

**В. М. Сапогов**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин и теории права института права,  
экономики и управления  
Псковский государственный университет

## **К ВОПРОСУ О СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации местное самоуправление интегрировано в общую институциональную систему осуществления властных государственных функций [1] на началах взаимодействия органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и федерального уровня.

Такой подход к пониманию конституционной модели местного самоуправления давно устоялся в практическом применении. Однако практика его законодательного и правоприменительного воплощения происходила непросто.

Обращаясь к современному состоянию организации местного самоуправления в Российской Федерации, отметим, что, не смотря на довольно продолжительный этап его развития, местная власть воспринимается населением как власть, исходящая от государства, традиции местного самоуправления в общественном правосознании до сих пор не закрепились. Отсюда можно сделать вывод о не использовании в полной мере главного ресурса муниципальной власти – максимальной приближенности к волеизъявлению населения.

Изначально конституционные основы организации местного самоуправления, провозгласившие принципы его децентрализации, не допускали вхождения в сферу деятельности ОМСУ органов государственной власти. Однако с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) появились многочисленные исключения.

Согласно ч. 5 ст. 37 Закон № 131-ФЗ в муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, в том числе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения при замещении должности главы местной администрации муниципального образования по конкурсу половина членов конкурсной комиссии назначаются представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Прекращение деятельности ОМСУ может быть осуществлено на основании решения органов государственной власти, а в соответствии с законом субъекта РФ производится роспуск представительного органа местного самоуправления.

К полномочиям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации отнесено отрешение от должности глав муниципального образования (местной администрации) на основании судебных постановлений, которыми были установлены недостатки в их деятельности, определенные в подп. 1,2 ст.74 Закона № 131-ФЗ, а также удаление главы муниципального образования в отставку согласно ст. 74.1 указанного закона.

Ст. 75 Закона № 131-ФЗ предусматривает ряд случаев, при которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления, в том числе, вводить сроком до одного года временную финансовую администрацию.

Ряд современных исследователей считают, что перечисленные меры по включению органов государства в определенных пределах в осуществление местного самоуправления, не только не его самостоятельности, но и усиливают в конституционном механизме публичной власти системные связи муниципальных и государственных органов [2].

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 15.01.2020 г. было предложено включить в текст Конституции РФ изменения, направленные на повышение эффективности взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти.

Для осуществления данного предложения Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ в нее были внесены ряд взаимосвязанных изменений, вступивших в силу 4 июля 2020 г.

Относительно данных изменений Конституционный Суд РФ в заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З указал на соотносимость принципа единой системы публичной власти с конституционными положениями, в частности, с ч. 1 и 2 ст. 3, ч. 1 ст. 4 (народ осуществляет свою власть непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления) и п. «н» ч. 1 ст. 72 (к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов относятся вопросы установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления).

В соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ в редакции 2020 года ОМСУ и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации, а согласованное функционирование и взаимодействие этой системы обеспечивает Президент РФ. Акцент на рассмотрении государственных и муниципальных органов в качестве обособленных элементов системы публичной власти настраивает на единое регулирование их компетенции и организации.

К закреплению в Конституции РФ институту наделения ОМСУ отдельными государственными полномочиями с начала XX века добавилось законодательное закрепление за ними прав на участие в решении целого ряда государственных дел, как выделение наряду со схемами разграничения предметов ведения и полномочий государственных и муниципальных органов области их общих дел.

Очевидно, что публичные полномочия важно не только делить, разграничивать, но еще и объединять. Вместе с тем в рамках общих дел государственных и муниципальных органов должны четко содержательно раскрываться их государственная и муниципальная составляющая, отрабатываться организационно-правовые формы взаимодействия названных органов в рамках решения общих дел.

Важное направление совершенствования компетентных схем заключается в выделении наряду с властными полномочиями еще государственных и муниципальных услуг и обеспечение их качественного предоставления гражданам. Указанные услуги – один из способов осуществления государственных и муниципальных полномочий через профессиональных агентов. Это, в частности, многофункциональные центры, создаваемые как государственные или муниципальные учреждения.

Проведение многими субъектами Российской Федерации укрупнения муниципальных образований, замены муниципальных районов городскими или муниципаль-

ными округами, сопровождаемое упразднением поселений, превращает жителей последних из субъекта самоуправления в объект внешнего управления со стороны зачастую далекого от них административного центра соответствующего округа. Поэтому при ликвидации поселений необходимо предусмотреть для их жителей дополнительные гарантии реализации права на местное самоуправление.

Одна из них – образование на территориях бывших поселений территориальных органов местного самоуправления городских и муниципальных округов, но не как органов последних, а как органов отдельных автономных территорий таких округов. Это, кстати, также своеобразный вариант двухуровневой территориальной структуры местного самоуправления. Только здесь в состав городского (муниципального) округа входят не поселения как самостоятельные по отношению к нему муниципальные образования, а относительно автономные звенья его аппарата муниципальной власти.

Инициированная Президентом РФ реформа местного самоуправления нацелена как раз на конституционное закрепление и продолжение именно этой линии, а не на жесткое «встраивание» органов местного самоуправления в государство. Следовательно, расширяя системные связи органов государства и ОМСУ, важно не перейти ту границу, за которой местное самоуправление утратило бы свою самостоятельность.

Впрочем, сохранение такой самостоятельности само по себе не исключено и при преобразовании органов местного самоуправления в местные государственные органы.

Можно сказать, что местные государственные территории, в случае их создания, должны обладать тем же уровнем самостоятельности, что и муниципальные образования, включая невозможность роспуска их органов власти вышестоящими государственными органами, но их полномочия при этом должны оформляться как часть совокупности государственных предметов ведения и полномочий.

Местным государственным полномочиям необходимо найти обособленное место в конституционной модели разграничения полномочий и предметов ведения, что потребует внести изменения в ст. 72 Конституции РФ, в частности, определить собственные полномочия местных государственных территорий, а также полномочия, относящиеся к совместному ведению данных территорий и субъектов Российской Федерации.

Представляется, необходимым условием для замены местного самоуправления на местное государственное управление формирование органов вновь создаваемых местных государственных территорий местным населением, а не органами государственной власти субъекта РФ. Более того, важно сохранение на таких территориях основных принципов децентрализации мест, свойственных местному самоуправлению, за исключением режима полномочий их органов власти – эти полномочия должны рассматриваться теперь как государственные.

Преобразование ряда муниципальных образований в местные государственные территории позволит распространить на их аппарат законодательство о государственной гражданской службе.

Вместе с тем перевод городских округов, а возможно, и муниципальных районов и муниципальных округов из сферы местного самоуправления в разряд местных государственных территорий субъектов Российской Федерации в настоящее время представляется маловероятным – слишком велик объем законодательных и иных перемен, которые для этого потребуются. [3, с. 73] Так, для осуществления названной идеи пришлось бы вносить масштабные изменения в избирательное, бюджетное, налоговое, земельное законодательство.

Практика ряда субъектов Российской Федерации по введению местного государственного управления в 1990-е гг. сошла на нет прежде всего по этой причине [4, с. 37].

Однако если двигаться вперед в данном направлении, то возможно осуществить в экспериментальном порядке перемещение городских округов городов федерального значения в область местных государственных территорий, заменив в них органы местного самоуправления местными государственными органами. Однако данное направление имеет ряд трудностей, в частности, необходимость преобразования законодательных основ широкого перечня, что приводит к сложности реализации данного вопроса.

Для того, чтобы процесс трансформации местного самоуправления в современных российских условиях имел высокую степень эффективности, необходимо более активное привлечение органов государства в вопросы местного самоуправления при отсутствии умаления самостоятельности муниципалитетов. Данная мера поможет усилить связь, возникающую на уровне государственных и муниципальных органов в рамках конституционной модели публичной власти.

Помимо прочего, необходимо установить единое регулирование компетенций государственных и муниципальных органов как элементов публичной власти.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Кокотов А. Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. №4 (41). С. 116-123.
2. Уваров А. А. Проблемы правового регулирования территориальной организации местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8 (45). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-territorialnoy-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 07.04.2021).
3. Камилова Д.В. Проблемы развития правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. Т. 28. 2018. № 4. С. 70-75.
4. Мирзаев М.А. Историко-правовой анализ развития местного самоуправления в 1990-е годы в Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. Т. 26. 2018. № 2. С. 34-38.

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

УЧРЕЖДЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ  
«ПОЛОЦКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ  
ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА**

Электронный сборник статей  
Международного круглого стола  
(Новополоцк, 16 апреля 2021 г.)

*Текстовое электронное издание*

Новополоцк  
Полоцкий государственный университет  
2021

1 – дополнительный титульный экран – сведения об издании

УДК 342.5  
ББК 67.400

Рекомендован к изданию методической комиссией юридического факультета  
Полоцкого государственного университета (протокол № 6 от 02.06.2021 г.)

Редакционная коллегия:

И. В. Шахновская  
П. В. Соловьев

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА** [Электронный ресурс] : электрон. сб. ст. Междунар. круглого стола, Новополоцк, 16 апреля 2021 г. / Полоц. гос. ун-т ; редкол.: И. В. Шахновская, П. В. Соловьев. – Новополоцк : Полоц. гос. ун-т, 2021. – 1 электрон. опт. диск (CD-R).  
ISBN 978-985-531-782-2.

В сборник включены научные статьи профессорско-преподавательского состава юридических факультетов Республики Беларусь, Польши, Российской Федерации и Узбекистана по результатам проведенного международного круглого стола на базе юридического факультета Полоцкого государственного университета (16 апреля 2021 г., Новополоцк).

Издание адресуется научным сотрудникам, преподавателям средних специальных и высших учебных заведений, аспирантам, магистрантам, и иным специалистам в области конституционного права. Ответственность за содержание статей несут авторы.

*Сборник включен в Государственный регистр информационного ресурса.  
Регистрационное свидетельство № 3102126804 от 03.11.2021.*

**№ госрегистрации 3102126804**  
**ISBN 978-985-531-782-2**

© Полоцкий государственный университет, 2021

2 – дополнительный титульный экран – производственно-технические сведения

Для создания текстового электронного издания «Трансформация государственного управления и местного самоуправления в условиях развития информационного общества» под редакцией И. В. Шахновской, П. В. Соловьева использованы текстовый процессор Microsoft Word и программа Adobe Acrobat XI Pro для создания и просмотра электронных публикаций в формате PDF.

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ  
ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА**

Электронный сборник статей  
Международного круглого стола  
(Новополоцк, 16 апреля 2021 г.)

Техническое редактирование и верстка: *А. А. Прадидова*.  
Компьютерный дизайн *М. С. Мухоморовой*.

---

Подписано к использованию 25.11.2021.  
Объем издания: 1,96 Мб. Тираж 3 диска. Заказ 791.

---

Издатель и полиграфическое исполнение:  
учреждение образования «Полоцкий государственный университет».

Свидетельство о государственной регистрации  
издателя, изготовителя, распространителя печатных изданий  
№ 1/305 от 22.04.2014.

ЛП № 02330/278 от 08.05.2014.

211440, ул. Блохина, 29,  
г. Новополоцк,  
Тел. 8 (0214) 59-95-41, 59-95-44  
<http://www.psu.by>