхнул новый проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹, который находится на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации с декабря 2021 года, и перспектив его принятия в нынешнем году пока не просматривается.

Так что же останавливает законодателя, который, в общем-то, не отличается робостью. Совсем недавно был принят закон, запрещающий смену пола. Вопрос, наверное, не надуманный с точки зрения защиты института брака как союза мужчины и женщины и других традиционных ценностей, провозглашенных в 2020 году поправками к Конституции Российской Федерации². Одновременно с этими поправками внесены существенные изменения, касающиеся местного самоуправления: о его вхождении совместно с органами государственной власти в систему публичной власти для углубления взаимодействия между ними; об усилении определенного влияния государственной власти на некоторые аспекты муниципального строительства. В частности, это касается решения кадровых вопросов в отношении ключевых должностей в системе местного самоуправления. Во исполнение данных трансформаций и был подготовлен вышеназванный законопроект.

И конституционные нормы, и законопроект были восприняты в научной среде неоднозначно. Появились мнения об экспансии государства над

органами местного самоуправления [1, с. 20–25]; о неоднозначной оценке преобразованной конституционной модели местного самоуправления [2, с. 31]; о необходимости конституционных поправок, закрепляющих важнейшие принципы организации и деятельности органов местного самоуправления [3, с. 16].

Огромное число направленных в Государственную думу замечаний, предложений к законопроекту, по мнению А. Н. Диденко, председателя комитета Государственной думы по региональной политике и местному самоуправлению, сейчас изучается, взвешивается, оценивается; по-видимому, законопроект в первоначальном виде не будет принят, поэтому у ученых и практиков еще есть возможность предлагать свои варианты³.

Представляется важным обратиться к некоторым историко-политическим и теоретико-правовым аспектам, приведшим к конституционной архитектуре местного самоуправления в 1993 году и проливающим свет на дальнейшую «турбулентность» в сфере местного самоуправления. Целью работы является анализ конституционного регулирования устройства власти на местах в советский период, предшествующий появлению Основного закона Российской Федерации 1993 года.

Результаты исследования, обсуждения

Модель организации и функционирования местного самоуправления зависит от степени влияния на него государства. По мнению Н. С. Тимофеева, государство, определяя пределы самостоятельности местного самоуправления,

¹ СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 24.07.2023).

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

³ Автору этих строк довелось участвовать в круглом столе, организованном кафедрой конституционного и муниципального права МГУ имени М. В. Ломоносова 17 июня 2023 года, темой которого стала «Конституционная модель организации местного самоуправления в России: проблемы и перспективы тридцать лет спустя». Одним из докладчиков на нем выступил А. Н. Диденко, мнение которого было непосредственно озвучено по многим волнующим проблемам местного самоуправления, включая и новый законопроект.

предусматривает для него в различных сферах различную степень свободы. Определяя природу местного самоуправления и его сущность, мы исходим из системы отношения между государством и местным самоуправлением. В этой связи как целевая установка прослеживается обеспечение целостности государства и общества [4, с. 57]. Соотношение государственной власти и местного самоуправления не постоянно, оно меняется в зависимости от многих факторов политического, экономического и социального свойства [5, с. 39].

Поэтому кардинальный переход от советской системы развития государственности к более либеральной в начале 1990-х годов прошлого столетия сопровождался столь же радикальными преобразованиями управления на местах. Российская правящая элита во главе с Б. Н. Ельциным выбрала европейскую модель конструирования государственности, местные Советы как органы местной власти в нее не вписывались и были упразднены [5, с. 134].

Отсюда появление в Конституции Российской Федерации 1993 года¹ принципиально новой установки на то, что органы местного самоуправления отграничиваются от системы органов государственной власти (статья 12). Это вполне соответствовало той эйфории свободы, царившей в обществе, находящейся в одном ряду с «парадом суверенитетов» субъектов Федерации. По поводу последнего отметим появление в Основном законе другой, не менее «революционной» нормы, содержание которой подчас трудно объяснить простому гражданину: «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство» (статья 5). Об этом «государстве» в государстве студенты, изучающие конституционное право и уже знающие из теории права и государства его признаки (суверенитет, территория со своими границами, собственная денежная единица и т. п.), нередко задают довольно каверзные вопросы.

Относительно вышеназванной статьи 12 следует отметить популистские объяснения того периода, суть которых в том, что органам местного самоуправления на своей территории ближе и виднее, как решать местные вопросы. Совсем как в преамбуле Европейской хартии местного самоуправления – существование наделенных реаль-

ными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление².

При этом совсем упускается из вида несравнимо богатый опыт самоуправления во многих странах европейского континента, например Бельгии, Великобритании, Германии и других. При отсутствии такого опыта российские муниципальные образования, оказавшиеся один на один с проблемами финансирования при зашкаливающем числе вопросов местного значения, при отсутствии профессиональных кадров для муниципальной службы, способных к решению вопросов в условиях надвинувшейся рыночной экономики, оказались не готовыми к работе в автономном режиме без поддержки государства.

А государство, скинув груз местных забот на муниципальную власть, пыталось решать свои непростые проблемы в условиях перехода от административных методов управления к экономическим.

Таким образом, отечественное местное самоуправление, появившееся в условиях еще не окрепшей российской государственности, было фактически выведено за пределы государственного механизма согласно выбранной тогда либеральной модели. Однако противопоставление местной власти государственной оказалось впоследствии ошибочным, органы местного самоуправления в отрыве от взаимодействия и поддержки государственной власти были неэффективными.

Уже в первое десятилетие функционирования местного самоуправления принципу их отделения от системы государственной власти исследователями давались довольно критичные оценки. Например, О. А. Салов подчеркивал, что подобный принцип приобретает сомнительное содержание в условиях бедственного экономического положения большинства муниципалитетов, в отсутствии отлаженной, экономически обоснованной и критериально ясной системы трансфертов. Данный принцип можно признать обоснованным лишь с точки зрения необходимости отказа от системы командного, иерархического подчинения органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Федерации и Федерации в целом [6, с. 79].

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря.

² Европейская хартия местного самоуправления: принята Советом Европы 15 октября 1985 года // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

Следует согласиться с исследователями, отмечающими глубинные причины неудач отечественного местного самоуправления в его масштабном реципировании и лишь частичной преемственности [7, с. 38]. К сожалению, у нас не было кредита времени для плавного постепенного переустройства власти на местах. Двухсотлетний путь развития, пройденный местным самоуправлением в западных странах, Россия проходит куда в более короткие сроки. Отсюда и многие трудности в становлении и утверждении местного самоуправления¹.

Однако, как оказалось, западные образцы, пересаженные на российскую почву, проявили свою нежизнеспособность, поэтому в дальнейшем начался непрерывный процесс подправления избранной модели путем внесения законодательных изменений, направленных на достижение сближения местных и государственных интересов. В этом контексте есть основания говорить, что полный отказ от советской модели местной власти, вероятно, не был достаточно оправдан. Безусловно, в советское время наработаны заслуживающие внимания позитивные примеры решения вопросов на местном уровне. Более того, муниципально-правовая наука впоследствии стала выделять самостоятельную модель организации местной власти – «советскую модель».

Она, зародившись в СССР, получила распространение в ряде зарубежных государств и до настоящего времени довольно успешно функционирует в Китайской Народной Республике, Кореической Народно-Демократической Республике, Республике Куба, Социалистической Республике Вьетнам. Парадоксально, но на историческом изломе эта модель как непрогрессивная была отвергнута на своей родине, увлеченной модными, но, как оказалось, неприемлемыми для отечественных условий зарубежными трафаретами, а сейчас не в самый удачный геополитический период вынуждена реформировать свою систему местного самоуправления, внедряя в нее элементы из прошлого.

Между тем, например, Китаю, взявшему на вооружение советский образец устройства местной власти, это не помешало достигнуть небывалых успехов в экономике и войти в число мировых лидеров. В Китайской Народной Рес-

публике, образовавшейся в 1949 году после окончания гражданской войны, стали повсеместно создаваться *местные органы государственного управления*. Сейчас эти органы состоят из собраний народных представителей (аналог наших представительных органов муниципальных образований) и местных народных правительств, являющихся исполнительными органами (аналог местных администраций в России). На самом низовом уровне созданы комитеты сельского и городского населения, при помощи которых населению предоставлено право осуществлять самоуправление. Общественное самоуправление является важнейшим элементом в системе управления [8, с. 58]. Отмеченные комитеты чем-то сродни отечественным территориальным общественным самоуправлениям (ТОСам). Различие между ними состоит лишь в том, что в китайском варианте это обязательные структуры системы местного государственного управления, а российские ТОСы – добровольная самоорганизация населения по месту жительства для решения собственных инициатив по вопросам местного значения².

Органы местного самоуправления, сохранившиеся с момента возникновения КНР, реформировались на протяжении семи десятилетий, и в наше время результаты этой деятельности довольно заметны. Они выражаются в хорошем стратегическом планировании, а также в применении передовых технологий при развитии местных органов государственного управления [9, с. 54]. В Китае не применяется принцип «до основанья, а затем ...», а посредством естественного отбора выделяется все лучшее из прошлого, отрицается отжившее и путем количественных накоплений превращается в качество жизни для населения и процветания государства [10, с. 80].

Очевидно, вот этой преемственности и не хватило российским реформаторам 90-х годов прошлого столетия, создавшим действующую (пока еще) модель местного самоуправления, принципиально отличающуюся от системы местных органов Советского государства, заимствованную у стран с англосаксонской правовой системой [7, с. 41].

² Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹ Васильев В. И. Местное самоуправление: учебное и научно-практическое пособие. М., 1999. С. 25.

Что же можно было взять в 1993 году от советской модели местного самоуправления (отбросив явно «отжившее»), какие ее признаки имплицитно появились в конституционных поправках 2020 года и, как следствие, – в законопроекте «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»?

Без небольшого историко-правового экскурса, характеризующего советскую систему местной власти, не обойтись. Государство, созданное в послеоктябрьский период, объявило новыми органами власти Советы, причем они были созданы повсеместно – от центральных до местных – как единый механизм управления в стране. Заметим, что долгое время в конституциях страны о местном самоуправлении как отдельном институте власти не было даже упоминания.

Историки И. В. Упоров и Н. А. Шеуджен отмечают, что была четко определена вертикаль государственной власти, местное самоуправление в прежнем виде (земское и городское самоуправление) упразднялось, и власть на местах осуществлялась только государственными структурами, т. е. местными Советами и иными органами, формируемыми на их основе [11, с. 130]. Примечательно, что в Конституции РСФСР 1918 года¹ под «местной властью» понималась власть, образованная на уровне от губерний, областей до городов и селений (статьи 53–63). Местный Совет из своего состава для решения текущих вопросов избирал исполком.

Конституционно закрепленный принцип административной подчиненности нижестоящих Советов вышестоящим перманентно присутствовал во всех советских конституциях. Губернские и областные Советы наделялись правом отменять решения всех нижестоящих местных Советов на своей территории.

Конституция РСФСР 1925 года² в части регулирования института местной власти практически воспроизвела нормы предыдущей Конституции (статьи 49–63), однако централизация стала более заметной. Существенно ограничивалась самостоятельность исполкомов в губерниях, об-

ластях, районах, которые лишались права утверждать свою численность и структуру. Эта функция закреплялась за Советом народных комиссаров РСФСР с последующим утверждением Всероссийским центральным исполнительным комитетом (статьи 53, 57). Более четко стало проявляться, что исполкомы в системе местной власти закрепляются как исполнительно-распорядительные органы, в то время как местным Советам стала отводиться представительная роль – представлять «власть народа».

Впервые институт местной власти становится предметом конституционного регулирования в Конституции РСФСР 1937 года³ с появлением главы VIII «Местные органы государственной власти», но выделения как такового местного самоуправления ни по сути, ни территориально из системы органов государственного управления не произошло. Тенденции к централизации усилились, например, появились уникальные нормы с перечнями отделов и управлений при исполкомах разных уровней (статьи 92, 96, 99), чего не было ни в предыдущих, ни в последующих Основных законах. По-прежнему сохранялись нормы о подотчетности исполкомов как Советам, их избравшим, так и вышестоящим исполкомам (статья 89). Последние наделялись правом отменять решения нижестоящих исполкомов и приостанавливать решения нижестоящих Советов (статья 90), равно как и вышестоящие Советы – отменять решения нижестоящих Советов и их исполкомов (статья 91).

Большей демократичностью отличалась последующая Конституция РСФСР 1978 года⁴, куда был включен раздел VII «Местные органы государственной власти и управления в РСФСР». Он открывается статьей 137: «Органами государственной власти в краях, областях, автономных округах, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах являются соответствующие Советы народных депутатов». Статья однозначно определяет все Советы органами государственной власти.

³ Конституция (Основной Закон) РСФСР, утвержденная постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 года // Конституции и конституционные акты РСФСР (1918–1937). М., 1940.

⁴ Конституция (Основной Закон) РСФСР, принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 года // Конституция (Основной Закон) СССР. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. М.: Юридическая литература, 1978. 576 с.

¹ Конституция (Основной Закон) РСФСР, принятая V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года // Собрание узаконений. РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

² Конституция (Основной Закон) РСФСР, утвержденная постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 года // Собрание узаконений. 1925. № 30. Ст. 218.

В контексте исследования необходимо акцентировать внимание на статье 138, закрепившей за местными Советами решение всех вопросов местного значения, *исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета*; проведение в жизнь решений вышестоящих государственных органов.

Представляется, что смысл конституционной поправки 2020 года о публичной власти не так уж далек по духу от вышеприведенного положения, ведь целью объединения органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти определено взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (часть 3 статьи 132). Творцы данной поправки лишь упустили из вида (или пока не решились озвучить, оставив, очевидно, до новой Конституции России) общегосударственные интересы, что, на наш взгляд, является существенным недостатком. Дефиниция единой публичной власти для того и конституирована, чтобы совместить в общем государственном механизме интересы государства, муниципалитетов и населения.

Впечатляет в Основном законе 1978 года принципиально новая норма статьи 144, приближающая местную власть к населению, что в предыдущих конституционных актах отсутствовало: «Местные Советы народных депутатов осуществляют свою деятельность в тесной связи с общественными организациями и трудовыми коллективами, выносят наиболее важные вопросы на обсуждение граждан, вовлекают их в работу постоянных комиссий, исполнительных комитетов и других подотчетных Советам органов, содействуют работе местных добровольных обществ и развивают общественную самостоятельность населения». Полагаем, что в дальнейшем законодательстве начала постсоветского периода из этой конституционной конструкции выросли многие формы непосредственной муниципальной демократии – публичные слушания, общественные обсуждения, опросы граждан, сходы граждан, территориальное общественное самоуправление и новый институт общественного контроля с его общественными палатами, советами муниципальных образований, общественными инспекциями и группами общественного контроля, общественным мониторингом и общественными проверками деятельности муници-

пальных органов, общественной экспертизой муниципальных правовых актов.

С. А. Авакьян считает закономерным появление в конституции государства норм, обращенных к обществу и его институтам, поскольку стратегические цели у них единые; наличие в конституции норм о тех или иных общественных явлениях – это результат общественно-государственной солидарности [12, с. 90–91].

Содержательный потенциал статьи 144 Конституции 1978 года представляется более глубоким и позволяет говорить, что впервые на конституционном уровне государство провозгласило взаимодействие своих органов с институтами гражданского общества, поскольку перечисленные в ней общественные субъекты и составляют основу гражданского общества.

Основной закон 1993 года не только не привнес в эту конструкцию актуальных дополнений, но и вообще оставил ее за пределами конституционного внимания. По этому поводу С. А. Авакьян многократно указывал на необходимость в Конституции Российской Федерации главы об обществе, отражающей все богатство палитры общества, установление в нем гласности как принципа выражения каждой личностью и их объединениями своих взглядов [13, с. 65]. Лишь благодаря конституционным поправкам 2020 года появилась скромная норма, согласно которой Правительство Российской Федерации осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций и обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики (статья 114).

Возвращаясь к достоинствам Конституции 1978 года, следует обратить особое внимание на институт *трудовых коллективов*. Помимо упоминания в вышеприведенной статье 144, на его важность указывает специальная статья 8, включенная в основы общественного строя и политики РСФСР: «Трудовые коллективы участвуют в обсуждении и решении государственных и общественных дел, в планировании производства и социального развития, в подготовке и расстановке кадров, в обсуждении и решении вопросов управления предприятиями, улучшения условий труда и быта, использования средств, предназначенных для развития производства, а также на социально-культурные мероприятия и материальное поощрение», что, к сожалению, опять не получило преемственности в Конституции 1993 года.

Нет ясности в том, почему понятие «трудовой коллектив» выкорчевано из конституционно-правового и даже политического лексикона, хотя он может быть организованной силой, способной высказать свои оценки о деятельности публичной власти, подсказать идеи, решения. В нашей стране коллективизм всегда был основой как общества, так и государственности [13, с. 69–70].

Справедливости ради отметим, что конституционные поправки 2020 года в этом направлении (хотя и не в контексте реформирования местного самоуправления) закрепили сильную новеллу об уважении человека труда, что, в общем-то, перекочевало из конституционных норм советского периода. Было бы уместным дополнением включить в этот ряд и трудовые коллективы, в которых человек выполняет свою трудовую функцию.

Нормы Конституции 1978 года претерпевали неоднократные изменения, особенно в последние годы своего существования (1991–1992 гг.). Происходящая «перестройка» в государстве не могла не получить отражения в них. В тот период на конституционном уровне местное самоуправление получило «прописку» как самостоятельный институт. Раздел VII был переименован и стал называться «Местное самоуправление в РСФСР», а новым названием главы 17 стало «Местные Советы народных депутатов и органы территориального общественного самоуправления».

Территориальному общественному самоуправлению в понимании местного самоуправления отводилась значительная роль, что можно увидеть из новой редакции статьи 138, согласно которой местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти – местные советы народных депутатов (районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские); соответствующие органы управления – местную администрацию; местные референдумы, собрания (сходы граждан) иные территориальные формы непосредственной демократии, а также *органы территориального общественного самоуправления* населения. Причем для регулирования территориального общественного самоуправления оговаривалось принятие специального закона (статья 144).

В этой связи нельзя не отметить уже упомянутый законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», в статье 1 которого местное самоуправление определяется как признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федера-

ции форма самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Не будем вдаваться в содержание этой нормы, представляющей нам далекой от совершенства. Тем не менее, если исходить из современной интерпретации территориального общественного самоуправления как самоорганизации населения, то нетрудно увидеть в понятии местного самоуправления, приведенного законопроектом, прообраз из последней советской Конституции.

Последние конституционные корректировки 1991–1992 годов хотя и выделили местное самоуправление в самостоятельную главу, однако при этом о категоричном отделении (автономности, дистанцированности) его органов от системы органов государственной власти речь не шла. Некоторые нормы, напротив, дают основания увидеть причастность местного самоуправления к решению государственных задач, диалогу с государственными структурами, то есть выступать частью общего государственного механизма. Например, на местное самоуправление в пределах его компетенции возлагалось выполнение решений вышестоящих органов государственной власти (статья 138); постоянные комиссии местных Советов могли осуществлять контроль за деятельностью государственных органов, предприятий, учреждений, организаций; для этих органов рекомендации постоянных комиссий были обязательными (статья 142).

Заключение

Проведенный анализ показывает, что в советский период от одной Конституции к другой шлифовалась, совершенствовалась система управления на местах. Подчеркнем, что при этом одно оставалось неизменным – органы, его осуществлявшие, были встроены в единую систему органов государственной власти, что нашло отражение и в их названии «местные органы государственной власти».

В государстве складывалась своя модель управления на местном уровне, в теории муниципально-го права получившая название «советской» модели. Она, укоренившись в ряде зарубежных государств, не получила преимущества в родном отечестве в постсоветский период. Между тем конструкция местного самоуправления, заложенная в Конституцию 1993 года, предполагающая кардинальное отделение его органов от органов государственной

власти, оказалась в дальнейшем малоприемлема для российской государственности. Ее ошибочность частично была исправлена в ходе конституционных реформ 2020 года.

Осмысление историко-правового опыта советского периода организации местной власти позволило выявить отдельные отечественные образцы, заимствование которых было бы полез-

ным для дальнейшего совершенствования института местного самоуправления. Объективная реальность возвращает нас к концептуальным основам советской модели организации местной власти [14, с. 25]. Не исключается, что ее лучший опыт будет принят во внимание при подготовке проекта новой Конституции России, о чем уже ставится вопрос в науке [15; 16].

1. Иванова М. А. Поправки – 2020 как основа для усиления экспансии государства над органами местного самоуправления // Вестник Российской правовой академии. 2021. № 3. С. 20–25. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=47176237> (дата обращения: 24.07.2023).

2. Баженова О. И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 30–40.

3. Гончаров И. В. Конституционный механизм организации публичной власти в Российской Федерации // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 3 (77). С. 12–16. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43098454> (дата обращения: 23.07.2023).

4. Тимофеев Н. С. Местное самоуправление как ожидание новогодней ночи (к 150-летию земства) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 52–58.

5. Васильев В. И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004. 304 с.

6. Салов О. А. Местное самоуправление сегодня. М. : Экономика, 2001. 159 с.

7. Сайбулаева С. А. Преемственность, рецепция и местное самоуправление Российской Федерации: вопросы организации и функционирования // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 38–42.

8. Галенович Ю. М. Китайское чудо или китайский тупик? М. : Муравей, 2002. 143 с.

9. Кобец П. Н. Становление и развитие местных органов государственного управления Китайской Народной Республики // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 11. С. 51–55. DOI: <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2020-11-51-55>

10. Пугина О. А., Пчелинцев А. В. Особенности конституционно-правового регулирования устойчивого развития экономики Китая // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 77–80. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=49892227> (дата обращения: 24.07.2023).

11. Упоров И. В., Шеуджен Н. А. Местная власть как предмет конституционного регулирования в динамике ретроспективного анализа // Общество и право. 2022. № 2 (80). С. 129–136. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnaya-vlast-kak-predmet-konstitutsionnogo-regulirovaniya-v-dinamike-retrospektivnogo-analiza> (дата обращения: 23.07.2023).

12. Авакьян С. А. Некоторые мысли о состоянии и перспективах конституционно-политического развития России // Конституционное право России: избранные статьи. 2010–2016. Махачкала : Изд-во ДГУ, М. : Проспект, 2016. С. 84–99.

13. Авакьян С. А. Российский конституционализм: несколько тезисов о неотложных задачах // Конституционное право России: избранные статьи. 2010–2016. Махачкала : Изд-во ДГУ, М. : Проспект, 2016. С. 61–76.

14. Чупилкина А. Ф. Местное самоуправление в России: исторические предпосылки развития и современное возвращение к концептуальным основам советской модели организации местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 21–25. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26697125> (дата обращения: 23.07.2023).

15. Авакьян С. А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. Т. 64. № 1. С. 3–21. DOI: <https://doi.org/10.55959/MSU0130-0113-11-64-1-1>

16. Клеандров М. И. О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть // Государство и право. 2022. № 1. С. 7–18. DOI: <https://doi.org/10.31857/S102694520018267-4>

Статья поступила в редакцию 07.08.2023; одобрена после рецензирования 11.09.2023; принята к публикации 10.10.2023.

Об авторе

Михеева Татьяна Николаевна

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры публичного права России и зарубежных стран, Марийский государственный университет (424000, Российская Федерация, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1), ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6060-0257>, tnmiheeva14@mail.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

1. Ivanova M. A. Popravki – 2020 kak osnova dlya usileniya ekspansii gosudarstva nad organami mestnogo samoupravleniya [Amendments – 2020 as a basis for strengthening the expansion of the state over local self-government bodies]. *Vestnik Rossiiskoi pravovoi akademii* = Herald of the Russian Law Academy, 2021, no. 3, pp. 20–25. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=47176237> (accessed 24.07.2023). (In Russ.).

2. Bazhenova O. I. Realizatsiya preobrazovannoi konstitutsionnoi modeli mestnogo samoupravleniya v Rossii: pervye shagi [Implementation of the transformed constitutional model of local self-government in Russia: first steps]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = Constitutional and Municipal Law, 2020, no. 12, pp. 30–40. (In Russ.).
3. Goncharov I. V. Konstitutsionnyi mekhanizm organizatsii publichnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii [Constitutional mechanism of organization of public authority in the Russian Federation in the context of relations between state authorities and local self-government]. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiiskoi Federatsii* = Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, 2020, no. 3 (77), pp. 12–16. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43098454> (accessed 23.07.2023). (In Russ.).
4. Timofeev N. S. Mestnoe samoupravlenie kak ozhidanie novogodnei nochi (k 150-letiyu zemstva) [Local self-government as an expectation for the New Year's night (to the 150th anniversary of zemstvo)]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = Constitutional and Municipal Law, 2014, no. 5, pp. 52–58. (In Russ.).
5. Vasilev V. I. Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie: prodolzhenie spora [State power and local self-government: continuation of the dispute]. *Konstitutsionnye i zakonodatel'nye osnovy mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii* = Constitutional and legislative bases of local self-government in the Russian Federation, M., 2004, 304 p. (In Russ.).
6. Salov O. A. Mestnoe samoupravlenie segodnya [Local government today]. M., Economy Publ., 2001, 159 p. (In Russ.).
7. Saibulaeva S. A. Preemstvennost', retseptsiya i mestnoe samoupravlenie Rossiiskoi Federatsii: voprosy organizatsii i funktsionirovaniya [Continuity, reception and local self-government of the Russian Federation: issues of organization and functioning]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = Constitutional and Municipal Law, 2023, no. 2, pp. 38–42. (In Russ.).
8. Galenovich Yu. M. Kitaiskoe chudo ili kitaiskii tupik? [Chinese miracle or Chinese dead end?]. M., Muravei Publ., 2002, 143 p. (In Russ.).
9. Kobets P. N. Stanovlenie i razvitie mestnykh organov gosudarstvennogo upravleniya Kitaiskoi Narodnoi Respubliki [The establishment and development of local government authorities of the People's Republic of China]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* = State Power and Local Self-government, 2020, no. 11, pp. 51–55. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2020-11-51-55>
10. Pugina O. A., Pchelintsev A. V. Osobennosti konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya ustoichivogo razvitiya ekonomiki Kitaya [Specific features of the constitutional law regulation of sustainable development of the Chinese economy]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = Constitutional and Municipal Law, 2022, no. 12, pp. 77–80. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=49892227> (accessed 24.07.2023). (In Russ.).
11. Uporov I. V., Sheudzhen N. A. Mestnaya vlast' kak predmet konstitutsionnogo regulirovaniya v dinamike retrospektivnogo analiza [Local authority as a subject of the constitutional regulations in the dynamics of a retrospective analysis]. *Obshchestvo i pravo* = Society and Law, 2022, no. 2 (80), pp. 129–136. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnaya-vlast-kak-predmet-konstitutsionnogo-regulirovaniya-v-dinamike-retrospektivnogo-analiza> (accessed 23.07.2023). (In Russ.).
12. Avakyan S. A. Nekotorye mysli o sostoyanii i perspektivakh konstitutsionno-politicheskogo razvitiya Rossii [Some thoughts on the state and prospects of constitutional and political development of Russia]. *Konstitutsionnoe pravo Rossii: izbrannye stat'i. 2010–2016* = Constitutional Law of Russia: selected articles. 2010–2016, Makhachkala, Publ. house of DSU, M., Prospekt Publ., 2016, pp. 84–99. (In Russ.).
13. Avakyan S. A. Rossiiskii konstitutsionalizm: neskol'ko tezisev o neotlozhnykh zadachakh [Russian Constitutionalism: several theses on urgent tasks]. *Konstitutsionnoe pravo Rossii: izbrannye stat'i. 2010–2016* = Constitutional Law of Russia: selected articles. 2010–2016, Makhachkala, Publ. house of DSU, M., Prospekt Publ., 2016, pp. 61–76. (In Russ.).
14. Chupilkina A. F. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: istoricheskie predposylki razvitiya i sovremennoe vozvrashchenie k kontseptual'nym osnovam sovetskoi modeli organizatsii mestnoi vlasti [Local government in Russia: historical background of development and the contemporary return to conceptual framework of the soviet local government management]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* = State Power and Local Self-government, 2016, no. 9, pp. 21–25. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26697125> (accessed 23.07.2023). (In Russ.).
15. Avakyan S. A. O roli konstitutsionnogo prava v usloviyakh novykh zadach i kontseptual'nykh reshenii dlya politicheskogo budushchego Rossii [On the role of Constitutional law in the context of new challenges and conceptual solutions for Russia's political future]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo* = Moscow University Bulletin. Series 11. Law, 2023, vol. 64, no. 1, pp. 3–21. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.55959/MSU0130-0113-11-64-1-1>
16. Kleandrov M. I. O neizbezhnosti razrabotki i prinyatiya novoi Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii i chto v nei dolzhno byt' [On the inevitability of the development and adoption of a new Constitution of the Russian Federation and what should be in her]. *Gosudarstvo i pravo* = State and Law, 2022, no. 1, pp. 7–18. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.31857/S102694520018267-4>

The article was submitted 07.08.2023; approved after reviewing 11.09.2023; accepted for publication 10.10.2023.

About the author

Tatiana N. Mikheeva

Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Public Law of Russia and Foreign Countries, Mari State University (1 Lenin Sq., Yoshkar-Ola 424000, Russian Federation), ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6060-0257>, tnmiheeva14@mail.ru

The author has read and approved the final manuscript.