

## ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ЭВОЛЮЦИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

**М.Ю. Дитятковский**<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> *Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), г. Москва, Россия*

<sup>2</sup> *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*

### **Информация о статье**

Дата поступления –

21 февраля 2021 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2021 г.

### **Ключевые слова**

Президент РФ, местное самоуправление, эволюция взаимоотношений, история местного самоуправления, поправки к Конституции РФ, публичная власть

На основе применения исторического метода и метода сравнительно-правового анализа нормативных правовых актов Российской Федерации разных лет сделана попытка исследования эволюции взаимоотношений Президента РФ и местного самоуправления в современной России за последние 30 лет. Определены пять этапов развития взаимоотношений Президента РФ и местного самоуправления, их характерные черты, а также перспективы после принятия поправок к Конституции РФ 2020 г. Сделаны выводы о том, что взаимодействие Президента РФ и местного самоуправления развивалось зигзагообразно. Расширение полномочий Президента РФ в связи с поправками к Конституции РФ 2020 г. фактически означает отход от организационной самостоятельности местного самоуправления и встраивание органов местного самоуправления в единую систему публичной власти.

## RUSSIAN PRESIDENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT: THE EVOLUTION OF RELATIONSHIPS

**Mikhail Yu. Dityatkovsky**<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> *All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Moscow, Russia*

<sup>2</sup> *Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

### **Article info**

Received –

2021 February 21

Accepted –

2021 June 20

Available online –

2021 September 20

### **Keywords**

President of the Russian Federation, local self-government, evolution of relations, history of local self-government, amendments to the Constitution of the Russian Federation, public power

The subject. An attempt is made to analyze the evolution of the relationship between the Russian Presidents and local self-government in modern Russia over the past 30 years.

The methodology of the research is based on the application of the historical method and the method of comparative legal analysis of normative legal acts of the Russian Federation of different years

The purpose of the article is to confirm or dispute hypothesis that the President's relations with local self-government developed non-linearly and contradictory on the different stages. The main results, scope of application. The paper examines the dynamics of the relationship between the Russian Presidents and local self-government, determines the five stages of the development of such relations and their characteristic features, as well as the prospects for these relations after the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020.

Stage 1. The absence of specific regulatory legal provisions on the participation of the President in local self-government issues and the actual practice of their interaction (July 1991 – October 1993).

Stage 2. Arbitrary or authoritarian President's participation in local self-government issues (October 1993 – August 1995). This stage is connected with the period of the constitutional crisis of 1993 and is characterized, first of all, by two decrees of the Russian President directly changing the provisions of the Law of the Russian Federation on Local Self-Government of 1991.

Stage 3. Bringing the powers of the President in the field of local self-government in accordance with the Russian Constitution of 1993, the approval by the President of the main directions of state policy in the field of local self – government development in the Russian Federation, the creation of the Council for Local Self-Government under the President of the Russian Federation (August 1995 – August 2000).

Stage 4. Strengthening the role of the President in the field of local self-government. The beginning of this stage is connected with the coming to power of the new Russian President (August 2000 – July 2020). So far, this is the longest stage in our chronology. This stage is characterized by additional regulation by the President of certain point issues in the field of organization and implementation of local self-government, directly provided for by federal law.

Stage 5. The integration of local self-government bodies into a single system of public power and the receipt by the Russian President of hidden, virtually unlimited powers in the field of local self-government (from July 2020 to the present). The starting point of this stage was the adoption of amendments to the Russian Constitution in 2020.

Conclusions. The interaction between the Russian President and local self-government developed in a zigzag pattern: from the complete absence of contacts to the direct intervention of the Russian President in the legal regulation of relations in the field of local self-government, violating and actually canceling the legislative regulation of these relations in 1993-1995. From bringing these relations into line with the Russian Constitution of 1993, which proclaimed the organizational independence of local self-government, to strengthening the role of the Russian President and regulating certain issues in the field of organization and implementation of local self-government. The expansion of the powers of the Russian President in connection with the amendments to the Russian Constitution in 2020 actually means an aside from the organizational independence of local self-government and the integration of local self-government bodies into a single system of public authorities. In this regard, the question arises: do the above amendments mean an actual return to the second stage of the development of relations between the Russian President and local self-government in the period of 1993-1995, when the use of "hidden (implied)" powers of the President was allowed, and, consequently, theoretically unlimited participation of the Russian President in local self-government issues?

## 1. Введение

30 лет назад в современной России появились два важнейших института: Президент государства и местное самоуправление. Это было связано с постепенным переходом России от советской модели государства к современной. В свете очередной конституционной реформы местного самоуправления, связанной с принятием поправок к Конституции РФ 2020 г., в настоящей статье мы постараемся глобально проанализировать, как складывались взаимоотношения Президента РФ и местного самоуправления в современной России в последние 30 лет. Мы рассмотрим развитие данного вопроса с применением исторического метода и метода сравнительно-правового анализа российских нормативных правовых актов разных лет с целью определить основные этапы развития взаимоотношений Президента РФ и местного самоуправления и их характерные черты, а также перспективы указанных взаимоотношений.

Вопросы взаимоотношений Президента РФ и местного самоуправления достаточно слабо изучены в научной и учебной литературе.

Традиционно в науке конституционного права институты президента как главы государства, с одной стороны, и местного самоуправления, с другой стороны, рассматриваются самостоятельно без акцента

на их взаимодействие (см., напр.: [1, с. 425–442, 582–608]). Последние научные работы в сфере конституционного права, посвященные Президенту РФ, содержат очень скудную информацию, посвященную исследуемой проблеме (см., напр.: [2–4]).

В науке муниципального права нормативные правовые акты Президента РФ рассматриваются в качестве источников муниципального права (см., напр.: [5, с. 154]). Также достаточно большое количество исследований посвящено отдельным формам взаимодействия Президента РФ и местного самоуправления. Например, вопросам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на основании показателей, утверждаемых в порядке, определяемом Президентом РФ, посвящены работы О.А. Ежуковой [6; 7], С.Г. Соловьева, И.П. Давыдовой [8], В.А. Щепачева [9], В.В. Зотова, Б.В. Юровчика [10], Т.М. Бялкиной [11]. Вопросам досрочного прекращения полномочий главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа в связи с утратой доверия Президента РФ посвящены работы Г.А. Трофимовой [12], Э.Г. Сокрашкина [13], М.В. Коростелевой [14], И.Д. Ахмедова [15], К.В. Черкасова [16].

Комплексными научными исследованиями последнего времени именно по вопросам взаимоотно-

шений Президента РФ и местного самоуправления являются работы А.М. Будаева [17], Е.С. Шугриной [18], М.Н. Козюк [19]. Однако указанные исследования рассматривают в основном современную практику указанного взаимодействия, без глубокого исторического и сравнительного-правового анализа эволюции взаимоотношений Президента РФ и местного самоуправления, а также не учитывают поправки к Конституции РФ 2020 г. В связи с этим настоящая работа представляет актуальность и новизну.

## **2. Этапы развития взаимоотношений Президента РФ и местного самоуправления**

В эволюции взаимодействия можно выделить **пять этапов** развития взаимоотношений Президента РФ и местного самоуправления за период со дня появления институтов Президента и местного самоуправления в российском законодательстве до настоящего времени.

**2.1. Этап 1.** Отсутствие конкретных нормативных правовых положений об участии Президента РФ в вопросах местного самоуправления и фактической практики их взаимодействия (июль 1991 г. – октябрь 1993 г.).

Должность Президента РСФСР была учреждена 24 апреля 1991 г. на основании результатов всероссийского референдума, проведенного 17 марта 1991 г. Утверждая результаты этого референдума, Верховный Совет РСФСР принял Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР»<sup>1</sup>, который регулировал деятельность и полномочия президента, и Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1096-1 «О Выборах Президента РСФСР», который определял процедуру его избрания. Съездом народных депутатов РСФСР 24 мая 1991 г. должность Президента РСФСР и соответствующие полномочия были включены в Конституцию (Основной закон) РСФСР.

Появление института местного самоуправления в современной России связано с принятием Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», фактически сменившего Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

Следует сказать, что в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», впоследствии переименованном в Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федера-

ции» (далее – Закон РФ о МСУ 1991 г.), Президент РФ как высшее должное лицо государства вообще не упоминается. Также в данный период отсутствовали какие-либо глобальные нормативные правовые акты Президента РФ, связанные с местным самоуправлением, как отсутствовала и практика осуществления им координационных полномочий в отношении местного самоуправления.

**2.2. Этап 2.** Волонтаристское или авторитарное участие Президента РФ в вопросах местного самоуправления (октябрь 1993 г. – август 1995 г.).

Этот этап связан с периодом конституционного кризиса 1993 г. и характеризуется, в первую очередь, **двумя указами Президента РФ, прямо изменяющими положения Закона РФ о МСУ 1991 г.:**

1) п. 2 Указа Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ» установлено, что Закон РФ о МСУ 1991 г., другие законодательные акты применяются в части, не противоречащей настоящему Указу;

2) п. 7 Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» признаны недействующими:

а) отдельные положения Закон РФ о МСУ 1991 г., в том числе гл. 2 «Структура и организационные основы деятельности местных Советов», статья о выражении недоверия местной администрации и т. д.;

б) Закон РСФСР «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» (за исключением ст. 36).

С точки зрения современного уровня развития законодательства это, конечно, вопиющие факты, явно противоречащие Конституции и практике парламентаризма. **Принцип верховенства закона был нарушен путем принятия указов Президента РФ, отменяющими законы Российской Федерации.** При этом два данных указа Президента РФ до сих пор не отменены и являются действующими!

С октября 1993 г. вплоть до принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о МСУ 1995 г.) Президент РФ **своими указами (а их было семь) активно регулировал отношения, связанные с реформированием местного самоуправления.** Как отмечает Е.С. Шугрина, «в пе-

<sup>1</sup> Данная работа выполнена с использованием справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

риод противостояния Президента РФ и Парламента осенью 1993 года именно на основании Указа Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 “О поэтапной конституционной реформе в РФ” была запущена реформа системы публичной власти, в том числе местного самоуправления. Позже были подписаны Указы от 9 октября 1993 года № 1617 “О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ”, от 26 октября 1993 года № 1760 “О реформе местного самоуправления в РФ”; от 29 октября 1993 года № 1797 “Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления”; от 21 ноября 1994 года № 2093 “О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления”. В этот период Президент РФ не только своими указами формировал правовые основы деятельности органов местного самоуправления, их избрания или досрочного прекращения полномочий, но и уделял значительное внимание гарантиям местного самоуправления. Так, были подписаны Указы от 22 декабря 1993 года № 2265 “О гарантиях местного самоуправления в РФ” и от 21 марта 1994 года № 557 “О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления”» [18, с. 72].

Следует отметить, что активное нормативное правовое регулирование отношений в сфере местного самоуправления именно указами Президента РФ сохранялось достаточно долго и после принятия Конституции РФ 1993 г.

**2.3. Этап 3.** Приведение полномочий Президента РФ в сфере местного самоуправления в соответствие с Конституцией РФ 1993 г., утверждение Президентом РФ основных направлений государственной политики в области развития местного самоуправления в России, создание Президентом РФ Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ (август 1995 г. – август 2000 г.).

Новый этап развития отношений Президента РФ и местного самоуправления начался с **Федерального закона о МСУ 1995 г.** Позже был принят также Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Следует сказать, что в первоначальной редакции Федерального закона о МСУ 1995 г. **полномочия Президента РФ также вообще не определялись, как и в Законе РФ о МСУ 1991 г.**

Вместе с тем в ч. 3 ст. 80 Конституции РФ закреплено, что Президент РФ в соответствии с Консти-

туцией РФ и федеральными законами определяет **основные направления внутренней политики государства.** В связи с этим данный период характеризуется утверждением Президентом РФ основных направлений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации и созданием федерального координационного и совещательного органа в сфере местного самоуправления – Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ.

В связи с этим сперва был принят **Указ Президента РФ от 11 июня 1997 г. № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в РФ».** Данный указ определяет, что активное содействие становлению и развитию местного самоуправления в России является приоритетным направлением деятельности Президента РФ и Правительства РФ. В качестве основных направлений государственной политики в области местного самоуправления на 1997–1998 гг. было определено следующее: завершение формирования правовой базы, обеспечивающей становление местного самоуправления; создание необходимых условий для формирования финансово-экономической основы местного самоуправления; осуществление мер государственной поддержки местного самоуправления. Данный указ утратил силу в 2004 г. в связи со вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о МСУ 2003 г.).

После этого произошло утверждение **Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.** Например, в данном указе говорится о том, что успешная реализация государственной политики в области развития местного самоуправления в России должна привести к созданию системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти. Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, «роль Президента состоит в том, что он способствует формированию и нормативному закреплению именно своими актами основ региональной, территориальной, национальной, муниципальной политики» [20, с. 44].

Данный указ Президента РФ является действующим и в настоящее время. По итогам заседания 30 января 2020 г. Президент РФ утвердил перечень поручений, среди которых одним из важнейших яв-

ляется подготовка до 1 октября 2021 г. Правительством РФ проекта Основ государственной политики РФ в области развития местного самоуправления до 2030 г.

В соответствии с Указом Президента РФ от 24 августа 1995 г. № 874 был создан **Совет по местному самоуправлению** при Президенте РФ. В настоящее время действует Указ Президента РФ от 2 ноября 2007 г. № 1451 «О Совете при Президенте РФ по развитию местного самоуправления». Основными задачами Совета являются: подготовка предложений по осуществлению государственной политики в области развития местного самоуправления и определение приоритетных направлений ее реализации; рассмотрение вопросов обеспечения взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований; рассмотрение проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления. Так, в 2013 г. на заседании Совета обсуждались вопросы регулирования контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления; заседание Совета 2017 г. было посвящено вопросам вовлечения населения в местное самоуправление.

Указом Президента РФ в 1998 г. был создан **Общероссийский конгресс муниципальных образований**. Целями Конгресса являлись: обеспечение эффективной реализации прав граждан на местное самоуправление; координация деятельности российских муниципальных образований и обеспечение их взаимодействия с федеральными органами государственной власти и международными организациями органов местного самоуправления. Данный указ был отменен Указом Президента РФ от 2 июня 2007 г. № 692. В настоящее время Конгресс функционирует в форме некоммерческой организации.

Следует отметить, что на данном этапе нормативные правовые акты Президента РФ не всегда соответствовали Конституции РФ. Например, получила распространение противоречащая ч. 2 ст. 132 Конституции РФ практика наделения органов местного

самоуправления отдельными государственными полномочиями не законами, а фактически указами Президента РФ. Автор полностью поддерживает точку зрения В.В. Пылина, который утверждает, что «нельзя согласиться с практикой, когда в ряде случаев наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями осуществляется указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, что является нарушением Конституции РФ и действующего законодательства России. И тем более нельзя согласиться с теми, кто прямо или косвенно оправдывает подобные действия соображениями целесообразности, необходимостью быстрого решения назревших вопросов, отставанием законодателей от их решения» [21, с. 13].

Так, согласно Указу Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1372 «Об утверждении Положения о военных комиссариатах» органы местного самоуправления фактически осуществляли такие отдельные государственные полномочия, как оказание содействия военным комиссариатам в осуществлении их деятельности, в том числе: организация призыва на военную службу граждан; материальное, техническое, финансовое и другие виды обеспечения военных комиссариатов; обеспечение военных комиссариатов служебными зданиями, отвечающими установленным санитарным и техническим требованиям; осуществление текущего и капитального ремонта зданий и помещений, выделенных военным комиссариатам, а также оплаты коммунальных услуг; содержание персонала, обслуживающего военные комиссариаты, призывные и сборные пункты, и т. п.<sup>2</sup>

Данный указ Президента РФ был отменен в 2007 г. Более подробно указанная проблема рассмотрена автором в монографии о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [22, с. 212–215].

**2.4. Этап 4.** Усиление роли Президента РФ в сфере местного самоуправления. Начало данного этапа связано с приходом к власти нового Президента РФ (август 2000 г. – июль 2020 г.). Пока что самый продолжительный этап в нашей хронологии. Для данного этапа характерно дополнительное регу-

<sup>2</sup> Судебная практика по данному полномочию достаточно противоречива. В одних случаях суд по непонятным причинам не относит указанные полномочия органов местного самоуправления к отдельным государственным полномочиям (см., напр., постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 14 октября 1999 г. по делу № А05-3051/99-102/13); в других, наобо-

рот, относит указанные полномочия органов местного самоуправления к отдельным государственным полномочиям (см., напр., постановления Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 10 марта 2004 г. по делу № Ф03-А73/04-1/264; от 31 августа 2004 г. по делу № Ф03-А73/04-1/2535).

лирование Президентом РФ отдельных точечных вопросов в сфере организации и осуществления местного самоуправления, прямо предусмотренных федеральным законом.

Началось всё с **дополнения в августе 2000 г. в ст. 49 Федерального закона о МСУ 1995 г. полномочий Президента РФ по привлечению к ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством**. Президент РФ получил право роспуска представительного органа местного самоуправления и отрешения от должности главы муниципального образования. Ранее указанные полномочия осуществляли исключительно высшие должностные лица субъектов Российской Федерации.

После этого Указом Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741 была образована **Комиссия при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления** под руководством Д.Н. Козака. Данная комиссия сыграла решающую роль в подготовке проекта нового федерального закона, ставшего Федеральным законом о МСУ 2003 г.

**Сравнительный анализ содержания двух федеральных законов о местном самоуправлении** показывает, что действующий Федеральный закон о МСУ 2003 г., в отличие от утратившего силу Федерального закона о МСУ 1995 г., содержит значительное количество дополнительных полномочий Президента РФ в сфере организации местного самоуправления, вытекающих из конституционной нормы об определении основных направлений внутренней и внешней политики государства. Если в Федеральном законе 1995 г. это только одна статья, посвященная ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством (ст. 49), то **перечень норм Федерального закона 2003 г., связанных с Президентом РФ, гораздо шире и разнообразнее по своему содержанию и функциональному предназначению**.

Так, правовую основу местного самоуправления составляют в том числе указы и распоряжения Президента РФ (ст. 4); упоминаются полномочия главы государства по определению границ муниципальных образований, являющихся закрытыми административно-территориальными образованиями (п. 2.1 ст. 17). Новым является введение показателей эффективности функционирования органов и долж-

ностных лиц публичного управления. Для местного самоуправления **перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждается в порядке, определяемом Президентом России** (ст. 18.1).

В целях реализации положений ст. 18.1 Федерального закона о МСУ 2003 г. принимается Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», включивший такие критерии оценки, как число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. чел. населения; доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом; общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, и др.

Особо следует отметить появление такого **основания досрочного прекращения полномочий главы городского округа, главы муниципального района и муниципального округа, как утрата доверия Президента РФ** в связи с нарушением законодательства о запрете владеть иностранными финансовыми инструментами (ч. 6.1 ст. 36 введена в 2013 г.). Наличие такого полномочия Президента РФ в отношении высших должностных лиц местного самоуправления свидетельствует о стремлении федеральных органов власти получить дополнительные возможности влияния и контроля за местным самоуправлением.

Интересно отметить и положения Федерального закона о МСУ 2003 г., согласно которым внеплановые проверки органов и должностных лиц местного самоуправления могут проводиться в соответствии с поручениями Президента РФ (ч. 2.6 ст. 77 введена в 2013 г.). В практике государственного строительства уже стало традиционным, что подобные внеплановые проверки органов власти проходят зачастую после общения главы государства с гражданами страны в ходе прямых линий.

Статьей 67 Федерального закона о МСУ 2003 г. предусмотрено, что Единое общероссийское объединение муниципальных образований в порядке, определяемом Президентом РФ, представляет предложения по составу кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы.

Таким образом, начиная с 2000-х гг. и по настоящее время **происходит постепенный переход в содержании принимаемых указов Президента РФ от обеспечения базовых начал функционирования местного самоуправления к регулированию отдельных вопросов в сфере организации и осуществления местного самоуправления** [17, с. 45]. Кроме того, как отмечает Е.С. Шугрина, «к числу правовых инструментов реализации полномочий Президента РФ в области федеративной и муниципальной политики можно отнести следующее: выступление с ежегодными посланиями; издание собственных указов, определяющих основные направления в ключевых системообразующих сферах, реализация права законодательной инициативы; обращение в Конституционный Суд РФ, суды иной юрисдикции; формирование государственных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов; разрешение споров и коллизий» [18, с. 70].

**2.5. Этап 5.** Встраивание органов местного самоуправления в единую систему публичной власти и получение Президентом РФ скрытых, фактически неограниченных полномочий в сфере местного самоуправления (с июля 2020 г. по настоящее время).

Безусловно отправной точкой данного этапа стало принятие Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», вступившего в силу в полном объеме 4 июля 2020 г.

Определяющими в нашем вопросе являются следующие положения Конституции РФ в редакции последних поправок.

В соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти **входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации** и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Не будем вдаваться в историю встраивания органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Отметим только, что фактически данное встраивание произошло гораздо раньше 2020 г., на что неоднократно указывал Конституционный Суд РФ. Нас интересует, **каким образом изменились полномочия Президента РФ в сфере местного самоуправления после того, как было узаконено, что органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в РФ.**

Здесь следует проанализировать совместно ст. 80 и 83 Конституции РФ о полномочиях Президента РФ, с одной стороны, и ст. 71 и 72 Конституции РФ о предметах ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, с другой.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ в установленном Конституцией РФ порядке Президент РФ принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, **обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.** Возникает вопрос: каким именно образом Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, в том числе в целях обеспечения государственной целостности Российской Федерации, поддержания гражданского мира и согласия в стране? Да, Конституция РФ предусматривает создание Государственного Совета РФ в целях указанного обеспечения. Но может ли Президент РФ без Государственного Совета РФ осуществлять данные полномочия, например в случае срочного решения данных вопросов между заседаниями Государственного Совета РФ, периодичность проведения которых прямо не предусмотрена федеральным законом? К сожалению, ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство не дают ответа на данный вопрос. Из этого следует вывод о неконкретности и неопределенности данных полномочий Президента РФ, возможности их расширительного толкования, в том числе в сфере местного самоуправления.

Раньше в федеральных и региональных нормативных правовых актах присутствовали в основном рекомендации, а не **прямые поручения** в отношении органов местного самоуправления. Не будет ли означать, что, опираясь на вышеуказанные нормы Конституции РФ, Президент РФ **сможет прямо поручать и требовать императивного исполнения указанных поручений от органов местного самоуправления, входящих в единую систему публичной власти,** при этом ссылаясь на цели государственной целостности, поддержания гражданского мира и согласия в стране, согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, а после этого привлечь органы или должные лица местного самоуправления к ответственности на неисполнение данных поручений?

Далее. В соответствии с п. «е.5» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ формирует Государственный Совет РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

В соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете РФ» (ст. 5, 9, 10, 14) **основными задачами Государственного Совета** являются в том числе: подготовка предложений Президенту РФ по важнейшим вопросам государственного строительства, укрепления основ федерализма и местного самоуправления, а также по вопросам, касающимся взаимоотношений Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований; подготовка предложений Президенту РФ по вопросам формирования механизмов согласованного функционирования и взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, повышения эффективности глав муниципальных образований (глав местных администраций).

По решению Президента РФ в состав Государственного Совета могут быть включены представители местного самоуправления. При необходимости могут проводиться расширенные заседания Президиума Государственного Совета с участием представителей Правительства РФ, руководителей федеральных и региональных органов исполнительной власти, других органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций. **По итогам заседаний Государственного Совета оформляются решения, которые подписываются председателем Государственного Совета – Президентом РФ.**

Исходя из положений об обязательности решений Государственного Совета, **решения Президента РФ фактически могут также оформляться через решения Государственной Совета, что также свидетельствует о размытости и неопределенности компетенции Президента РФ в сфере местного самоуправления.**

И наконец последнее. В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления. Вместе с тем согласно п. «г» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Фе-

дерации находится организация публичной власти. Исходя из вышеизложенного становится не понятным: если органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации, каким именно федеральным законодательством должно осуществляться правовое регулирование их деятельности – федеральным законом, принимаемым по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в рамках ст. 72 Конституции РФ, либо **федеральным законом, а может быть и указом Президента РФ, принимаемыми по предметам ведения Российской Федерации** в рамках ст. 71 Конституции РФ с применением положений ст. 80 Конституции РФ?

В свете этого опять актуальными становятся позиции судей Конституционного Суда РФ **о «скрытых» полномочиях Президента РФ**, достаточно подробно рассмотренных в особых мнениях к Постановлению Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П по «Чеченскому делу» и к другим постановлениям Конституционного Суда РФ.

Признание полномочий Президента РФ, не перечисленных в ст. 83–90 Конституции РФ, исходя из тех целей и ценностей, в отношении которых Президент выступает гарантом и защитником (ч. 2 ст. 80, ч. 1 ст. 82 Конституции РФ), означает введение в конституционную практику России института **«скрытых (подразумеваемых)» полномочий Президента**. Институт «скрытых (подразумеваемых)» полномочий органов государственной власти известен мировой конституционной практике, однако он используется с достаточной степенью осторожности и лишь в целях обеспечения эффективного действия принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов, с тем чтобы не допустить произвольного усиления одной ветви власти за счет другой. Признание существования «скрытых (подразумеваемых)» полномочий Президента РФ **означает неправомерное расширение полномочий Президента как главы государства за счет полномочий федерального парламента и федерального правительства.**

В связи с этим Е.В. Гриценко отмечает, что «полномочия Президента РФ и Государственного Совета РФ по обеспечению согласованного функционирования всех “органов, входящих в единую систему публичной власти” (часть 2 статьи 80 в сочетании с пунктом “е.5” статьи 83 Конституции РФ), могут быть восприняты как **дополнительное основание для федерального вмешательства в организацию и осуществление не только государственной власти в**

**субъектах РФ, но и местного самоуправления напрямую**, без учета регионального уровня публичной власти» [23, с. 90].

В настоящее время осуществляется подготовка нового проекта федерального закона о МСУ, уже четвертого по счету, направленного на реализацию положений Конституции РФ. Основным вектором указанного проекта наверняка станет встраивание органов местного самоуправления в единую систему публичной власти.

### 3. Выводы

Таким образом, в данной работе мы проследили эволюцию взаимоотношений между Президентом РФ и местным самоуправлением за последние 30 лет, определили пять этапов развития указанных взаимоотношений. Взаимодействие Президента РФ и местного самоуправления развивалось зигзагообразно: от полного отсутствия контактов к прямому вмешательству Президента РФ в правовое регулирование отношений в сфере местного самоуправления, нарушающему и фактически отменяющему законодательное регулирование указанных отношений в

1993–1995 гг. От приведения указанных взаимоотношений в соответствие с Конституцией РФ 1993 г., провозгласившей организационную самостоятельность местного самоуправления, к усилению роли Президента РФ и регулированию им отдельных вопросов в сфере организации и осуществления местного самоуправления.

Расширение полномочий Президента РФ в связи с поправками к Конституции РФ 2020 г. фактически означают отход от организационной самостоятельности местного самоуправления и встраивание органов местного самоуправления в единую систему публичной власти. В связи с этим возникает вопрос: не означают ли вышеуказанные поправки фактическое возвращение ко второму этапу развития взаимоотношений между Президентом РФ и местным самоуправлением – периода 1993–1995 гг., когда допускалось использование «скрытых (подразумеваемых)» полномочий Президента, а следовательно, теоретически неограниченное участие Президента РФ в вопросах местного самоуправления? Очень бы хотелось, чтобы это было не так!

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституционное право : университет. курс : в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. – М. : Проспект, 2021. – Т. 2. – 680 с.
2. Исмаилова Х. Ч. Президентская власть как самостоятельная ветвь государственной власти / Х. Ч. Исмаилова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 3. – С. 22–25. – DOI: 10.18572/1813-1247-2020-3-22-25.
3. Рожнева С. С. Образ России в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию (1994–2019 гг.) / С. С. Рожнева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 12. – С. 22–26. – DOI: 10.18572/1813-1247-2019-12-22-26.
4. Шишкина О. Е. Государственная власть и местное самоуправление в современной России: к вопросу о расхождении конституционной, законодательной и фактической модели взаимоотношений / О. Е. Шишкина // Lex Russica. – 2013. – № 8. – С. 839–846.
5. Муниципальное право : учеб. для студентов ВУЗов / под ред. А. Н. Костюкова. – М. : Юнити-Дана : Закон и право, 2011. – 792 с.
6. Ежукова О. А. Об оценке эффективности органов публичной власти в новых конституционно-правовых и социально-экономических условиях / О. А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 7. – С. 7–12. – DOI: 10.18572/1812-3767-2020-7-7-12.
7. Ежукова О. А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в РФ: проблемы и перспективы / О. А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 61–67.
8. Соловьев С. Г. Обратная связь с потребителями муниципальных услуг: правовые вопросы теории и практики / С. Г. Соловьев, И. П. Давыдова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 3. – С. 35–39. – DOI: 10.18572/1813-1247-2018-3-35-39.
9. Щепачев В. А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля / В. А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 2. – С. 57–61.
10. Зотов В. В. Особенности организации и проведения мониторинга качества муниципальных услуг / В. В. Зотов, Б. В. Юровчик // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 2. – С. 26–29.

11. Бялкина Т. М. О некоторых проблемах эффективности осуществления местного самоуправления / Т. М. Бялкина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 2. – С. 45–50.
12. Трофимова Г. А. Деяния, несовместимые с должностью, как основание конституционно-правовой ответственности / Г. А. Трофимова // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – № 1. – С. 41–55. – DOI: 10.17803/1994-1471.2021.122.1.041-055.
13. Сокрашкин Э. Г. Проблемы реализации института утраты доверия / Э. Г. Сокрашкин // Законность. – 2015. – № 10. – С. 43–45.
14. Коростелева М. В. К вопросу об ответственности глав муниципальных районов и городских округов / М. В. Коростелева // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 3. – С. 3–6.
15. Ахмедов И. Д. Участие Президента РФ в избрании (наделении полномочиями) глав субъектов РФ и отрешении от должности / И. Д. Ахмедов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 2. – С. 23–28.
16. Черкасов К. В. Кадры решают все, или Некоторые аспекты осуществления кадровых полномочий Президента России на местном уровне / К. В. Черкасов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 5. – С. 22–25.
17. Будаев А. М. Президент и местное самоуправление в России: теория и практика взаимодействия / А. М. Будаев // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 12. – С. 41–47. – DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.041-047.
18. Шугрина Е. С. Полномочия Президента РФ в сфере местного самоуправления / Е. С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 10. – С. 70–75.
19. Козюк М. Н. Проблемы городского развития и благоустройства в политико-правовых актах Президента России / М. Н. Козюк // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 9. – С. 20–23. – DOI: 10.18572/1813-1247-2019-9-20-23.
20. Авакьян С. А. Глава Российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 11. – С. 40–47.
21. Пылин В. В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления / В. В. Пылин // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 12–18.
22. Дитятковский М. Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / М. Ю. Дитятковский. – М. : Юнити-Дана, 2007. – 304 с.
23. Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е. В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4. – С. 80–97. – DOI: 10.21128/1812-7126-2020-4-80-97.
24. Шугрина Е. С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития / Е. С. Шугрина // Муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 2–19.

## REFERENCES

1. Kazannik A.I., Kostyukov A.N. (eds.). *Constitutional Law*, University course, in 2 volumes. Moscow, Prospekt Publ., 2021. Vol. 2. 680 p. (In Russ.).
2. Ismailova H.Ch. Presidential power as an independent branch of state power. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2020, no. 3, pp. 22–25. DOI: 10.18572/1813-1247-2020-3-22-25. (In Russ.).
3. Rozhneva S.S. The image of Russia in the messages of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly (1994-2019). *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2019, no. 12, pp. 22–26. DOI: 10.18572/1813-1247-2019-12-22-26. (In Russ.).
4. Shishkina O.E. State power and local self-government in modern Russia: on the issue of the divergence of the constitutional, legislative and factual model of relations. *Lex Russica*, 2013, no. 8, pp. 839–846. (In Russ.).
5. Kostyukov A.N. (ed.). *Municipal law*, textbook for university students. Moscow, Yuniti-Dana Publ., Zakon i pravo Publ., 2011. 792 p. (In Russ.).

6. Yezhukova O.A. On evaluating the effectiveness of public authorities in new constitutional-legal and socio-economic conditions. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal Law*, 2020, no. 7, pp. 7–12. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-7-7-12. (In Russ.).
7. Yezhukova O.A. Evaluation of the effectiveness of the activities of local self-government bodies in the Russian Federation: problems and prospects. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal Law*, 2012, no. 1, pp. 61–67. (In Russ.).
8. Solovyov S.G., Davydova I.P. Feedback from consumers of municipal services: legal issues of theory and practice. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2018, no. 3, pp. 35–39. DOI: 10.18572/1813-1247-2018-3-35-39. (In Russ.).
9. Shchepachev V.A. Evaluation of the effectiveness of the activities of local self-government bodies as a form of public control. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal Law*, 2017, no. 2, pp. 57–61. (In Russ.).
10. Zotov V.V., Yurovchik B.V. Features of the organization and monitoring of the quality of municipal services. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal service: legal issues*, 2013, no. 2, pp. 26–29. (In Russ.).
11. Byalkina T.M. On some problems of the effectiveness of the implementation of local self-government. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal service: legal issues*, 2008, no. 2, pp. 45–50. (In Russ.).
12. Trofimova G.A. Acts incompatible with the position as the basis of constitutional and legal responsibility. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2021, no. 1, pp. 41–55. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.122.1.041-055. (In Russ.).
13. Sokrashkin E.G. Problems of implementing the institute of loss of trust. *Zakonnost' = Legality*, 2015, no. 10, pp. 43–45. (In Russ.).
14. Korosteleva M.V. On the issue of responsibility of heads of municipal districts and urban districts. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal service: legal issues*, 2014, no. 3, pp. 3–6. (In Russ.).
15. Akhmedov I.D. Participation of the President of the Russian Federation in the election (empowerment) of the heads of the subjects of the Russian Federation and removal from office. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2013, no. 2, pp. 23–28. (In Russ.).
16. Cherkasov K.V. Cadres decide everything, or Some aspects of the implementation of the personnel powers of the President of Russia at the local level. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2011, no. 5, pp. 22–25. (In Russ.).
17. Budaev A.M. President and local self-government in Russia: theory and practice of interaction. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2020, no. 12, pp. 41–47. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.041-047. (In Russ.).
18. Shugrina E.S. the powers of the President of the Russian Federation in the sphere of local self-government. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal Law*, 2019, no. 10, pp. 70–75. (In Russ.).
19. Kozyuk M.N. Problems of urban development and improvement in the political and legal acts of the President of Russia. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2019, no. 9, pp. 20–23. DOI: 10.18572/1813-1247-2019-9-20-23. (In Russ.).
20. Avakyan S. A. The Russian Head of state and regional power structure: experience and problems of interaction. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal Law*, 2017, no. 11, pp. 40–47. (In Russ.).
21. Pylin V.V. Problems of provision of public powers of local authorities. *Gosudarstvo i pravo = State and law*, 1999, no. 9, pp. 12–18. (In Russ.).
22. Dityatkovsky M.Yu. *Vesting local self-government bodies with separate state powers*. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2007. 304 p. (In Russ.).
23. Gritsenko E.V. Federalism and local self-government in the light of the Russian constitutional reform of 2020. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2020, no. 4, pp. 80–97. DOI: 10.21128/1812-7126-2020-4-80-97. (In Russ.).
24. Shugrina E.S. Legislation on local self-government: analysis of the state and trends of development. *Munitsipal'noe pravo = Municipal law*, 2014, no. 4, pp. 2–19. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Дитятковский Михаил Юрьевич** – доктор юридических наук, доцент, <sup>1</sup>профессор кафедры конституционного и международного права, <sup>2</sup>профессор кафедры государственного и муниципального права

<sup>1</sup> *Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)*

<sup>2</sup> *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*

<sup>1</sup> 117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, 2/1

<sup>2</sup> 644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а

E-mail: ditmihur@mail.ru

ORCID: 0000-0002-7318-212X

ResearcherID: W-2788-2019

SPIN-код РИНЦ: 3935-0431

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Дитятковский М.Ю. Президент Российской Федерации и местное самоуправление: эволюция взаимоотношений / М.Ю. Дитятковский // *Правоприменение*. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 75–86. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).75-86.

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Mikhail Yu. Dityatkovsky** – Doctor of Law, Associate Professor; <sup>1</sup>Professor, Department of Constitutional and International Law; <sup>2</sup> Professor, Department of State and Municipal Law

<sup>1</sup> *All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)*

<sup>2</sup> *Dostoevsky Omsk State University*

<sup>1</sup> 2/1, Azovskaya ul., Moscow, 117638, Russia

<sup>2</sup> 55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia

E-mail: ditmihur@mail.ru

ORCID: 0000-0002-7318-212X

ResearcherID: W-2788-2019

RSCI SPIN-code: 3935-0431

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Dityatkovsky M.Yu. Russian President and local self-government: the evolution of relationships. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 75–86. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).75-86. (In Russ.).