

## ПОПРАВКИ-2020 КАК ОСНОВА ДЛЯ УСИЛЕНИЯ ЭКСПАНСИИ ГОСУДАРСТВА НАД ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2021-0-3-20-25>

*В своем Послании Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г. Президент РФ озвучил предложение о внесении в Конституцию страны поправок, в рамках которых предлагалось закрепить принципы единой системы публичной власти и выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. 4 июля 2020 г., после всенародного одобрения, поправки вступили в силу. Масштабные изменения Основного закона страны затронули не только вопросы организации высших органов государственной власти, определение ценностей и ориентиров государства, роль Конституции РФ в толковании актов международных организаций, но и местное самоуправление. Фактически с поправками-2020 государство усилило влияние на организацию и принципы деятельности муниципалитетов. В статье исследуются поправки к ст. 131, 132 и 133 Конституции РФ, принятые в 2020 г. Целью работы является выявление значения поправок-2020 в усилении влияния государства на органы местного самоуправления. Для достижения поставленной цели были проанализированы особенности института местного самоуправления, определены исторические принципы его формирования, дана оценка причин таких изменений, а также определены риски принятия подобных поправок для практики развития отношений между государством и муниципалитетами. Методология обусловлена поставленной целью исследования и включает прежде всего всеобщие и общенаучные методы исследования: системный, логический, функциональный, исторический. В работе подробно анализируется институт местного самоуправления, исследуются поправки к ст. 131–133 Конституции РФ, определяется допустимая степень влияния государства на муниципалитеты, делаются выводы относительно вопросов, которые будут вызваны данными поправками, и даются рекомендации о сбалансированном их решении. Новизна заключается в комплексном исследовании роли поправок-2020 для местного самоуправления, оценке таковых сквозь призму принципов и идей демократического строя, а также в авторских рекомендациях по достижению баланса интересов органов государственной власти и местного самоуправления. Основными результатами исследования являются: определение масштабов влияния государства на органы местного самоуправления и формулировка вопросов, которые необходимо решить федеральному законодателю в ближайшее время. Выводы и предложения позволят сократить число коллизий между федеральными законами и актами местного значения, а также избежать неопределенности в вопросах организации и деятельности муниципалитетов. В соответствии с основами конституционного строя местное самоуправление как институт народовластия в России должно быть независимым от государства. Однако принятые в 2020 г. поправки распространили возможности государства влиять на определение видов муниципальных образований, общих принципов организации и функционирования органов местного самоуправления, назначение и освобождение должностных лиц данного уровня власти. Поправки-2020 позволили законодателю устанавливать рамки законности и контролировать эффективность деятельности органов местного самоуправления. Данные нововведения представляются достаточно кардинальными для тех принципов местного самоуправления, которые были заложены в европейских стандартах и восприняты Конституцией РФ 1993 г. Поэтому на федеральном уровне необходимо определить те рамки государственного воздействия, которые не будут нарушать принцип самостоятельности местного самоуправления и реализовывать принятые поправки.*

**ИВАНОВА  
Марина Александровна**

доцент кафедры административного и информационного права, ведущий специалист отдела планирования и организации научно-исследовательской работы Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (г. Москва)

[ima250576@gmail.com](mailto:ima250576@gmail.com)

**Местное самоуправление;  
органы местного самоуправления;  
государственная власть;  
поправки-2020;  
Конституция РФ**

**Marina A. IVANOVA**

Associate Professor, Department of Administrative and Information Law, Leading Specialist, Department of Planning and Organization of Research Work, Institute of Law and National Security, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow)  
*ima250576@gmail.com*

**Local government;  
local government bodies;  
state power;  
amendments-2020;  
Constitution of the Russian  
Federation**

## **AMENDMENTS-2020 AS A BASIS FOR STRENGTHENING THE EXPANSION OF THE STATE OVER LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES**

*On 15 January 2020, the President of the Russian Federation in his Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, Putin voiced a proposal to amend the country's Constitution, within the framework of which it was proposed to consolidate the principles of a unified system of public authority and build effective interaction between state and municipal bodies. On 4 July 2020, after popular approval, the amendments entered into force. Large-scale changes to the Basic Law of the country affected not only the organization of the highest bodies of state power, the definition of the values and guidelines of the state, the role of the Constitution of the Russian Federation in the interpretation of acts of international organizations, but also local self-government. In fact, with the 2020 amendments, the state has increased its influence on the organization and principles of municipalities. The article examines the amendments to Articles 131, 132 and 133 of the Constitution of the Russian Federation, adopted in 2020. The aim of the work is to identify the significance of the 2020 amendments in increasing the influence of the state on local governments. To achieve this goal, the features of the institution of local self-government were analyzed, the historical principles of its formation were determined, the reasons for such changes were assessed, and the risks of adopting such amendments for the practice of developing relations between the state and municipalities were identified. The methodology is determined by the stated purpose of the research and includes, first of all, general and general scientific research methods: systemic, logical, functional, historical. The article analyzes in detail the institution of local self-government, examines amendments to Articles 131–133 of the Constitution of the Russian Federation, determines the permissible degree of state influence on municipalities, draws conclusions regarding the issues that will be caused by these amendments, and gives recommendations on their balanced solution. The novelty lies in a comprehensive study of the role of the 2020 amendments for local self-government, their assessment through the prism of the principles and ideas of a democratic system, as well as in the author's recommendations to achieve a balance of interests of public authorities and local self-government. The main results of the study are to determine the scale of the state's influence on local self-government bodies and the issues that need to be resolved by the federal legislator in the near future. Conclusions and proposals will help reduce the number of conflicts between federal laws and acts of local importance, as well as avoid uncertainty in the organization and activities of municipalities. In accordance with the foundations of the constitutional system, local self-government, as an institution of democracy in Russia, should be independent of the state. However, the amendments adopted in 2020 extended the state's ability to influence the definition of the types of municipalities, the general principles of the organization and functioning of local self-government bodies, the appointment and dismissal of officials of this level of government. The 2020 amendments allowed the legislator to establish a framework for legality and monitor the effectiveness of local government bodies. These innovations seem to be quite cardinal for the principles of local self-government that were laid down in European standards and adopted by the 1993 Constitution of the Russian Federation. Therefore, at the federal level, it is necessary to determine those frameworks of state influence that will not violate the principle of independence of local self-government and implement the adopted amendments.*

Идеи подлинной ценности местного самоуправления, заложенные в Европейской хартии местного самоуправления, получили свое юридическое выражение в законодательстве РФ в 1991–1995 гг. В Конституции РФ 1993 г. основополагающие идеалы демократии закреплены в принципах конституционного строя, к которым в том числе относится признание и гарантирование местного самоуправления на всей территории РФ.

Правовой базой концепции местного самоуправления так называемой первой постсоветской республики в России (начало 1990-х гг. – начало XXI в.) [1, с. 48] являются положения ст. 12 Конституции РФ. Отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти, самостоятельность местного самоуправления являются фундаментальной особенностью, определяющей специфику российского местного самоуправления. Конечно, это не означает, что местное самоуправление существует вне государства, независимо и свободно от подчинения закону. Государство посредством законов определяет правовые основы деятельности местного самоуправления по решению вопросов местного значения, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления и соответственно порядок осуществления контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и другие общие принципы организации местного самоуправления. При решении вопросов муниципального права федеральный законодатель должен выстроить такой баланс, при котором местная власть по-прежнему будет опираться на базовые принципы организации местного самоуправления, а регионы не получают дополнительные рычаги давления на муниципалитеты [2].

Однако вместо развития и укрепления идеалов независимости местного самоуправления, провозглашенных в 1993 г. Конституцией РФ, начиная с 2000-х гг. законодатель выбирает путь экспансии – расширения влияния [3, с. 745] на муниципалитеты. Унифицированный перечень видов муниципальных образований появился еще в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131), что вступало в диссонанс со ст. 17, которая закрепляет право населения и муниципалитетов принимать решения самостоятельно, ограничиваясь только установленной компетенцией. Определение видов муниципальных образований в Федеральном законе № 131 представляется ничем иным, как ограничением многообразия моделей местного самоуправления. Под ограничение этого права попадали не только и не столько муниципальные образования, сколько субъекты РФ, которые своими за-

конами были уполномочены регулировать вопросы территориального устройства муниципальных образований [4, с. 108]. Уже при принятии данной нормы возникло противоречие с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которым к ведению государства относятся только общие принципы организации местного самоуправления. И если это противоречие можно было рассмотреть как временную необходимость при поиске новой модели построения публичной власти, то поправки-2020 говорят о перманентности государственной экспансии над органами местной власти.

Внесение поправок к Конституции РФ в Послании Федеральному Собранию было определено необходимостью совершенствования регулирования вопросов организации единой системы публичной власти и закрепления принципов деятельности ее органов, а также выстраивания эффективного взаимодействия государства и муниципалитетов. Также необходимость расширения экспансии государства объяснялась необходимостью финансового контроля за расходованием государственного бюджета. Поскольку дотационные муниципальные образования финансируются государством, обеспечение таковых трансфертами из других уровней бюджетной системы делало невозможным контролирование расходов со стороны государства. По мнению разработчиков поправок-2020, унификация видов муниципальных образований и перечня вопросов, относящихся к ведению каждого из конкретных видов муниципальных образований, позволит более эффективно распоряжаться бюджетными средствами [4, с. 108].

Основные изменения, внесенные в гл. 8 Конституции РФ Указом «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками», коснулись особенностей организации органов местного самоуправления и порядка осуществления ими полномочий. В Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправках) было предусмотрено, что структура органов местного самоуправления определяется в федеральном законе, а органы государственной власти могут участвовать в назначении должностных лиц местного самоуправления и освобождении таковых от должности. Данное положение включено в текст ст. 131 Конституции РФ и представляется одним из способов расширения государственной экспансии на муниципалитеты или их должностных лиц. В соответствии с ч. 1 ст. 131, федеральным законом определяются общие принципы организации местного самоуправления в РФ. Согласно ч. 3 ст. 131 Основного закона законодатель может

установить и особенности осуществления публичной власти на определенных территориях – в городах федерального значения, столицах субъектов РФ и на иных территориях.

Следующим показателем усиления государственного влияния на органы местного самоуправления является закрепление в ч. 2 ст. 132 Конституции РФ права федерального законодателя и субъектов РФ наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Данная конституционная норма предусматривает необходимость осуществления контроля со стороны государственных органов за реализацией переданных ими полномочий муниципалитетам. Более того, закрепляя возможность осуществления такого административного влияния, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ определяет единство органов местного самоуправления и государственной власти как единой организационной системы публичной власти.

Достаточно показательным для функционирования местного самоуправления представляется закрепление положения, которое ранее было предусмотрено Федеральным законом № 131: согласно ч. 1 ст. 13 Конституции РФ виды муниципальных образований определяются государством. Более того, в данной статье определено, что изменение границ территории муниципального образования также должно осуществляться в соответствии с федеральным законом.

Поправки-2020 стали основой усиления государственного влияния на порядок организации местного самоуправления и осуществления деятельности его органами и должностными лицами. Однако данные нововведения противоречат принципу независимости местного самоуправления, который был провозглашен в Конституции РФ 1993 г. Подчинение местного самоуправления воле народа [5, с. 339] является той основой, которая позволяет рассматривать местное самоуправление гарантом демократического государства и общества [6, с. 48]. Развитие на территории государства местного самоуправления говорит о высоком уровне самоорганизации граждан. Правовая природа местного самоуправления всегда следовала из негосударственных форм властвования [7, с. 67], а его существование являлось доказательством наличия гражданского общества в государстве. Однако поправки-2020 закрепили главенствующую роль законодателя в формировании органов местного самоуправления, определении их структуры, особенностей осуществления местного самоуправления, а также видов муниципальных образований.

Давая оценку поправкам к гл. 8 Конституции РФ, нельзя сказать, что местное самоуправление не мо-

жет быть полностью неподконтрольным государству. Являясь одной из форм народовластия, местное самоуправление так или иначе всегда будет ограничено законом. Самостоятельность местного самоуправления, как одна из основ конституционного строя РФ, не означает его суверенность, а лишь закрепляет его относительную автономию [8, с. 61], поскольку:

1) все структуры гражданского общества, даже возникающие по воле граждан, создаются и действуют в соответствии с законом [9, с. 132]. Именно это подтверждается принципами организации местного самоуправления, установленными Федеральным законом № 131;

2) местное самоуправление имеет властную природу и воспринимается гражданами как первая ступень управления в государстве [10, с. 130]. Полномочия населения устанавливать компетенцию, избирать должностных лиц местного уровня и ставить перед ними определенные задачи реализуются как через систему органов местного самоуправления, так и через систему политических прав, установленных в федеральных законах: права граждан участвовать в федеральных и региональных выборах, направлять обращения в федеральные и региональные органы власти, в том числе и по вопросам социально-экономического развития своих поселений. Отнесение местного самоуправления к вертикали власти характерно для многих демократических стран (Германия, США), что говорит о неоправданности чрезмерного муниципального либерализма в развитом государстве [2];

3) подчиненность местного самоуправления государству в некоторых случаях является необходимой и оправданной мерой. В частности, в ст. 75 Федерального закона № 131 устанавливается, что местное самоуправление фактически перестает действовать, и его функции и полномочия переходят к органам государственной власти и их должностным лицам в случае аномальных ситуаций, будь то: стихийное бедствие, катастрофа или иная чрезвычайная ситуация, если представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в предусмотренном законом порядке; если вследствие действий или решений органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ; если при осуществлении отдельных переданных органам местного самоуправления государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам таковыми было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленных соответствующим судом.

Рассмотренные примеры показывают, что в отношениях государства и местного самоуправления нет четко определенных правил сосуществования данных институтов власти. С одной стороны, местное самоуправление гарантируется государством, оно не может существовать вне федеральных законов и, в отдельных исключительных случаях, не должно функционировать самостоятельно. С другой стороны, лишение местного самоуправления самостоятельности по причинам финансовой целесообразности или необходимости решения временных вопросов организации власти, на конституционном уровне, противоречит его правовой природе. До принятия поправок, категория «самостоятельности» местного самоуправления была достаточно четко определена и выражалась в независимости органов и должностных лиц в решении вопросов местного значения, в определении структуры органов муниципалитета, в управлении органами местного самоуправления муниципальной собственностью, утверждении и исполнении местного бюджета, установлении местных налогов и сборов. Поправки-2020 определяют лишь сферы государственного влияния. Вопросы о том, когда и каким образом органы государственной власти будут участвовать в формировании органов местного самоуправления, на каких принципах будет базироваться

публичная власть, какие конкретно полномочия будут иметь органы местного самоуправления, на сегодняшний день остаются без внимания.

Поскольку поправки-2020 принципиально наметили тенденции развития местного самоуправления под влиянием государства, они являются только первой ступенью формирования нового механизма соотношения и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Императивное встраивание местного самоуправления в вертикаль публичной власти не соответствует гарантированному Конституцией РФ 1993 г. и международными актами праву населения самостоятельно принимать ключевые решения по вопросам местного значения. Чтобы предотвратить возможные коллизии между органами государственной власти и местного самоуправления и не допустить исключения данной сферы из зоны влияния и ответственности граждан РФ, федеральному законодателю предстоит достаточно сбалансированно решить краеугольные вопросы организации и деятельности муниципалитетов. Остается надеяться, что государство не будет отрекаться от идеалов Конституции РФ 1993 г. и, регламентируя принципы организации публичной власти, не выйдет за рамки провозглашенного осуществления власти народом, на каком бы уровне эта власть не формировалась.

### Пристатейный библиографический список

1. *Алебастрова И. А.* Конституционные права и свободы человека и гражданина в третьей постсоветской республике в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 2 (141).
2. *Митрохин С. С.* Местное самоуправление: аргументы, проблемы, мифы // Яблоко : сайт. URL: <https://www.yabloko.ru/Themes/SG/sigar1.html> (дата обращения: 12.07.2021).
3. *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь Ожегова. 1949–1992. 2-е изд., испр. и доп. М. : Азъ, 1994.
4. *Кискин Е. В.* Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100).
5. *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. Т. 1. М. : НОРМА, 2014.
6. *Джагарян Н. В.* К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) // Юридический вестник ДГУ. 2016. Т. 18. № 2.
7. *Еремин А. Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы : дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2003.
8. *Дитятковский М. Ю.* О конституционной самостоятельности местного самоуправления // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2012. № 2 (31).
9. *Горнев Р. В.* К вопросу о соотношении местного самоуправления и гражданского общества // Вестник Межрегионального открытого социального института. 2015. № 2 (2).
10. *Газизова Л. И.* К вопросу о разграничении понятий «муниципальная власть» и «местное самоуправление» // Власть. 2015. № 6.

### References

1. *Alabastrova I. A.* Constitutional Rights and Freedoms of Man and Citizen in the Third Post-Soviet Republic in Russia. *Comparative Constitutional Review*. 2021. No. 2 (141).
2. *Mitrokhin S. S.* Local Government: Arguments, Problems, Myths. URL: <https://www.yabloko.ru/Themes/SG/sigar1.html> (date of the application: 12.07.2021).

3. Ozhegov S. I., Shvedova N. Iu. Explanatory Dictionary. 1949–1992. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow: Az, 1994.
4. Kiskin E. V. Some Directions of Development of Legislation on Local Self-Government in the Light of Amendments to the Constitution of the Russian Federation. *Federalism*. 2020. Vol. 25. No. 4 (100).
5. Avakian S. A. Constitutional Law of Russia: Training Course. In 2 vols. Vol. 1. Moscow: Norma, 2014.
6. Dzhagarian N. V. On the Legitimacy of the Competitive Head of the Municipal Formation (Local Administration). *Legal Bulletin of the DSU*. 2016. Vol. 18. No. 2.
7. Eremin A. R. Realization of the Human and Citizen's Right to Local Self-Government in the Russian Federation: Constitutional Issues: Thesis for a Doctor Degree in Law Sciences. Saratov, 2003.
8. Ditiatkovskii M. Iu. On the Constitutional Independence of Local Self-Government. *Bulletin of Omsk University. Series "Law"*. 2012. No. 2 (31).
9. Gornev R. V. On the Relationship Between Local Government and Civil Society. *Bulletin of the Interregional Open Social Institute*. 2015. No. 2 (2).
10. Gazizova L. I. On Differentiating the Concepts of "Municipal Power" and "Local Government". *Power*. 2015. No. 6.