

DOI 10.35775/PSI.2025.114.2.012

УДК 342

И.В. УПОРОВ

доктор исторических наук, кандидат
юридических наук, профессор, Российская академия
естествознания, Россия, г. Краснодар

ИНСТИТУТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРОЕКТАХ НАЧАЛА 1990-Х ГОДОВ

В статье выявляются особенности конституционного регулирования института местного самоуправления в альтернативных проектах новой российской конституции, которые разрабатывались, публиковались и обсуждались после распада СССР в 1991 г. В этой связи нужно заметить, что за период горбачевской «перестройки» (1985-1991 гг.) в советском государстве уже произошли существенные изменения во многих аспектах общественно-политической и социально-экономической жизни, и прежде всего это касалось центробежных отношений, когда в конце перестройки многие бывшие союзные республики проявили стремление выйти из состава СССР и обрести статус самостоятельных государств. Нужно также иметь в виду, что в последние годы существования советского государства был провозглашен принцип гласности, и у советских граждан появилась возможность свободно как генерировать информацию самого разнообразно толка, так и получать ее в средствах массовой информации, были открыты многие архивы и т.д. В этих условиях в России в начале 1990-х гг. развернулась активная дискуссия о том, какой быть государственности в постсоветской России, и в этом контексте стали разрабатываться различные конституционные проекты, в которых ключевым был вопрос о системе публичной власти, в том числе на местном уровне. По поводу института местной власти имели место серьезные расхождения, учитывая, что к рубежу 1990 г. уже становилась доминирующей новая концепция, предусматривающая, что вместо местных Советов народных депутатов, административно подчиненным вышестоящим интонациям, должны быть учреждены органы местного самоуправления, функционирующие автономно от органов государственной власти. Такой проект и был реализован в проекте Конституции России, одобренной всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Однако в других проектах были другие подходы.

Ключевые слова: конституционные проекты, местные Советы народных депутатов, органы местного самоуправления, публичная власть, государство, общество.

После распада СССР в 1991 г. перед бывшими советскими республиками был поставлен фундаментальный вопрос о будущем развитии государственности в уже суверенных странах. В Российской Федерации (до декабря 1991 г. – РСФСР) эта проблема волновала многие политические силы, государственных и общественных деятелей, которые стали представлять российскому обществу свое

видение в виде альтернативных проектов новой Конституции России. Одной из сложных была ситуация с институтом местной власти. Дело в том, что во все годы функционирования советского государства местную власть олицетворяли местные Советы (в завершающий период СССР они именовались как «местные Советы народных депутатов»), при этом местные Советы имели административное подчинение вышестоящим инстанциям, что соответствовало сложившейся в СССР централизованной системе государственной власти, в которой местные Советы являлись нижним звеном этой власти. Однако в ходе известной горбачевской «перестройки» (1985-1991 гг.) в рамках провозглашенных принципов гласности и демократизма стала формироваться позиция об институте местного самоуправления как институте, который функционирует автономно от органов государственной власти, чего не было ранее в СССР, но уже было в европейских стран, опыт которых в определенной мере стал интересовать российский политический истеблишмент.

Первые шаги были сделаны сначала в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990) [4], а затем в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991) [5]. Однако в них автономность местного самоуправления определялась хотя и шире, чем раньше, но в целом в незначительной мере, к тому же вскоре последовал распад СССР, и обсуждение этого вопроса вновь было активизировано уже в самостоятельных государствах и в рамках обсуждения общей будущей государственности.

Было разработано и опубликовано несколько конституционных проектов. При этом нужно иметь в виду, что инициатива разработки проекта действующей сегодня Конституции РФ 1993 г. была тогда у Президента РФ Б.Н. Ельцина, который, собственно, после многих и довольно острых и даже драматических перипетий политико-правового характера, сформировал Конституционное Собрание (Указы от 12 мая и 2 июня 1993 г.), в рамках которого и был в итоге принят уточненный президентский проект, вынесенный на всенародное голосование 12 декабря 1993 г. [10. С. 95-106] и ставший в итоге действующей Конституцией РФ.

Заметим также, что все проекты предусматривают федеративное устройство государства, соответственно и три уровня публичной власти – федеральный, региональный и муниципальный (местный). В проекте Конституции РФ Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ (председатель комиссии Р.И. Хасбулатов, секретарь О.Г. Румянцев, 1993 г.) [13. С. 493-550] на федеральном уровне предусматривались Верховный Совет РФ – федеральный парламент, Президент РФ, Правительство РФ (данный проект первоначально считался «официальным», однако в результате острого противостояния Б.Н. Ельцина и Верховного Совета статус «официального» получил проект Конституционного Собрания [3. С. 86], окончательный вариант которого и представляет текст действующей Конституции РФ).

По проекту Конституционной комиссии в республиках и других субъектах Федерации формировались представительные и исполнительные органы госвласти, причем избираемые главы республик (главы администраций) не могли

быть смещены Президентом РФ, при этом исполнительные органы власти субъектов Федерации входили в единую систему исполнительной власти РФ. В этом проекте местному самоуправлению посвящена отдельная глава (Глава XIX «Основы местного самоуправления», ст. 114–116). Согласно ст. 114 «местное самоуправление гарантируется». При этом субъекты Федерации (в их число входят Республики, края, области, автономные области, автономные округа) должны обеспечивать условия для осуществления местного самоуправления, которое реализуется жителями посредством создаваемых органов: а) представительных органов (советы, земства); исполнительных органов в лице местных администраций. Кроме того, используются референдумы, собрания и сходы граждан, иные органы самоуправляющихся муниципальных общностей. Что касается территориальной организации местного самоуправления, то указывалось, что местное самоуправление осуществляется «территориальными общностями» в границах тех территориальных единиц, на которые разделяются субъекты Федерации. Должностные лица местной администрации не могли быть местными депутатами. Важная норма содержалась в ч. 5 ст. 115, где указывалось, что органы местного самоуправления «в пределах своей компетенции действуют независимо» от федеральных и региональных государственных органов, но в рамках существующего законодательства, определяющего статус местного самоуправления. В ч. 6 ст. 6 делалось добавление о том, что «не допускается вмешательство в законную деятельность местного самоуправления».

В ст. 115 данного проекта Конституции РФ определялись предметы ведения самоуправляющихся территориальных общностей, в том числе к таковым относились: а) местный бюджет, местные налоги и сборы, внебюджетные фонды; б) муниципальная (коммунальная) собственность; в) отнесенные к компетенции местного самоуправления хозяйственные, социальные, культурные, природоохранные и другие вопросы местного значения. Особо выделялось, что местный бюджет принимается только представительным органом местного самоуправления. В отношении местной администрации указывалось, что этот исполнительный орган подотчетен местному представительному органу либо сходу граждан, при этом полномочия местной администрации по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью определяются представительным органом. Самоуправляющиеся территориальные общности по вопросам своего ведения могли заключать договоры между собой, а также с госорганами, предприятиями, учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами по вопросам своего ведения. Согласно ст. 116 в населенных пунктах могли создаваться самоуправляющиеся ассоциации жителей, которым органы местного самоуправления могли делегировать отдельные свои полномочия. Нормы, регулирующие местное самоуправление, содержатся также и в других статьях рассматриваемого проекта Конституции. Так, согласно ч. 4 ст. 113 «государственные органы краев, областей, автономных областей, автономных округов осуществляют свои полномочия, не вмешиваясь в установленные законом полномочия местного самоуправления» [13. С. 493–550].

Несколько по-иному институт местной власти регулировался в проекте Конституции РФ, разработанном под руководством А.А. Собчака (1992 г.) [3. С. 86-93]. Здесь указывалось, что государственную власть в России представляют и осуществляют: Президент РФ – глава государства, высшее должностное лицо; Федеральное законодательное собрание (состоящее из двух палат: Государственная Дума и Сената, формируемые по примеру США); Правительство РФ; Верховный Суд РФ, суды и судьи системы правосудия РФ. Государственную власть в субъектах Федерации (республики и губерниях) образуют соответствующие законодательные и исполнительные органы (при этом области, края, округа должны были входить в состав республик и губерний с определенной автономией и не имели статуса субъекта Федерации).

За пределами государственной власти и автономно от нее согласно данному проекту действует местная власть – муниципальное самоуправление: городские головы, мэры, казацкие атаманы, старшины, старосты сел и деревень, другие главы муниципальной власти и создаваемые при них исполнительные органы. Институт местного самоуправления отдельно отрегулирован в данном проекте Конституции в главе седьмой – «Муниципальное самоуправление» (ст. 71-75), которая имеет сравнительно большой объем. Статусные положения содержались в ст. 71, где, в частности, указывалось, что «общие вопросы жизни населения городов, поселков, сел, станиц, деревень, других территориальных единиц решаются на началах муниципального самоуправления, автономного от государственной власти, органы которого ведут все местные дела самостоятельно» [3]. Муниципальное самоуправление должно функционировать в границах имеющих территориальных единиц (города, деревни и другие населенные пункты). Самоуправленческие территории могли образовывать областные, краевые земства, казацкие округа и другие объединения муниципальных общностей с единой системой самоуправления. Признавалось право городов на организацию самостоятельного и единого для города муниципального самоуправления. Муниципальное самоуправление должно действовать на основе уставов и положений муниципальных общностей, принимаемых собраниями, сходами населения, на местных референдумах или избираемыми населением органами местного самоуправления.

Согласно ст. 72 данного проекта городские головы, мэры, казацкие атаманы, старшины, старосты сел и деревень, другие главы муниципальной власти должны избираться населением на конкурсной основе, кандидатам в главы должно быть не менее 21 года, при этом его проживание на соответствующей территории было обязательным. Избранный глава должен давать публичную клятву (присягу) населению территории. В этой статье указывалось также, что «уставами и положениями муниципальных общностей может предусматриваться избрание населением городских, земских собраний, других представительных муниципальных органов, полномочных разрабатывать нормативные акты по вопросам местной жизни, утверждать местный бюджет, структуру органов местного самоуправления и давать рекомендации по муниципальному самоуправлению»

[3]. Предусматривалось также использование референдумов, опросов, публичных обсуждений и т.д.

В проекте подчеркивалось также, что федеральные и региональные власти вправе определяться только основы и принципы муниципального самоуправления, общие для всей страны, и не вправе издавать акты, ограничивающие автономию муниципального самоуправления; такие акты могут быть опротестованы в суде. В ст. 74 подробнее регулируются статусные основы исполнительного органа муниципального самоуправления – администрации (мэрия, префектура, канцелярия).

В следующем проекте Конституции Российской Советской Федерации (авторы – группа депутатов-коммунистов, 1993 г.) [15. С. 551-589] высшим представительным органом государственной власти и единственным законодательным органом РФ являлся Верховный Совет РФ, высшим исполнительным и распорядительным органом – Совет Министров (правительство) РФ. Должность Президента РФ отсутствует, и это единственный проект с таким подходом. В субъектах Федерации госорганы власти формируются аналогичным образом (Советы и их исполкомы, причем последние подотчетны как «своим» Советам, так и вышестоящим исполкомам).

В этом проекте, как и ранее в СССР, местную власть представляли местные Советы. Их статус, равно как и институт местного самоуправления регулируется в главе 15 («Местные Советы народных депутатов и местное самоуправление», ст. 97-103). Согласно ст. 97 «местные Советы народных депутатов – районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские – являются представительными органами власти на соответствующей территории и главным звеном местного самоуправления» [15]. Местные депутаты избираются населением на три года, отчитываются перед ним и руководствуются в своей деятельности наказами избирателей, свои полномочия они осуществляют на общественных началах.

В целом институт местных Советов по проекту коммунистов практически не отличается от статуса местных Советов по предшествовавшим Конституциям СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. Это касается, в частности, и структуры и штатов исполнительных органов (исполкомов) местных Советов – эти исполкомы утверждаются местными Советами по согласованию с соответствующими вышестоящими органами, а руководители отделов и других подразделений исполкомов назначаются и освобождаются от должности местным Советом опять же по согласованию с соответствующими вышестоящими исполнительными органами.

Подытоживая, можно отметить, что рассмотренные проекты Конституции России начала 1990-х гг. объединяет значительно более объемное регулирование института местного самоуправления, чем в действующей Конституции РФ 1993 г. (с последующими изменениями). Первые два проекта взяли за основу европейскую модель местного самоуправления – равно как и начальная редакция действующей Конституции РФ. Однако социально-экономическая практика показала, что эта модель для российских условий явно преждевременна, поскольку

местное самоуправление не в состоянии самостоятельно решать многие вопросы местного значения (одна из важнейших проблем – недостаточное финансирование местных бюджетов [17]), и поэтому в течение последних почти двадцати лет шел процесс «огосударствления» местного самоуправления, что нашло отражение в известных конституционных поправках-2020 [6]. И в этом контексте проект коммунистов оказался более близким к реальности, чем все остальные проекты Конституции РФ начала 1990-х гг.

Указанными конституционными поправками-2020 было введено понятие «единая система публичной власти» (ч. 2 ст. 80), куда, согласно ч. 3 ст. 132, входят органы государственной власти и органы местного самоуправления. Конституционные поправки-2020, равно как и процедура их одобрения, вызвали неоднозначную реакцию в правовой литературе («диаметрально противоположные оценки» [11. С. 151]). На наш взгляд, эти поправки более объективно отражают изменившиеся общественные отношения в стране, особенно в сфере местного самоуправления, учитывая, что за прошедшие годы выяснилось, что органы местного самоуправления еще не готовы должным образом решать возложенные на них вопросы местного значения, и, соответственно, государственная власть вынуждена более активно вмешиваться в сферу местного значения.

Соответственно статус органов публичной власти на местном уровне будет существенно реформирован – проект нового федерального муниципального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» внесен в Государственную Думу ФС РФ [7], и вероятно в 2025 г. соответствующий закон будет принят. В этом проекте заметно расширены полномочия органов государственной власти в части участия в решении вопросов местного значения, то есть, речь идет об определенном сужении полномочий местной власти. И такой подход, очевидно, будет отвечать реальному положению; дело в том, что первоначальная идея самостоятельности местного самоуправления и соответствующие нормы Конституции России 1993г., как эмоционально выражается В.Л. Люцер, «изолировали местное самоуправление от остальной власти, поставили крест на публичной власти как таковой» [9. С. 47]. Крест, конечно, не был поставлен, но эффективного взаимодействия властей действительно пока нет, равно как нет ожидаемого еще в начале 1990-х гг. эффективной деятельности органов местного самоуправления, в частности, применительно к крупным городам в литературе отмечается, что «решение вопросов обеспечения жизнедеятельности населения городских агломераций – задача явно не муниципального масштаба» [16. С. 13], и практика лишь подтверждает этот тезис. По этому поводу в литературе высказываются различные мнения, в том числе в публикациях последних лет [1. С. 92-96; 8. С. 251-256; 12. С. 77-84; 2. С. 260-266; 18. С. 133-137 и др.]. При этом речь идет не о проекте Новой Конституции РФ, а о проекте указанного выше закона, который касается только одного аспекта конституционного регулирования. Но ситуация складывается таким образом, что, как нам представляется, уже имеются основания ставить вопрос о разработке проекта новой российской конституции.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Адошина С.Ю., Михеева Т.Н.** Местное самоуправление в реформе публичной власти // Образование и право. 2023. № 3.
2. **Еремин А.Р.** Гарантии реализации местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2023. № 11.
3. **Жилин А.Д.** Разработка Конституции России и политические альтернативы в начале 1992 года // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 4.
4. Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 (ред. от 23.10.1990) «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Закон РСФСР Ф от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СОЗД ГАС «Законотворчество» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.
8. **Кожевников О.А.** Публичная власть, единая система публичной власти, государственная и муниципальная власть в конституционно-правовой доктрине и современной нормативной реальности // Научный вестник Омской академии МВД России. 2022. № 3.
9. **Лютцер В.Л.** Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10.
10. **Марино И.** Конституционное совещание 1993 года: историко-правовой анализ // Социально-политические науки. 2014. № 1.
11. **Медушевский А.Н.** Российская конституционная реформа в контексте правовой глобализации // Конституционный вестник. 2021. № 6.
12. **Мусинова Н.Н.** Об организации местного самоуправления в единой системе публичной власти // Вестник университета. 2022. № 2.
13. Проект Конституции РФ Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ // Конституции и конституционные проекты в истории России: сб. документов / Составит. Упоров И.В., Старков О.В. М.: Юрлитинформ, 2013.
14. Проект Конституции РФ, разработанном под руководством А.А. Собчака // Конституции и конституционные проекты в истории России: сб. документов / Составит. Упоров И.В., Старков О.В. М.: Юрлитинформ, 2013.
15. Проект Конституции Российской Советской Федерации (авторы – группа депутатов-коммунистов) // Конституции и конституционные проекты

в истории России: сб. документов / Составит. Упоров И.В., Старков О.В. М.: Юрлитинформ, 2013.

16. Султанов Е.Б. Конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации // Ученые записки Казанского ун-та. Серия: «Гуманит. науки». 2020. № 2.
17. Упоров И.В., Старков О.В. Финансовое право: учебник. Москва, 2013.
18. Шульц А.Э. Единая система публичной власти. Вопрос о централизации и вызовы обществу // Закон и право. 2024. № 12.

I.V. UPOROV

Doctor of Historical Sciences, Candidate
of Law Sciences, Professor, Russian Academy
of Natural Sciences, Krasnodar, Russia

INSTITUTE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN CONSTITUTIONAL DRAFT OF THE EARLY 1990S

The article identifies the features of constitutional regulation of the institution of local self-government in alternative drafts of the new Russian constitution, which were developed, published and discussed after the collapse of the USSR in 1991. In this regard, it should be noted that during the period of Gorbachev's «perestroika» (1985–1991), significant changes had already occurred in the Soviet state in many aspects of socio-political and socio-economic life, and above all this concerned centrifugal relations, when at the end of perestroika many former Soviet republics showed a desire to leave the USSR and acquire the status of independent states. It should also be borne in mind that in the last years of the Soviet state, the principle of glasnost was proclaimed, and Soviet citizens had the opportunity to freely generate information of various kinds, as well as receive it in the media, many archives were opened, etc. In these conditions, in Russia in the early 1990s, an active discussion unfolded about what kind of statehood there should be in post-Soviet Russia, and in this context, various constitutional projects began to be developed, in which the key issue was the system of public authority, including at the local level. There were serious disagreements regarding the institution of local authority, given that by the turn of 1990, a new concept was already becoming dominant, stipulating that instead of local Councils of People's Deputies, administratively subordinate to higher authorities, local self-government bodies should be established, functioning autonomously from state authorities. Such a project was implemented in the draft Constitution of Russia, approved by a nationwide vote on December 12, 1993. However, other projects had different approaches.

Key words: constitutional projects, local Councils of People's Deputies, local government bodies, public authority, state, society.