

# К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ И РАЗВИТИИ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

**Кускашев Дмитрий Валерьевич**

ФГБОУ ВО «Красноярский государственный аграрный университет» (г. Красноярск, Россия)

kenig-1977@mail.ru

## TO THE QUESTION OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

**D. Kuskashev**

*Summary.* the article deals with the formation and development of the organizational and legal foundations of local self-government in Russia, in the context of reform. The problems of realization of the principle of separation of powers in the system of urban and local self-government of Russia in specific historical conditions are considered. Based on the analysis of documentary archival materials, legislation, the problems of large-scale spread of corruption and abuse of office of municipal employees, absenteeism of voters, as a result of the lack of statutory guarantees of remuneration of public city councils and members of city councils, underdevelopment of civil society institutions, on the example of the East Siberian region of the second half of the XIX century. Problematic issues of transformation of organizational bases of local self-government of post-Soviet Russia are defined.

*Keywords:* administrative reform, mayor, vowels, local self-government, corruption, principle of separation of powers, referendum.

*Аннотация.* В статье освещены вопросы формирования и развития организационно-правовых основ местного самоуправления в России, в условиях реформирования. Рассмотрены проблемы реализации принципа разделения властей в системе городского и местного самоуправления России в конкретных исторических условиях. На основе анализа документальных архивных материалов, законодательства, выявлены проблемы масштабного распространения коррупции и должностных злоупотреблений муниципальных служащих, абсентеизма избирателей, как следствие отсутствия законодательно установленных гарантий оплаты труда гласных городских дум и членов городских управ, неразвитости институтов гражданского общества, на примере восточносибирского региона второй половины XIX века. Определены проблемные вопросы трансформации организационных основ местного самоуправления постсоветской России.

*Ключевые слова:* административная реформа, городской голова, гласные, местное самоуправление, коррупция, принцип разделения властей, референдум.

**О**бращение к вопросам реформирования и развития местного самоуправления как важнейшей формы демократии, ключевым фактором эффективного функционирования которой выступает гражданское общество, имеет особую актуальность в условиях реализации конституционной модели правового и социального государства в современной России.

Конституция РФ закрепляет за местным самоуправлением конституционно-правовой статус одной из форм народовластия, подчеркивающий самостоятельный уровень власти, независимый от государства и осуществляющий собственные задачи в контексте актуализации интересов местного общества. Местное самоуправление признается самостоятельным в пределах своих полно-

мочий и не входит в систему органов государственной власти РФ. [1]

С принятием в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ-131, от 06.10.2003 г.) связан важнейшим этап административной реформы.

Вместе с тем единый механизм публичной власти России предполагает осуществление деятельности ее самостоятельных уровней системно и во взаимодействии друг с другом. В связи с этим, одной из наиболее важных целей, решаемых в рамках административной реформы 2000-х годов, стало повышение эффективности взаимодействия государственной и муниципальной

власти, особенно в условиях осуществления приоритетных национальных проектов. Важнейшим этапом административной реформы стало принятие в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ-131, от 06.10.2003 г.). [2]

Приоритетными целями данного этапа являлось обеспечение политической и экономической самостоятельности муниципальных органов власти в решении вопросов местного значения, повышение ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления за надлежащее исполнение полномочий в рамках их компетенции, усиление государственного контроля за законностью и соблюдением прав и свобод граждан. [3, с. 5]

В период действия Закона РФ от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» обеспечение реализации конституционно-правового принципа разделения властей на муниципальном уровне, нормативно не гарантировалось. В частности допускалась возможность принятия Устава муниципального образования на местном референдуме, с последующим регулированием им правового статуса главы муниципального образования, в том числе и вопросов осуществления им полномочий председателя представительного и исполнительного органов местного самоуправления. [4]

Так, в декабре 1995 г. в г. Минусинске Красноярского края по инициативе главы города Ю.В. Реброва, был инициирован местный референдум о включении в Устав муниципального образования нормы, определяющей возможность совмещения главой муниципального образования полномочий главы городской администрации и председателя городской Думы. В поддержку указанной инициативы выступили так называемые «демократические» политические силы, сторонники Президента РФ Б.Н. Ельцина.

Примечательно, что в качестве ключевого аргумента, они выдвинули тезис об обеспечении необходимой согласованности действий представительного и исполнительного органов местного самоуправления в условиях реализации демократических, рыночных реформ и исключения возможностей влияния политических конфликтов и разногласий представителей местной администрации и депутатского корпуса, с учетом его возможной оппозиционности, на правотворческий процесс. Данный тезис российских демократов конца XX века, удивительным образом, перекликался с консервативной позицией реакционно настроенных царских сановников середины XIX века, в отношении редакции проекта Городового положения, исключавшей принцип

разделения властей, в системе вновь учреждаемого в 1870 г., городского самоуправления. [5, с. 243]

Против идеи «обхода» Конституции РФ посредством вышеуказанного референдума и в защиту демократии выступили коммунисты в лице КПРФ и леворадикальных представителей несистемной оппозиции.

Однако большинство избирателей, принявших участие в данном референдуме, высказалось положительно по данному вопросу.

В этой связи необходимо отметить, что политико-правовой характер дискуссии по вопросу реализации принципа разделения властей в организации структуры местного самоуправления, был актуален еще более века назад. Так, в 1869 г. при обсуждении проекта Городового положения в Государственном Совете, министр внутренних дел, консерватор А.Е. Тимашев, выступал с критикой нормы о совмещении городским головой полномочий председателя городской думы и управы, усматривая в этом нарушение стержневой идеи местного самоуправления — принципа разделения властей. [6, с. 49]

Однако позиция А.Е. Тимашева в то время не нашла поддержки среди реакционного большинства престарелых членов Государственного Совета. [7, с. 551–553]

В результате данная норма Городового положения 1870, а впоследствии и редакции 1892 г., игнорировавшая принцип разделения властей, выступ объектом критики большинства представителей русской общественно-политической мысли. [8, с. 63–74; 9, с. 268; 10, с. 18]

С вступлением в силу Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», конституционно-правовой принцип разделения властей на муниципальном уровне был восстановлен и исключена любая возможность его нарушения. Исключение законодателем было сделано лишь для поселений с численностью населения менее 1000 человек.

Ряд положения Закона определяют ограничение самостоятельности местного самоуправления, гарантированной Конституцией РФ, в частности в сфере организации осуществления полномочий представительного органа. Так, согласно ч. 5 ст. 40: «Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, — 1 депутат». [2]

Данное ограничение было вызвано спецификой работы представительного органа, в частности, осуществление правотворческой деятельности во время заседаний (сессий), фактором экономии средств муниципальных бюджетов и близости к народу, в условиях осуществления депутатских полномочий без отрыва от основной трудовой деятельности и коллектива.

Однако необходимо отметить, что реализация на практике указанной статьи закона фактически привела к устранению из предвыборной кампании феномена «независимого», народного кандидата, выдвинутого реальной инициативной группой избирателей. В результате этого вся борьба за депутатские мандаты в представительном органе муниципального образования стала происходить, в основном, между представителями бизнеса и кандидатами от политических партий. В условиях очевидного превосходства правящей партии, обеспеченного, в том числе и инструментами «административного ресурса» формируются факторы развития авторитарных тенденций местной власти.

Сторонники указанной нормы федерального закона обращают внимание на российский исторический опыт. Действительно, в дореволюционной России, в соответствии с городской реформой императора Александра II, гласные городской думы и члены управы работали безвозмездно, поскольку их труд рассматривался как почетная обязанность, возложенная обществом, с их добровольного согласия. С согласия городской думы допускалось назначение жалования, из средств местного бюджета, городскому голове и его помощнику. [11, с. 41–47]

Отсутствие законодательно установленной системы оплаты труда гласных городских дум и членов городских управ в 1870–1892 гг., являлось одним из факторов, определивших проблему абсентеизма избирателей, рост должностных злоупотреблений и коррупции.

Так, в г. Красноярске строительство нового здания женской гимназии в 1881–1885 гг. неоднократно приостанавливалось и переносилось по причине изменения стоимости строительства, вызванного хищениями и управленческой халатностью. Строительные работы по плану городского архитектора С. В. Нюхалова начались весной 1881 г., общая сумма расходов по смете составила 27.000 рублей. Попечительным советом был создан строительный комитет, наделенный полномочиями закупки строительных материалов и найму подрядчиков, в составе городского головы купца 1 гильдии П. Я. Прейна, заступающего место городского головы купца 2 гильдии И. И. Ларионова, купца 1 гильдии Н. Г. Гадалова и купца 2 гильдии Е. Г. Гарина. [12, с. 5]

Однако по данным финансовой ревизии, члены строительного комитета оказались неспособными к эффективному управлению социальным проектом, в связи с частыми разъездами по коммерческим делам и реализацией собственных бизнес-проектов. В результате строительство здания женской гимназии было завершено лишь летом 1885 г., итоговые финансовые расходы составили 73 тысячи рублей, с превышением первоначальной сметы почти в три раза. Также были установлены факты хищений строительных материалов, нарушений производимых муниципальных закупок. В частности, кирпич для строительства закупался на фабрике, принадлежавшей члену городской управы И. И. Синявину, по многократно завышенным ценам, низкого качества, с включением брака и кирпичного лома. [13, л.398–402]

На основании выявленных нарушений, полицией было начато расследование, вскоре прекращенное распоряжением генерал-губернатора Восточной Сибири Д. Г. Анучина, на основании устного обязательства городского головы П. Я. Прейна завершить строительство. [13, л.403]

Завершение строительства стало возможным благодаря финансовому участию канского виноторговца купца 1-гильдии И. Н. Некрасова в размере 46 тысяч рублей, в обмен на разрешение вести торговлю спиртными напитками в г. Красноярске. Помимо этого условия, И. Н. Некрасов, ранее привлекавшийся к уголовной ответственности за мошенничество, выдвинул и еще одно — присвоение ему звания почетного гражданина г. Красноярска, с последующим ходатайством в Правительствующий Сенат о погашении судимости. [14]

Криминальная эпопея строительства здания Красноярской женской гимназии не была единичной случайностью, закономерная цепь подобных событий проявилась и в других городах Енисейской губернии. В 1880 г. финансовая ревизия, проводимая ревизионной комиссией Минусинской городской думы, вскрыла факт растраты 7 тысяч рублей, из казенных и муниципальных финансов, членами городской управы. [13, л.409–412]

В 1883 г. произошло банкротство городского общественного банка в г. Канске. Финансовая ревизия банковской документации выявила недостачу в размере около 32 тысяч рублей, из них 14 тысяч рублей были присвоены директором банка купцом Г. И. Иорданским, в деле также оказался замешан бывший городской голова А. С. Бурмакин. [15]

Таким образом, финансовые махинации служащих и представителей городского самоуправления не только препятствовали реализации важных социальных

проектов, но и, прежде всего, подрывали авторитет местной власти, вызывая недоверие горожан, что напрямую отражалось на снижении активности частной благотворительности. Основная причина коррупции и должностных злоупотреблений состояла в недемократичности избирательной системы, обеспечившей господство в органах городского самоуправления богатой купеческо-мещанской верхушки, деятельность которой, как правило, была нацелена на получение коммерческой выгоды и входила в противоречие с интересами и нуждами горожан.

Реформа городского самоуправления в сибирском регионе выявила и проблему абсентеизма избирателей, выражавшуюся, прежде всего, в низкой явке на выборах, что закономерно стало одним из ключевых факторов обеспечения замкнутости и корпоративности муниципальной власти, формировании фактической монополии на власть богатой купеческо-мещанской верхушки города.

Отмеченные выше факторы, наряду с отсутствием политико-правовых условий для развития институтов гражданского общества и системы неформального общественного контроля со стороны избирателей за деятельностью муниципальной власти, в условиях относительной финансово-экономической самостоятельности городского самоуправления и низкой эффективности государственного контроля, вызвало широкое распространение должностных злоупотреблений и коррупции среди городских служащих.

Итак, результаты проведенного исследования, позволяют сформулировать вывод о необходимости учета исторического опыта в области конструирования организационно-правовых основ местного самоуправления, направленных на обеспечение конституционных прав и гарантий избирателей, в том числе в вопросах осуществления общественного контроля за деятельностью местной власти, в формате функционирования институтов гражданского общества.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N6-ФКЗ, от 30.12.2008 N7-ФКЗ, от 05.02.2014 N2-ФКЗ, от 21.07.2014 N11-ФКЗ) // СПС «Консультант плюс».
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».
3. Велиева Д. С., Лысенко В. В., Капитанец Ю. В. и др. комментарии к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (постатейный). Подготовлена для системы «Консультант Плюс». Саратов, 2005.
4. Федеральный закон от 28.08.1995 N154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N35, ст. 3506.
5. Головачев А. А. Десять лет реформ 1861–1871. СПб.: типогр. Ф. С. Сущинского, 1872. 398 с.
6. Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х. — нач. 90-х. гг. XIX в. Правительственная политика. Л.: «Наука», 1984. 257 с.
7. Джаншиев Г. А. Эпоха великих реформ. СПб.: тип. Б. М. Вольфа, 1907. 870 с.
8. Гессен М. В. Городское самоуправление: Дополнение к курсу русского государственного права. СПб., 1912. С. 63–74.
9. Дитятин И. И. Наше городское самоуправление // Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. СПб.: паровая скоропечатня А. Пороховщика, 1895. 631 с.
10. Немчинов В. И. Городское самоуправление по действующему русскому законодательству. Городовое положение 11 июня 1892 г. М.: Изд. В. М. Саблина, типо-литогр. Т-ва И. Н. Кушнерова, 1912. 396 с.
11. Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями \ Сост. М. И. Мыш. СПб.: тип. Лебедева, 1890. 975 с.
12. Бакай Н. Н. К двадцатипятилетию Красноярской женской гимназии: (1869–1894 гг.). Красноярск, 1895. 79 с.
13. ГАКК, ф.595, оп.19, д. 2258, лл.396–412.
14. Сибирь. 1885. 25 августа. № 35.
15. Восточное Обозрение. 1883. 23 июня. № 25.

© Кускашев Дмитрий Валерьевич ( kenig-1977@mail.ru ).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»