



УДК 323(470+571)  
ББК 66.3(2Рос)124

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КОНСТИТУЦИЯХ РОССИИ. ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

В.А. Головин

В статье сделан политологический анализ конституционного развития местного самоуправления в России, выявлены основные причины политического доминирования системы государственной власти над местным самоуправлением.

**Ключевые слова:** конституционный строй, политическая система, государственная власть, советская власть, местное самоуправление.

Местное самоуправление (МСУ) в Российской Федерации составляет одну из основ конституционного строя. Его положение в политической системе российского общества определяется тем, что власть этого уровня, наиболее приближенная к населению, непосредственно решает вопросы удовлетворения основных жизненных потребностей граждан России. Рационально организованное МСУ позволяет эффективно использовать местные ресурсы, снимать социальную напряженность в обществе, в целом повышать доверие населения к власти [2, с. 472]. Говоря о реализации конституционного права населения на осуществление МСУ, необходимо осознавать, что эффективность этого процесса во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением своих политических прав и возможностей в осуществлении МСУ и способности этими правами эффективно пользоваться.

Выдающийся русский ученый XIX в. А.Д. Градовский отмечал, что понятие «самоуправление» – это понятие политическое, определяемое степенью участия общества не только в административных делах местности, но и в общегосударственном управлении.

Он считал, что органы МСУ являются не только инструментом удовлетворения потребностей населения, но и средством поддержания данного государственного порядка [3, с. 187].

Теоретическими источниками, заложившими основы отечественной конституционной концепции МСУ, являются труды ученых XIX – начала XX в.: В.П. Безобразова, Б.Б. Веселовского, А.Д. Градовского, И.И. Дитяти, К.Р. Качоровского, А.А. Кизеветтера, М.М. Ковалевского, В.Н. Лешкова, В.Ф. Матвеева, А.Г. Михайловского, М.И. Свешникова, Д.Д. Семенова, Д.А. Столыпина, В.Ф. Тотомьянца, Б.Н. Чичерина, Г.И. Шрейдера, А.Н. Энгельгардта и др. Эти авторы одними из первых разработали понятийный аппарат осмысления МСУ, выявили сферы его полномочий, методы взаимодействия с различными субъектами власти, вопросы процедуры выборов, влияния на него политических процессов и пр. Результаты их исследований способствовали разработке положений о земских и городских формах МСУ, внесли значительный вклад в отечественную политическую науку, в теоретические, концептуальные и правовые основы земского, волостного и городского самоуправления, показали их значительную роль в обществе и государстве.

После революции 1917 г. и победы большевистской партии большое значение имел тот факт, что система новой политической власти строилась вокруг Советов, которые уже обрели форму и определенную степень

организованности, прежде чем стали конституционными органами государственной власти. Возникли Советы на многопартийной, достаточно демократической, хотя и классовый основе, но при дальнейшей своей большевистской эволюции превратились в структуры власти, выражающие и защищающие идеи и интересы только одной партии [6, с. 105]. Начиная с первого дня своего существования Советское государство издает целый ряд актов конституционного характера устройства новой власти, но во многом ее отдельные организационные формы, в том числе местное управление, складывались стихийно в ходе революционного процесса. Чтобы урегулировать этот процесс и закрепить те формы власти, которые соответствовали главным устоям новой государственности, была необходима официальная конституция. Ее создание явилось переломным моментом в становлении Советского государства.

10 июля 1918 г. V Всероссийский съезд Советов принял Конституцию, которая закрепила политическую основу государства – Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. В России была осуществлена диктатура пролетариата в форме Республики Советов [2, с. 477]. Конституция 1918 г. была краткой и, на наш взгляд, политически запутанной. Первая ее статья провозглашала Россию *«республикой Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов»*, *«вся власть в центре и на местах»* отдавалась Советам. Эти положения порождали ряд вопросов, поскольку в последующих статьях не разъяснялось, как власть должна делиться между центральными и местными органами, между самими Советами. В статье 56 Конституции говорилось, что в *«границах подведомственной им территории высшей властью являются съезды Советов (края, губернии, района и волости)»*. Но поскольку каждый край включал несколько губерний, а каждая губерния – множество районов и волостей, это положение оказывалось бессмыслицей. Все еще больше запутывалось статьей 61, поскольку она в противоречие принципу, согласно которому съезды Советов являлись *«высшей властью»* на своей территории, требовала от региональных Советов заниматься лишь местными

вопросами и одновременно *«проводить в жизнь решения высших органов советской власти»* [5, с. 27].

Превращение Советов в систему государственной власти, по замыслу большевиков, было сложной и совершенно новой задачей. Задача превращения местных Советов в звено единой государственной системы решалась во многом через статьи о бюджете и налогах, которые фактически устанавливали финансовую монополию центральной власти. Выборы во все звенья Советов, кроме городских и сельских, были многостепенные, непрямые. Правом избирать и быть избранными в Советы пользовались трудящиеся, достигшие ко дню выборов 18 лет, независимо от вероисповедания, национальности, пола, оседлости и т. п. Этим правом пользовались и военнослужащие. Кроме того, избиратели имели право отозвать избранного депутата. Таким образом, Конституция РСФСР 1918 г. определила и закрепила место Советов в новой политической системе власти. С одной стороны, они были формально первичными единицами власти в советской государственной структуре, с другой – они являлись органами местного управления со значительной самостоятельностью, но были подконтрольны центральному правительственным органам.

В таком политически усеченном виде у Советов, на наш взгляд, обнаруживалось мало самоуправленческих властных характеристик. Это подтверждается информацией, хотя и скудной, о текущей работе местных Советов в послереволюционные годы [4, с. 211–227]. Из нее видно, что если губернские и уездные съезды Советов и их исполкомы заседали более-менее регулярно, в соответствии с Конституцией, то волостные съезды Советов вскоре перестали практиковаться и сошли с политической сцены.

В 1924 г., в связи с образованием Союза ССР, была принята Конституция СССР, в значительной части вобравшая в себя положения Конституции 1918 года. В соответствии с положениями союзной Конституции 1924 г., в 1925 г. была принята новая редакция Конституции РСФСР. Разработанная Конституцией 1918 г. схема взаимоотношений центральной и местной властей сохранялась вплоть до принятия Конституции 1936 года.

Наиболее существенными изменениями политического характера организации местной власти в период между названными конституциями, на наш взгляд, являлись: резкое усиление власти исполнительных органов в сравнении с представительными, которое быстро нарастало со второй половины 20-х гг.; концентрация власти в центре за счет местных органов, что шло в разрез с содержанием конституционных положений и превращало местные органы власти, особенно в деревне, в простых исполнителей директив и постановлений, идущих от центральных органов; нарастание влияния на местную власть со стороны партийных комитетов ВКП(б). Однопартийная политическая система искусственно раздувала роль партии в управлении обществом на всех государственных уровнях, и местным органам власти приходилось довольствоваться формальной властью, которая осуществлялась в рамках своеобразного «пасынка» государственной власти.

5 декабря 1936 г. VIII Чрезвычайный Съезд Советов СССР принимает следующую советскую Конституцию, призванную закрепить построение основ социализма и продемонстрировать основные направления дальнейшего коммунистического строительства. В частности, был закреплен тезис о руководящей роли коммунистической партии. На наш взгляд, одной из важнейших задач конституции 1936 г. являлась демонстрация «*демократического фасада*» советской власти. В результате в ней нашли отражение некоторые принципы разделения властей, основанные на декларативной независимости советского «парламента», правительства и суда друг от друга. Конституция ушла от открытой дискриминации в избирательных правах, провозгласив принцип равноправия всех граждан.

Впервые в истории советского государства в конституционном тексте говорилось о политических и личных правах и свободах, социально-экономических правах. Специальная глава посвящалась *местным органам государственной власти*, причем ни о каком их самоуправлении не говорилось, но, таким образом, значительно поднималась роль исполнительной власти. Характерно то, что местные Советы конституционно были отнесены

к государственной структуре власти: «*Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, национальных округах, административных округах, районах, городах, поселках, селах... являются Советы депутатов трудящихся (ст. 77)*» [5, с. 141]. Статья 79 Конституции перечислила круг функций местного Совета – руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории, установление местного бюджета, обеспечение охраны государственного порядка, соблюдение законов и охрана прав граждан. На наш взгляд, за этими общими политическими фразами, не подкрепленными реальными властными полномочиями, не было ничего от самостоятельной власти и народовластия.

«*Исполнительные органы Советов депутатов трудящихся*, – говорилось в статье 89, – *непосредственно подотчетны как Совету депутатов трудящихся, их избравшему, так и исполнительному органу вышестоящего Совета депутатов трудящихся*» [там же, с. 143]. Указанной конституционной формулировкой ясно было сказано о подчиненности действий местной власти не закону, а вышестоящей власти. Более того, статья 90 гласила, что вышестоящие исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся имеют право отменять решения и распоряжения нижестоящих Советов депутатов трудящихся. Положениями этих статей окончательно определился новый формат политической власти: *формально широкая демократия, а фактически полностью аппаратная партийная власть*. К этому следует добавить повсеместно утвердившуюся сразу же после принятия Конституции 1936 г. практику выдвижения единственного кандидата в депутаты, подобранного партийными органами. В последующий исторический период вплоть до конца 60-х гг. XX столетия вопросами теоретического развития МСУ государственная власть практически не занималась. Внимание ученых было сосредоточено на изучении вопросов общенародного самоуправления, перехода к коммунистическому самоуправлению народа.

Первым значительным шагом в теоретическом и практическом развитии МСУ ста-

ло принятие закона Верховного Совета РСФСР «О сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся РСФСР», принятого 19 июля 1968 года. Этот значительный документ открыл новую страницу во взаимоотношениях государственной власти и местных органов управления, причем государственная власть с принятием этого закона официально стала доминирующей политической силой над органами МСУ. В первых же статьях закона подчеркивалось, что сельский или поселковый Совет хотя и избирается демократическим путем, осуществляет руководство развитием своей территории, обеспечивает соблюдение законов, контроль за работой расположенных на данной территории предприятий и организаций, но *«является органом государственной власти на объединяемой им территории и решает в пределах прав, предоставленных законом, все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов трудящихся села, поселка»* (статья 1) [1, с. 33].

Анализ указанного Закона еще раз подтверждает то, что значительные полномочия в предоставлении населению самоуправленческих начал предоставлялись не органам МСУ, а прежде всего государственным органам. На это несоответствие во властных полномочиях обращали внимание некоторые ученые, так, крупный специалист в области государственного управления И. Азовкин писал: «Социалистическое государство немислимо в виде конгломерата самоуправляющихся административно-территориальных единиц без директивного центра или с киселеобразной центральной властью. Государственная власть при социализме осуществляется через систему органов, составляющих единство ее центрального и местного звеньев» [2, с. 487].

Так называемые политические правила, установленные Законом на территории, подвластной МСУ, прежде всего устанавливали государственную власть и не хотели видеть нарождающихся самоуправленческих начал. В первых, огромное количество предприятий и организаций, размещавшихся на территории какого-либо Совета, были ему не подвластны, ибо имели отраслевое, ведомственное подчинение. И во-вторых, являясь низшим звеном в структуре государственной пирамиды власти,

*местные Советы были политически скованы в своих действиях решениями и контролем вышестоящих структур, их политическая самостоятельность была формальной.* Наконец, в-третьих, реальной властью на местах обладали райкомы КПСС, которые территориально руководили всей деятельностью сельских и поселковых Советов. В-четвертых, хозяйственные руководители, опираясь на свои трудовые коллективы и финансово-экономическую мощь своих предприятий, обычно не признавали над собой власти первичных советских структур, да и к районным относились пренебрежительно [1, с. 2–15].

Отсрочка в достижении целей коммунистического строительства вызвала необходимость принятия Конституции СССР, постулировавшей построение «общества развитого социализма». В апреле 1978 г. была принята четвертая Конституция РСФСР. Она более решительно и откровенно утверждала ведущую роль Коммунистической партии. В то же время Конституция признавала возрастание роли общественных организаций в управлении обществом, тем самым подчеркивая стремление к развитию народовластия. В главе VII «Местные органы государственной власти и управления в РСФСР» вообще не употребляются слова «народовластие», «самоуправление». Многие формулировки повторяли текст и политический смысл предыдущей Конституции, в том числе о функциональном назначении местных Советов, которые *«...решают все вопросы местного значения, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководят деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов...»* [4, с. 101].

На наш взгляд, всякий контроль народа над местной властью этого периода выглядел чисто символически, зато подчеркивалось возросшее значение исполкомов местных Советов. Им, как и самим Советам, в Конституции была отведена отдельная глава, и это как бы уравнивало их политическое положение, но на деле по-прежнему не закон и суд, а вышестоящий политический орган контролировал деятельность исполкомов. Конституция закрепляла сложившуюся иерархию и *«всевластие»* исполнительных и партийных органов внутри советской системы.

Отсутствие механизмов саморегуляции породило феномен административно-командной системы при постоянно провозглашаемой партийной номенклатурой демократии. В этом была заложена основа отчуждения народа от власти и собственности. Многие статьи Конституции отражали объективную тенденцию к углублению демократизации общества, закрепляли широкие права и свободы, провозглашали основополагающие общечеловеческие ценности, но одновременно закреплялись положения, укреплявшие административно-командную систему, которая не терпит проявления социальной активности вне контроля государства, а значит, аппарата бюрократии. В реальности при учете всей системы социально-политических отношений закреплялся контроль государства над обществом и составлявшими его структурами. Огосударствление общества подтверждалось законодательно.

Впервые на законодательном уровне основные принципы построения МСУ были разработаны в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», принятом 6 июня 1991 года. Закон дал определение понятия МСУ, очертил структуру и компетенцию его органов, показал его экономическую, финансовую, правовую основы, наметил специфику территориального общественного самоуправления – *«система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР»* [1, с. 20–21].

Принципиальным моментом данного законодательного определения является, на наш взгляд, то, что в его основу положены не *«органы государственной власти»*, а система деятельности граждан, не политические решения вышестоящих органов, а российское законодательство. В то же время деятельность МСУ по-прежнему предполагалось осуществлять через Советы, а также через местную администрацию. Но рядом с ними ставились различные формы непосредственной демократии, территориального общественного самоуправления. Органы МСУ наделялись правом юри-

дического лица, а гражданам гарантировались права на участие в их избрании.

На наш взгляд, с появлением этого закона была предпринята первая политическая попытка разграничить две структуры МСУ: представительную и распорядительную в лице Советов и различных органов общественного характера и исполнительную в лице местной администрации. Причем в нескольких статьях (29, 30, 33, 35) четко определялась подчиненность администрации местным Советам. По нашему мнению, закон создавал необходимую конституционную основу для будущего формирования в России демократической системы местного самоуправления [2, с. 492].

Однако указанный закон фактически не был реализован. События августа 1991 г. создали в Российской Федерации принципиально новую политическую обстановку. Конституция РФ образца 1993 г., а за ней и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определили конституционное право населения России на самостоятельное определение структуры органов МСУ. На практике это делегировалось правом самостоятельной разработки устава муниципального образования, в котором наряду с другими вопросами местного значения указывалась структура и порядок формирования органов МСУ данного конкретного муниципального образования (*статья 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»*).

Анализ реального состояния дел в сфере конституционного развития МСУ позволяет выделить общую для всей РФ тенденцию: в отсутствие четко выраженной и воплощенной в практические действия политической воли со стороны федерального центра по усилению роли МСУ в жизни государства и низкой гражданской инициативы со стороны населения к вопросам самоуправления, с практическим отсутствием со стороны государства пропаганды МСУ, в большинстве субъектов РФ законодательно не формируется политически благоприятный муниципальный макро- и микроклимат; органы МСУ практически повсеместно на организационном уровне поглощаются структурами региональной исполнительной власти; резко возросло партийное

вмешательство в нормотворческую и исполнительную деятельность органов муниципальной власти; партийные фракции на уровне муниципальных образований наращивают политическое доминирование в решении всех без исключения социально-экономических вопросах жизнедеятельности местной власти.

На наш взгляд, в конституционно-правовом пространстве современной России институт МСУ не имеет четко выраженного политического вектора развития. МСУ в Российской Федерации на современном этапе становится своеобразной псевдодемократической декорацией, встроенной в региональное политическое пространство таким образом, чтобы исключить любые его попытки стать полноправным субъектом политической и экономической жизни регионов.

Для этого используются три основных механизма:

1) *организационный* – диспропорция в распределении властных полномочий между представительными и исполнительными органами муниципальной власти, депутатский корпус, состоящий практически повсеместно из местной номенклатуры, прямо или косвенно зависящей от руководства муниципального образования, региона, закрепленный в некоторых регионах принцип избрания глав муниципальных образований депутатами местных представительных органов по предложению региональной администрации;

2) *финансовый* – формирование бюджетов муниципальных образований по-прежнему формируется и контролируется через областные законы о бюджете;

3) *партийный* – активное политическое влияние проправительственной партии «Единая Россия» в региональных парламентах на процесс формирования бюджетов муниципальных образований, жесткое лоббирование региональной и муниципальной власти ее кандидатов в избирательных кампаниях, проходящих на территориях муниципальных образований.

Для России с ее огромным и разнородным пространством, отличающимся низкой плотностью и слабыми коммуникационными связями, характерна локализация политичес-

ких интересов. Местные сообщества здесь довольно компактны, но разбросаны в огромном количестве по обширной территории. Другой особенностью России является повышенный интерес центральной власти к контролю над политическим пространством. Он обусловлен стремлением сохранить единство и территориальную целостность государства, части которого слабо связаны друг с другом по горизонтали. Отсюда явное преобладание вертикальных отношений «центр – периферия» над горизонтальными «от региона к региону, от местного сообщества к местному сообществу». Уже сейчас очевидно, что введение либерального законодательства на этапе «демократического романтизма» воспринимается как избыточная мера, и идет усиление централизованного контроля как по линии федеративных отношений, так и по линии МСУ.

Вместе с тем представляется, что МСУ в России может быть эффективным, поскольку субъекты федеративных отношений (региональные элиты, региональные идентичности, региональные интересы) в России слабы. Несмотря на то что органы МСУ не входят в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции РФ), они в любом случае осуществляют политическую власть со всеми присущими ей признаками. На наш взгляд, муниципальная власть, как система обеспечения потребностей населения и как одна из основ конституционного строя, имеет двойственные оценочные политические параметры. Подобный дуализм зафиксирован современной политической наукой и выражается в оценке МСУ, с одной стороны, как демократического института, независимого от государственного вмешательства. С другой стороны, МСУ оценивается как институт, функционирующий в рамках государственной политики.

Какой прогноз возможен на перспективы развития политического института МСУ в России в современных взаимоотношениях власти и общества? Не исключено, что институт МСУ на уровне муниципальных образований, городов и районов будет ликвидирован и преобразован в местный низовой уровень государственного управления.

Потребуется ли для этого изменение Конституции РФ, или власть пойдет по пути максимального изъятия полномочий института МСУ с последующей их передачей обратно, что в строгом соответствии со статьями 132 и 133 Конституции РФ создаст МСУ условия «подконтрольности» государству? Очевидно, что при таком сценарии самоуправленческие начала могут уйти в территориальное общественное самоуправление, что в принципе может привести к бурному развитию малых форм МСУ, таких как товарищества собственников жилья, домовые и микрорайонные комитеты и т. п. ячейки инициативы населения. При этом политические функции полностью уйдут к чиновникам государственной власти, а все народное самоуправление будет строиться вокруг сервисных функций ЖКХ.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Головин, В. А. Проблемы и пути развития местного самоуправления в Волгоградской области / В. А. Головин. – Волгоград : Знание, 1991. – 43 с.
2. Головин, В. А. Эволюция политического института местного самоуправления в России : монография / В. А. Головин. – Волгоград : Панорама, 2009. – 716 с.
3. Градовский, А. Д. Сочинения / А. Д. Градовский. – СПб. : Наука, 2001. – 512 с.
4. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации : сб. науч. тр. / под ред. А.В. Иванченко. – М. : Юриспруденция, 2004. – 320 с.
5. Медушевский, А. Н. Размышления о современном российском конституционализме / А. Н. Медушевский. – М. : РОССПЭН, 2007. – 176 с.
6. Пайпс, Р. Русская революция : в 3 кн. Кн. 2. Большевики в борьбе за власть. 1917–1918 / Р. Пайпс. – М. : Захаров, 2005. – 720 с.

**LOCAL SELF-GOVERNING IN THE RUSSIAN FEDERATION CONSTITUTIONS.  
POLITICAL SCIENCE ANALYSIS**

*V.A. Golovin*

In the article the political science analysis of constitutional development of local self-government institutions in Russia is presented, the main reasons for political predominance of the governmental system over the local self-government are established.

*Key words:* constitutional system, political system, the government, Soviet government, institutions of local governing.