

## ПРАВО

Наталья Петровна НОСОВА<sup>1</sup>  
Дмитрий Леонидович САВЕЛЬЕВ<sup>2</sup>  
Ольга Владимировна АЛИЕВА<sup>3</sup>

УДК 342.25

### КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

<sup>1</sup> доктор исторических наук, профессор  
кафедры государственного и муниципального управления,  
Тюменский государственный университет  
n.p.nosova@utmn.ru

<sup>2</sup> кандидат исторических наук, доцент  
кафедры государственного и муниципального управления,  
Тюменский государственный университет  
d.l.savelev@utmn.ru; ORCID: 0000-0002-4890-1217

<sup>3</sup> кандидат юридических наук, заведующий  
кафедрой государственного и муниципального управления,  
Тюменский государственный университет  
o.v.alieva@utmn.ru

#### Аннотация

Статья посвящена аналитическому исследованию изменений, произошедших в результате реформирования основного закона Российской Федерации. Авторы рассматривают современную конституционную реформу как комплексную системную модернизацию

---

**Цитирование:** Носова Н. П. Конституционная модернизация института местного самоуправления в Российской Федерации (историко-правовой аспект) / Н. П. Носова, Д. Л. Савельев, О. В. Алиева // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 3 (31). С. 58-75. DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-2-58-75

---

не только органов публичного управления, но и общественного развития страны в целом. Проблема исследуется в методологии историко-правового дискурса. В рамках заявленной темы анализируется историческая динамика конституционных изменений и оценок института местного самоуправления в России. Авторы исторически последовательно характеризуют развитие теоретических воззрений на проблемы изучаемого института, особенности реализации местного самоуправления и его взаимодействие с органами государства на разных этапах исторического развития. В статье проанализированы позиции советского конституционализма в сфере публичного управления, а также предпринята попытка оценки современного состояния и тенденций модернизации в связи с внесением последних поправок в российскую Конституцию.

Проведенный анализ показал, что сформированная современная система местного самоуправления — это результат длительного исторического развития российского общества, в котором нашли свое отражение социально-культурные, политические и экономические особенности как локальных территорий, так и государства в целом. Конституционное закрепление понятия «единая система публичного управления» основывается на ключевой идее о том, что выстраивание единой системы публичной власти в российских условиях может получить поступательное развитие и быть успешно реализованным только в рамках установления нового баланса разграничения полномочий между всеми уровнями власти и их взаимодействия на основе конструктивного диалога. Авторы приходят к выводу, что объективная и системная оценка изменения статуса органов местного самоуправления в обновленной структуре публичной власти может быть в полной мере реализована только после завершения процесса пересмотра федерального и регионального законодательства исходя из содержания норм обновленной Конституции, и их дальнейшего применения на практике.

#### **Ключевые слова**

Государственная власть, местное самоуправление, органы публичной власти, субсидиарность, Конституция РФ, конституционная модернизация, публичное управление, местное самоуправление.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-2-58-75**

#### **Введение**

Современную конституционную реформу в Российской Федерации можно рассматривать в качестве комплексной системной реформы. И не только в деятельности органов публичного управления, но и в общественном развитии страны в целом. Думается, что реформа прежде всего направлена на формирование принципиально новой парадигмы публичного управления — парадигмы, приоритетно нацеленной на повышение качества жизни населения и эффективности самого публичного управления.

С этой точки зрения важные и серьезные изменения, которые были внесены в главу 8 российской Конституции, определили по сути дальнейшее развитие всего публичного управления и местного самоуправления как его составляющей.

Да, теперь местное самоуправление в первую очередь следует рассматривать именно так. Ведь за основу блока конституционных поправок взята идея о единстве двух компонентов публичной власти — государственной и муниципальной как единой вертикально интегрированной системы органов.

Конституционное закрепление тезиса о единстве публичной власти не могло остаться незамеченным и стало мотивацией для широкого круга дискуссий не только в научно-теоретическом плане, но и в рамках анализа, отражающего практику взаимодействия органов публичной власти, по вопросам осуществления компетенций, возложенных на эти органы.

История развития и институционализации демократических элементов в системе российского публичного управления, к числу которых относятся и различные формы самоуправления, самоорганизации населения, достаточно ярко демонстрирует и свидетельствует о том, что интересы верховной власти нередко, а то и часто, превалировали над интересами общественными.

Многочисленные с разной степенью успешности попытки модернизации власти, направленные на расширение форм общественного участия и создание эффективно действующих институтов гражданского общества, сталкивались с объективной необходимостью осуществления стратегии «сильного государства», обусловленную факторами внешней и/или внутренней самоизоляции.

Особое место в рамках модернизационных процессов, затронувших российское государство, занимают те, которые направлены на формирование оптимальной не только для задач сегодняшнего дня, но и для будущих перспектив и целей, модели публичного управления. Центральный элемент данной модели (если таковая возможна) предусматривает нахождение и сохранение баланса между достаточно сильной верховной властью, деятельность которой базируется на нормах права, и системой самоорганизации граждан, воплощающейся в концепции местного самоуправления.

## **Методы**

Идея единства двух уровней публичной власти, как и, собственно, природы местного самоуправления, не просто не нова, она имеет достаточно долгую историческую эволюцию.

В начале XX столетия в политико-правовой литературе возобладала «государственная» трактовка понятия местного самоуправления.

Обоснованием данной позиции служило мнение, что органы власти, действующие в рамках локальных территорий и имеющие статус «местных органов», наделяются полномочиями самим государством. В силу этого характер властных функций местных органов является прямым продолжением государственной власти, и, следовательно, отсутствуют основания для противопоставления государственных и местных властных структур, которые по сути являются единым целым.

Одним из утвердившихся отечественных подходов к оценке содержания местного самоуправления, который сформировался в 70-е гг. XIX в., стала «го-

сударственная» теория, активно разрабатывавшаяся в трудах В. П. Безобразова, А. Д. Градовского, Н. И. Лазаревского, Б. Н. Чичерина.

Отмечая наличие права органами местной власти осуществлять «управление в области администрации, юстиции, налогов от государства и по государственным законам» [4, с. 41] делался логический вывод о единстве системы управления и отсутствии особого статуса местных властных структур.

Резюмируем, что приверженцы государственной теории рассматривают понятие «местное самоуправление» как относительную категорию, содержательный смысл которой может быть раскрыт только через анализ содержания и характеристик понятия «центральное управление».

Трактовка местного управления как специфической разновидности публичной власти, но при этом неотъемлемой составляющей системы государственного управления, должна исходить из принципа приоритетной роли государства в определении содержания деятельности и самой структуры местной власти.

Нельзя не отметить, что реализация «государственного» подхода к формированию системы местного самоуправления предполагает не один вариант взаимоотношений центральных и местных органов власти: государство в полном объеме контролирует деятельность органов местного самоуправления либо местное сообщество, получая право на формирование собственных органов управления, находится под «наблюдением» государственного служащего, выполняющего функции внешнего аудитора.

Самоуправление в рамках подобной интерпретации рассматривается как право, дарованное верховной властью отдельным элементам социально-политической системы (отдельным территориальным образованиям, сублокальным территориям, корпорациям, общинным и сословным объединениям) на самостоятельное управление, исходя из собственных экономических, административных и иных интересов, «но под контролем агентов правительственной власти» [9, с. 93].

По мнению А. Д. Градовского, совокупность органов власти на местах и содержание их деятельности представляет собой систему, функционирование которой базируется на принципах «внутреннего управления, при которой государство передает некоторые из своих задач в руки местного населения». Следовательно, проблематика содержания самоуправления на местах не должна рассматриваться сквозь призму противопоставления двух институций — государства в лице органов власти и локальных управленческих структур, выражающих интересы местных сообществ. Задача сводится к необходимости эффективного и последовательного распределения «дел в самой правительственной сфере» [6].

Другой теоретик местного самоуправления В. П. Безобразов считал, что создаваемые в тот период земства как сословно-представительные органы обеспечивали реализацию двух групп властных функций — отдельных полномочий государственных органов и решали задачи управления местным хозяйством [1].

Антитезой «государственной» теории местного самоуправления выступает «общественная» (хозяйственная) теория самоуправления, в основе которой заложен тезис о противопоставлении двух сфер политических и экономических отношений — государственной и общественной. Различия в институциональной организации и самоорганизации проистекают из разности, а в ряде случаев и антагонизме, интересов государства и местных сообществ.

Сущностные характеристики местного самоуправления в трактовке «общественников» основаны на убеждении необходимости расширения прав местных сообществ на самостоятельное управление своими общественными интересами при «сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами» [18, с. 489]. Реализация такого подхода создает предпосылки для повышения эффективности деятельности государственных структур за счет передачи полномочий связанных с решением частных задач жизнедеятельности граждан на низовой уровень управления. Децентрализация системы управления в этой конфигурации власти предусматривает и сокращение государственных расходов на осуществление деятельности по решению «местных вопросов», что рассматривается как прерогатива местного сообщества и местных властей. Подходы, закрепленные в «общественной» теории местного самоуправления, были взяты за основу составителями русского городского Положения 1870 г. [5].

Именно эти воззрения дали толчок развитию теории местного самоуправления в России, которую часто называют общественно-хозяйственной. Концептуально общественная и общественно-хозяйственная теории практически схожи. А. И. Васильчиков [3], В. Н. Лешков [20], подчеркивая разность сфер деятельности и организационных форм функционирования государственных и местных органов, настаивали на законодательном определении круга полномочий, передаваемых местным структурам.

При этом особое внимание при оценке эффективности функционирования самоуправления отводилось реальной независимости и самостоятельности местных органов от органов государственной власти. Как справедливо отмечал Н. И. Лазаревский, положительный эффект самоуправления в рамках административной деятельности проявляется лишь в ситуации, когда органы государственной власти предоставляют местным структурам реальные полномочия и минимизируют свое вмешательство в их деятельность [19, с. 47]. Особое внимание должно уделяться созданию механизмов позволяющих обеспечить действительную реализацию полномочий органами местной власти исключая неформальные практики влияния со стороны государственных органов.

Размышляя о будущем конституционном устройстве страны, передовые общественные деятели ратовали за расширение самостоятельности местных органов, формирование народного представительства и привлечению местных органов к участию в делах государства.

Теоретические представления российских ученых второй половины XIX в. заложили основные векторы научно-теоретического анализа природы и содержательных характеристик местного самоуправления на длительную перспекти-

ву. Выдвинутые и получившие всестороннее обоснование идеи относительно сущности местного самоуправления остаются актуальными и в XXI столетии с учетом социально-политических и экономических сдвигов, оказавших существенное влияние на развитие системы местного самоуправления в XX в.

Октябрьский переворот 1917 г. положил начало формированию новой конфигурации государственного управления, основанной на многоуровневой системе Советов депутатов трудящихся и солдат как представительных органов. При этом основополагающий принцип «советской» формы власти, предусматривал жесткую соподчиненность Советов, которые сверху донизу образовали единую вертикаль государственной власти.

Начальный этап формирования нового механизма управления предусматривал укрепление и развитие Советов как органов власти, альтернативой которым выступали городские думы и земские управы. Противостояние земств и Советов как двух организационных форм представительства интересов населения на местах фактически начинает сворачиваться с января 1918 г. В директиве НКВД РСФСР закреплялся тезис о запрете деятельности земских и городских органов управления и передачи властных полномочий Советам. При этом Советам рекомендовалось активно привлекать в свой состав кадровые ресурсы земских учреждений.

Конституция РСФСР 1918 г. закрепила систему Советов [16]. В качестве высшего органа власти в рамках сложившегося административно-территориального деления страны выступали съезды советов. Исполнительные и распорядительные функции между съездами Советов возлагались на их исполнительные комитеты.

Внутренняя организационная структура исполнительных комитетов предусматривала создание отделов, сформированных по отраслевому принципу и имевших «двойное подчинение» — Советам на местах с одной стороны и соответствующему центральному наркомату с другой [17].

Этот принцип сохранился и в Конституции 1924 г. [14], закрепившей принципы управления новым государственным образованием — СССР.

Конституция СССР 1936 г. изменила административно-территориальное деление страны, но в основе государственного устройства по-прежнему лежала советская система представительных органов всех уровней [14].

Принятие Конституции СССР 1977 г. [11] предусматривало ряд изменений в статусе и организационных принципах деятельности Советов. Советы были переименованы в Советы народных депутатов, изменились сроки их полномочий. Вместе с тем положения Конституции 1977 г. не только сохранили сформированные ранее принципы организации системы государственного управления, предусматривающие особую роль партийных структур, но еще более усилили роль последних в системе реализации государственно-управленческих функций. Ярко проявившаяся тенденция на централизацию партийно-государственного аппарата означала снижение роли Советов при рассмотрении и принятии управленческих решений, фактически поставив их под контроль партийной номенклатуры. Данная конфигурация политической власти сохранялась вплоть до конца 1980-х гг.

В конце 1980-х — начале 1990-х гг. возрастает внимание к проблемам местного самоуправления, основанным на признании необходимости изменения направленности организации местной власти, предусматривающей переход от командно-административных к экономическим методам управления. Особое внимание с точки зрения теории и практики функционирования местного самоуправления приобретает проблематика реформирования системы местных Советов и переоценки содержания и основных направлений их деятельности [7].

Попытки реформирования системы управления на местах возродили споры между «государственниками» и приверженцами «общественной теории», но уже на новом витке развития исторического процесса.

В рамках развернувшихся дискуссий была предпринята попытка переосмыслить двойственный характер советской системы местного самоуправления с позиции расширения роли местных Советов в рамках общей политики демократизации за счет новых организационных форм общественной самодеятельности и территориального самоуправления [13].

Сторонники возможной контролируемой трансформации Советов местных депутатов «из органов государственной власти в органы местного самоуправления» [24] полагали, что правовой основой подобных изменений станут новые законодательные акты — Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР» 1990 г. [10] и Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г. Содержание этих законов стало важным шагом в изменении подходов к трактовке понятия «местное самоуправление», принципов и границ его осуществления.

Фактически была предпринята попытка обосновать необходимость поэтапного разграничения системы органов государственной власти и местного самоуправления. Последние, по замыслу реформаторов, должны были получить широкий круг полномочий по самостоятельному решению локальных вопросов.

Однако реальная оценка финансово-экономических возможностей и степень политической самостоятельности Советов ставили под сомнение реализуемость такого подхода. Отказ от сложившейся вертикали государственной власти на основе системы Советов народных депутатов рассматривался рядом авторов как преждевременный шаг. Социальные и политические реалии иллюстрировали целый ряд объективных ограничений, отражающих невозможность «сконструировать местное самоуправление так, чтобы оно было абсолютно свободно от государственной политики» [2, с. 49].

Переломным моментом в развернувшихся дискуссиях стало принятие Конституции РФ в декабре 1993 г. [15], которая определила местное самоуправление как самостоятельный уровень власти с одновременным закреплением самостоятельного статуса органов местного самоуправления.

В рамках демократического транзита начала 1990-х гг. в политическом и общественном сознании происходит закрепление нового взгляда на содержание местного самоуправления.

Непосредственная реализация демократических принципов политического управления, развитие институтов гражданского общества рассматривается

в контексте максимальной самостоятельности системы местного самоуправления и закреплении ее статуса в качестве самостоятельного властного публичного института.

Правовая и организационная основа российской модели муниципального управления отталкивается от принципов, которые содержатся в Европейской Хартии местного самоуправления.

Под местным самоуправлением в Хартии понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [8].

В рамках подобного подхода создаются предпосылки и правовые гарантии для вовлечения граждан в систему публичного управления, основанную на принципах демократизации общественных отношений и децентрализации при принятии управленческих решений исходя из интересов местного сообщества. При этом органам местной власти предоставляются реальные полномочия в рамках решения вопросов развития локальных территорий на основе действующего законодательства.

Взаимодействие государства и институтов гражданского общества, к числу которых можно отнести местное самоуправление, исходит из понимания местного самоуправления не просто как основы демократического строя, но как уровня публичной власти, который позволяет непосредственно осуществить право граждан на участие в управлении государственными делами. Государство же рассматривается как политический институт, обеспечивающий реализацию законных прав граждан.

Фактическая рецепция принципов и подходов к организации местного самоуправления содержащихся в Европейской хартии местного самоуправления нашла свое отражение как в Конституции РФ, так и в федеральном законе № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (опубликован и вступил в силу 1 сентября 1995 г.) [25].

Важно подчеркнуть, что при определении подходов к принципам организации системы муниципальной власти нормы федерального закона 1995 г. четко коррелируются с нормами статьи 72 Конституции РФ.

Артикуляция общих принципов организации местного самоуправления является предметом совместного ведения РФ и ее субъектов. Реализация такого подхода фактически предусматривает, что на уровне федерального законодательства определяются общие рамки организации системы местного самоуправления, а на уровне регионального законодательства закрепляются особенности организации этой системы, исходя из исторических и иных традиций региона, сложившихся практик и подходов к организации местной власти в субъекте.

Однако, как показывает анализ практики применения норм Федерального закона на уровне субъектов РФ, особенности и традиции участия граждан в местном самоуправлении не нашли должного отражения в правовых актах

регионального уровня. Значимым пробелом является отсутствие четкого закрепления форм ответственности местной власти перед гражданами и государственными структурами, а также отсутствие структурированной системы мер контроля за деятельностью должностных лиц в рамках принятия и реализации управленческих решений.

Однако, несмотря на имевшиеся пробелы, именно положения упомянутого закона заложили общие подходы к финансово-экономическому обеспечению деятельности местных сообществ в рамках решения вопросов местного значения, закрепив за муниципальными образованияами право на собственные источники финансовых поступлений и возможность осуществления экономической деятельности за счет использования муниципальной собственности.

Новый этап развития системы местного самоуправления в России был обусловлен принятием 6 октября 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ [26]

Содержание принципиально переработанного федерального закона 1995 г. (а фактически нового закона) в определенной степени направлено на преодоление тех противоречий и проблем развития местного самоуправления, которые проявились в ходе его реализации. Прежде всего хотелось бы отметить направленность норм нового закона на повышение статуса и расширения функций представительных органов власти.

Может показаться, что тенденции на усиление регламентации и детализации функционирования органов местного самоуправления со стороны федеральных структур, четко проявившиеся в федеральном законе № 131-ФЗ, в определенной степени сокращают возможности влияния на содержание деятельности муниципальных органов региональными органами. Однако в рамках практической реализации положений федерального закона зависимость муниципальных властей от региональных органов сложно переоценить. Особенно ярко такая зависимость проявляется в вопросах межбюджетных отношений и территориальной организации местного самоуправления в рамках субъекта РФ.

Конституционная норма постулирует, организационную обособленность муниципального управления от системы государственной власти. Смысловое содержание данной нормы предусматривает использование муниципальными органами самоуправленческих и координационных механизмов, имманентных системе местного самоуправления и учитывающих особенности локальных систем управления как в границах субъекта федерации, так и в масштабах РФ в целом.

Одним из механизмов, обеспечивающих защиту интересов муниципальных органов в рамках взаимодействия с федеральными и региональными органами, может стать воссоздание и актуализация деятельности объединений муниципальных образований [23], которые выражают консолидированную позицию органов местного самоуправления по наиболее значимым вопросам взаимодействия всех уровней власти.

Значимой новацией стала норма, согласно которой в случае ненадлежащего исполнения полномочий муниципальными исполнительно — распорядительными органами предусмотрена возможность временного исполнения данных полномочий региональными органами власти. При этом следует подчеркнуть, что в законе 2003 г. недостаточно полно прописаны подходы к содержанию форм ответственности муниципальных органов и должностных лиц перед государством.

Можно сделать вывод, что местное самоуправление как форма коллективной реализации населением непосредственно или через органы местного самоуправления права на решение вопросов местного значения фактически интегрируется в общую институциональную систему по реализации публичных функций и задач, осуществляемых органами государственной власти.

Предпринятый выше анализ сложившихся подходов и легальных определений, а также основных направлений практики такого многогранного явления, как местное самоуправление, позволяет понять логику и значение тех изменений и дополнений, которые были внесены в главу 8 российской Конституции. Заметим, что ключевая статья 12 Конституции сохранила ранее закрепленное положение о гарантии осуществления местного самоуправления на территории РФ, самостоятельности в границах установленных полномочий.

Однако, как следует из поправок и дополнений, внесенных в главу восьмую Конституции РФ, принцип самостоятельности и независимости муниципальных органов в рамках взаимодействия с органами государственной власти не рассматривается как незыблемый.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

Подход, воспринятый российской властью и ориентированный на формирование единой вертикали публичной власти, закрепленный в новой редакции Конституции, дает возможность государственным структурам федерального и регионального уровней значительно расширить и по собственной инициативе использовать различные организационно-правовые механизмы взаимодействия с муниципальными органами.

Ярким подтверждением расширения полномочий государственных органов в отношении муниципальных структур является норма (статья 131 (часть 1.1) Конституции РФ) предоставляющая возможность органам государственной власти принимать участие в формировании органов местного самоуправления, если это предусмотрено действующим законодательством, а также назначать и освобождать от должности должностных лиц муниципального образования.

Концептуальные позиции конституционной реформы 2020 г. в определенной степени предопределены запросами российского социума к органам публичной власти. Расширение общественного представительства и реальное включение институтов гражданского общества в структуру государственного и муниципального управления, с одной стороны, ориентировано на стабильное функционирование всех институтов публичного управления, а с другой, на максималь-

но эффективное обеспечение удовлетворения социально-экономических и политических потребностей граждан. Согласимся с позицией А. А. Ивановой, что изменения, внесенные в Конституцию РФ, «направлены на прекращение полемики о месте местного самоуправления в системе власти с целью решения проблем на том уровне, на котором оно эффективно для граждан» [12, с. 421-431].

В целом можно утверждать, что фактическое изменение статуса местного самоуправления в системе публичной власти после 2020 г. свидетельствует о преобладании центростремительных тенденций, закреплении вертикально интегрированного подхода в структуре отношений всех уровней власти через введение дефиниции «единая система публичной власти».

Идея единства публичной власти в государстве, заложенная в основу конституционных поправок в части 3 статьи 132 российской Конституции (в обновленной редакции), закрепляет данный принцип: органы местного самоуправления и органы государственной власти рассматриваются в качестве элементов единой системы публичной власти в РФ.

Стратегическая задача, на решение которой направлено данное изменение, заключается в повышении эффективности взаимодействия властных структур в рамках решения задач социального и экономического развития территории в интересах проживающих там граждан.

Категории «публичная власть», «система публичной власти», «государственные органы» упоминаются в обновленных статьях Конституции РФ: часть 1 ст. 67, п. «г» ст. 71, ч. 1 ст. 80, п. «д.5» ст. 83, ч. 3 ст. 131. В то же время основной закон государства не раскрывает определения этой концепции. Закрепление этих понятий в тексте Конституции РФ не означает, что они концептуально меняют функциональную основу взаимодействия органов власти различного уровня. Это проявляется, например, в норме ч. 2 ст. 132 Конституции, согласно которой органы местного самоуправления могут быть наделены федеральным или региональным законом отдельными государственными полномочиями, с предоставлением финансовых и экономических ресурсов, необходимых для их осуществления. В этом случае государство наделено правом контролировать выполнение делегированных полномочий. Полагаем, что на данном этапе развития конституционного права в РФ закрепление развернутого определения «публичная власть» в тексте Конституции не является целесообразным. Конкретизация содержания данного понятия, на наш взгляд, должна найти отражение в федеральном законодательстве, регламентирующем содержание деятельности органов публичной власти. Как показывает практика конкретизация механизмов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления посредством системы федерального и регионального законодательства позволяет не только очертить сферы деятельности отдельных органов, но и сформировать концептуальные основы формирования единой системы публичного управления.

Таким образом, логическая цепочка, устанавливающая общие принципы формирования публичных органов власти разного уровня, закрепляется в Ос-

новном законе России и определяет статус органов местного самоуправления как части многоуровневой системы публичной власти. При этом принцип разграничения функций и полномочий рассматривается в качестве неотъемлемого элемента единого государственного механизма. В силу этих обстоятельств местное самоуправление может быть эффективным только при условии организационной и правовой гармонизации отношений органов власти различных уровней [21].

### **Заключение**

Как видим из проведенного анализа, непосредственное закрепление принципа единства публичной власти в обновленной редакции соответствующих конституционных положений отражает сложившиеся и в определенной степени институционализированные формы взаимодействия органов власти, нашедшие свое отражение в правореализационной практике.

Сформированная система местного самоуправления — это результат длительного исторического развития российского общества, в котором нашли свое отражение социально-культурные, политические и экономические особенности как локальных территорий, так и государства в целом. В данном контексте современный этап развития местного самоуправления имеет собственные «временные и национальные особенности», которые не обусловлены ни европейскими моделями организации местной власти, ни историческими уроками российских земств [22].

Ключевая идея выстраивания единой системы публичной власти в российских условиях может получить поступательное развитие и быть успешно реализованной только в рамках установления нового баланса разграничения полномочий между всеми уровнями власти и их взаимодействия на основе конструктивного диалога.

Практическое осуществление положений, закрепленных в новой редакции Конституции РФ, во многом будет определяться изменением подходов к проблеме ответственности органов публичной власти и связанной с ней проблемой субсидиарности построения взаимоотношений между государством и местным самоуправлением. Иными словами, принципиальное значение приобретает вопрос разграничения предметов ведения между уровнями управления в рамках единой системы публичной власти — если опираться на тезис о единстве как таковой.

Конституционное закрепление понятия «единая система публичного управления» требует новой оценки проблемы ответственности органов местного самоуправления за результаты осуществляемой деятельности и перед населением, и перед вышестоящим уровнем публичного администрирования. Чему в рамках конституционной нормы практика отдаст предпочтение? Найдет ли она искомый баланс конструктивного взаимодействия между всеми уровнями публичной власти? Или конституционное укрепление вертикали публичной власти станет преобладающим?

Подводя промежуточные итоги введения новелл в Конституцию с точки зрения организации органов государственной власти, можно сделать предположение о дальнейшем укреплении вертикали власти и трансформации органов местного самоуправления в организационном и правовом аспекте в составную часть единого механизма публичного управления.

Объективная и системная оценка изменения статуса органов местного самоуправления в обновленной структуре публичной власти может быть оценено в полной мере только после завершения процесса пересмотра федерального и регионального законодательства исходя из содержания норм обновленной Конституции, и их дальнейшего применения на практике.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление / В. П. Безобразов // Русский вестник. 1874. Апрель. С. 524-273.
2. Васильев В. И. Советы или муниципалитеты? / В. И. Васильев // Народный депутат. 1991. № 16. С. 47-54.
3. Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: в 3 томах / А. И. Васильчиков. СПб.: Типография Эдуарда Праца, 1870. Том 2. 479 с.
4. Гнейст Р. Г. Правовое государство и административные суды Германии / Р. Г. Гнейст. СПб.: Тип. В. Безобразова и Ко, 1896. 371 с.
5. Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 2. Том XLV. № 48498.
6. Градовский А. Д. Система местного самоуправления на западе Европы и в России / А. Д. Градовский // Сборник государственных знаний / Под ред. В. П. Безобразова. Санкт-Петербург: Издательство Д. Е. Кожанчикова. Т. 5. 460 с.
7. Дьяльнов Г. В. Советы народных депутатов в условиях перестройки / Г. В. Дьяльнов; отв. ред. Ю. А. Макаров. Саратов: Издательство Саратовского университета, 1990. 86 с.
8. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). 1985 // Гарант: справочно-правовая система. URL: <http://base.garant.ru/2540485/#ixzz5Oe2XnPC> (дата обращения: 23.09.2021).
9. Еремян В. В. История местного самоуправления России (XII — начало XX века) / В. В. Еремян, М. В. Федоров. М.: Изд-во РУДН, 1999. 295 с.
10. Закон СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР» // Известия. 1991. 18 февраля.
11. Закон СССР от 7 октября 1977 г. № 6367-IX «О порядке введения в действие Конституции (Основного Закона) СССР. URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/1592893/> (дата обращения: 15.10.2021).
12. Иванова А. А. Конституционное закрепление местного самоуправления: теоретико-правовой подход / А. А. Иванова // Вестник Удмуртского университета. 2021. Том 31. Вып. 3. С. 421-431.
13. Кашо В. С. Органы территориального общественного самоуправления / В. С. Кашо, В. Т. Прохоров // Государство и право. 1992. № 7. С. 46-53.

14. Конституция (Основной Закон) СССР 1924 г. Утверждена резолюцией II Съезда Советов от 31 января 1924 г. URL: [https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1924/red\\_1924/5508661/](https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1924/red_1924/5508661/) (дата обращения: 15.10.2021).
15. Конституция Российской Федерации. Принята всеобщим голосованием 12.12.1993. URL: <https://base.garant.ru/10103000/> (дата обращения: 15.10.2021).
16. Конституция РСФСР 1918 г. Принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г. URL: <https://base.garant.ru/185478/> (дата обращения: 15.10.2021).
17. Коржихина Т. П. Советское государство и его учреждения / Т. П. Коржихина. М.: РГГУ, 1994. 418 с.
18. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов. СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1909. Том 2. Часть особенная. 747 с.
19. Лазаревский Н. И. Самоуправление / Н. И. Лазаревский // Мелкая земская единица: сб. статей. СПб.: [б. и.], 1903. 471 с.
20. Лешков В. Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по «Положению 1864 года января первого» / В. Н. Лешков // День. 1865. № 42-44.
21. Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / О. А. Кожевников, А. А. Ларичев, Н. Л. Пешин; под общ. ред. Л. Т. Чихладзе, А. А. Ларичева, Е. Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. 343 с.
22. Писарькова Л. Ф. Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычай, повинности, право / Л. Ф. Писарькова // Отечественная история. 2001. № 2. С. 3-27. № 3. С. 25-29.
23. Указ Президента РФ от 22.10.1998 № 1281 (ред. от 28.05.2004) «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 октября 1998 г. № 43. Ст. 5336.
24. Фадеев В. И. Местное самоуправление: российский вариант. Научно-аналитические обзоры / В. И. Фадеев, П. И. Шлемин; отв. ред. Е. В. Алферов. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 1993. 67 с.
25. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 августа 1995 г. № 35. Ст. 3506.
26. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40. Ст. 3822.

**Natalia P. NOSOVA<sup>1</sup>**  
**Dmitrii L. SAVELEV<sup>2</sup>**  
**Olga V. ALIEVA<sup>3</sup>**

UDC 342.25

## CONSTITUTIONAL MODERNIZATION OF THE INSTITUTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

<sup>1</sup> Dr. Sci. (Hist.), Professor,  
Department of State and Municipal Administration,  
University of Tyumen  
n.p.nosova@utmn.ru

<sup>2</sup> Cand. Sci. (Hist.), Associate Professor,  
Department of State and Municipal Administration,  
University of Tyumen  
d.l.savelev@utmn.ru; ORCID: 0000-0002-4890-1217;

<sup>3</sup> Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor,  
Department of State and Municipal Administration,  
University of Tyumen  
o.v.alieva@utmn.ru

### **Abstract**

The article is an analytical study of the changes that have occurred as a result of the reform of the federal land of the Russian Federation. The authors consider the modern constitutional reform as a comprehensive systemic modernization of not only public administration bodies but also the social development of the country as a whole. The problem lies in the methodology of historical and legal discourse.

Within the framework of the stated topic, the historical dynamics of constitutional changes and assessments of the institution of local self-government in Russia is analyzed. The authors historically consistently characterize the development of theoretical views on the problems

---

**Citation:** Nosova N. P., Savelev D. L., Alieva O. V. 2022. "Constitutional modernization of the institution of local self-government in the Russian Federation". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 3 (31), pp. 58-75. DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-3-58-75

---

of the institution under study, the features of the implementation of local self-government and its interaction with state bodies at different stages of historical development.

The article analyzes the positions of Soviet constitutionalism in the field of public administration, and also attempts to assess the current state and modernization trends in connection with the latest amendments to the Russian Constitution.

The analysis showed that the formed modern system of local self-government is the result of a long historical development of Russian society, which reflects the socio-cultural, political and economic features of both local territories and the state as a whole.

The constitutional consolidation of the concept of “single system of public administration” is based on the key idea that building a unified system of public authority in Russian conditions can be progressively developed and be successfully implemented only within the framework of establishing a new balance of delineation of powers between all levels of government and their interaction on the basis of constructive dialogue.

The authors come to the conclusion that an objective and systematic assessment of the change in the status of local governments in the updated structure of public authority can be fully implemented only after the completion of the process of reviewing federal and regional legislation based on the content of the norms of the updated Constitution, and their further application in practice.

#### **Keywords**

State power, local self-government, public authorities, subsidiarity, the Constitution of the Russian Federation, constitutional modernization, public administration, local self-government.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-2-58-75**

#### **REFERENCES**

1. Bezobrazov V. P. 1874. “Zemstvo institutions and self-government”. Russian Bulletin. Moscow. Pp. 524-273. [In Russian]
2. Vasiliev V. I. 1991. “Councils or municipalities?”. People’s Deputy, no. 16, pp. 47-54. [In Russian]
3. Vasilchikov A. I. 1870. About self-government. Comparative review of Russian and foreign zemstvo and public institutions. Saint-Petersburg: The typography of Eduard Praza. Vol. 2. 479 p. [In Russian]
4. Gneist R. G. 1896. The rule of law and administrative courts in Germany. Saint-Petersburg: Typography of V. Bezobrazov and Co. 371 p. [In Russian]
5. Complete collection of laws of the Russian Empire (CCL). City position of 16 June 1870. Part 2, vol. 45, no. 48498. [In Russian]
6. Gradovsky A. D. “The system of local self-government in the West of Europe and in Russia”. Collection of state knowledge. Edited by V. P. Bezobrazov. Saint-Petersburg: Publishing House of D. E. Kozhanchikov. Vol. 5. 460 p. [In Russian]

7. Dyl'nov G. V. 1990. Councils of people's deputies in the conditions of "perestroika". Edited by Yu. A. Makarov. Saratov: Saratov University Publishing House. 86 p. [In Russian]
8. Garant legal reference system. 1985. European charter of local self-government ETS no. 122 (Strasbourg). Accessed on 23 September 2021. <http://base.garant.ru/2540485/#ix-zz5Oe2XnIIC> [In Russian]
9. Eremyan V. V., Fedorov M. V. 1999. History of local self-government in Russia (12<sup>th</sup> — early 20<sup>th</sup> century). Moscow: RUDN University Publishing House. 295 p. [In Russian]
10. Izvestia. 18 February 1991. Law of the USSR of 9 April 1990 "On the general principles of local self-government and local economy of the USSR". [In Russian]
11. Law of the USSR of 7 October 1977 no. 6367-IX "On the procedure for enacting the constitution (Basic Law) of the USSR. Accessed on 15 October 2021. <http://www.rusconstitution.ru/library/articles/9675> [In Russian]
12. Ivanova A. A. 2021. "Constitutional consolidation of local self-government: theoretical and legal approach". Udmurt University Herald, vol. 31, iss. 3, pp. 421-431. [In Russian]
13. Kasho V. S., Prokhorov V. T. 1992. "Bodies of territorial public self-government". State and Law, no. 7, pp. 46-53. [In Russian]
14. The Constitution (Basic Law) of the USSR of 1924. Approved by the resolution of the 2<sup>nd</sup> Congress of Soviets of 31 January 1924. Accessed on 15 October 2021. <http://www.rusconstitution.ru/terem/9572> [In Russian]
15. The Constitution of the Russian Federation. Adopted by universal vote on 12 December 1993. Accessed on 15 October 2021. <http://www.rusconstitution.ru/terem/44> [In Russian]
16. The Constitution of the RSFSR of 1918. Adopted by the 5<sup>th</sup> All-Russian Congress of Soviets in a meeting of 10 July 1918. Accessed on 15 October 2021. <http://www.rusconstitution.ru/terem> [In Russian]
17. Korzhikhina T. P. 1994. The Soviet state and its institutions. Moscow: Russian State University for the Humanities. 418 p. [In Russian]
18. Korkunov N. M. 1909. Russian state law. Saint-Petersburg: Typography of M. M. Stasyulevich. Vol. 2. Special part. 747 p. [In Russian]
19. Lazarevsky N. I. 1903. "Self-government". Small zemstvo unit: collection of articles. Saint-Petersburg: [b.i.]. 471 p. [In Russian]
20. Leshkov V. N. 1865. "Experience in the theory of the zemstvo and its zemstvo institutions according to the 'Regulations of 1 January 1864'". Day. No. 42-44. [In Russian]
21. Kozhevnikov O. A., Larichev A. A., Peshin N. L. 2020. Local self-government in a single system of public authority. Vector and consequences of the constitutional reform in the Russian Federation: monograph. Edited by L. T. Chikhladze, A. A. Laricheva, E. N. Khazova. Moscow: UNITY-DANA. 343 p. [In Russian]
22. Pisarkova L. F. 2001. "The development of local self-government in Russia before the great reforms: custom, duties, law". National History, no. 2, pp. 3-27; no. 3, pp. 25-29. [In Russian]
23. Collection of Legislation of the Russian Federation of 26 October 1998 no. 43, art. 5336. Decree of the President of the Russian Federation of 22 October 1998 no. 1281 (as amended on 28 May 2004) "On the Congress of municipalities of the Russian Federation" (outdated). [In Russian]

24. Fadeev V. I., Shlemin P. I. 1993. Local self-government: the Russian version. Scientific and analytical reviews. Edited by E. V. Alferov. Moscow: Russian Academy of Sciences Publishing House. 67 p. [In Russian]
25. Collection of Legislation of the Russian Federation of 28 August 1995 no. 35, art. 3506. Federal Law of 28 August 1995 no. 154-FZ “On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation”. [In Russian]
26. Collection of Legislation of the Russian Federation of 6 October 2003 no. 40, art. 3822. Federal Law of 6 October 2003 no. 131-FZ “On the general principles of organization of local self-government in the Russian Federation”. [In Russian]