

УДК 342.5
DOI 10.52452/19931778_2022_5_86

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ» И «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ» В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

© 2022 г.

Т.А. Грищенко¹, В.А. Трифионов¹, Н.Ю. Немова²

¹Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел России, Санкт-Петербург

²Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы
Министерства по чрезвычайным ситуациям России им. Героя Российской Федерации
генерала армии Е.Н. Зиничева, Санкт-Петербург

gta_82@inbox.ru

Поступила в редакцию 31.08.2022

Приводится конституционный и политологический анализ новелл восьмой главы Конституции РФ. Посредством ретроспективного анализа, а также сопоставления разных подходов к институту местного самоуправления дается доктринальное толкование понятию «публичная власть» и новеллам восьмой главы. Делаются некоторые прогнозы о дальнейшем развитии муниципального права в России.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституционная реформа, публичная власть, муниципальная власть, административное управление.

Местное самоуправление – универсальный индикатор демократических институтов любого государства. По вовлеченности населения в решение вопросов местного значения можно судить о уровне зрелости гражданского общества, по конкурентности избирательной кампании – о месте в политической системе, по разнообразию форм и степени финансовой самостоятельности – об уровне централизации власти в целом. Реформа местного самоуправления редко происходит отдельно от общегосударственного реформирования властных институтов. Прошедшая в 2020 году отечественная конституционная реформа не стала исключением. Помимо трансформации основных ветвей власти законодатель уделил значительное внимание восьмой главе Конституции. При этом в Основной закон было внедрено новое для конституционного права понятие – «публичная власть». Цель внедрения данной новеллы конституционалисты восприняли неоднозначно. По мнению ряда ученых и специалистов в области муниципального права, единственная цель новеллы – «обойти» положение, закрепленное в статье 12 Конституции РФ и гарантировавшее местному самоуправлению независимость от государственной власти.

Новая редакция части 3 статьи 132 Основного закона гласит: «Органы местного самоуправления и государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответ-

ствующей территории» [1]. Такой подход неизбежно ставит органы местного самоуправления в зависимое с финансовой и организационной точки зрения положение. На момент подготовки публикации Государственная Дума разместила для открытого изучения подготовленный к третьему чтению проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», создавшего условия для финансового контроля местного самоуправления региональными органами власти.

В контексте исследования конституционных изменений в сфере местного самоуправления интересным представляется рассмотрение муниципальной власти как уровня публичной власти, а также изучение концептуальных подходов к территориальной трансформации муниципальных образований на современном этапе муниципального строительства в нашем государстве. В ходе дальнейших рассуждений затронем некоторые аспекты организации и функционирования местного самоуправления.

Несмотря на то, что согласно статье 12 Конституции РФ местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, автономность и независимость местной власти от государственной власти значительно сузилась. Парадигма конституционной модели публичной власти и местного самоуправления в ее системе стала четкой. Публичная власть едина. Конкуренция норм статьи 12 и главы 8 Конституции

РФ может повлечь различные варианты развития взаимодействия государственной и муниципальной публичных властей. При этом конституционные поправки и появление в тексте Основного закона понятия «единая система публичной власти» увеличили вероятность переплетения функций и роста степени взаимодействия местных органов власти и федеральных государственных органов [2, с. 41]. Как справедливо отмечает М.М. Степанов, «восстановление государственности, национальная самоидентификация и идеология сильной и суверенной Российской Федерации, видимо, не могут сочетаться с автономным местным самоуправлением» [3, с. 41].

В первую очередь, следует определить, насколько новая редакция статьи 132 Конституции является «революционной» для отечественного конституционного права. Так, по мнению В.А. Зекиева, изменения главы 8 Конституции РФ можно считать легитимизированной практикой государственного строительства, развивающейся в последние годы в отношении местного самоуправления [4]. Стоит отметить, что о местном самоуправлении как уровне публичной власти утверждал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 24 января 1997 года № 1-П: он рассматривал местное самоуправление именно как уровень публичной власти. Выделим особое мнение судьи Н.С. Бондаря к Постановлению от 1 декабря 2015 года, в котором он констатировал постепенную концептуализацию единства системы публичной власти, включающую три уровня: федеральный, региональный, местный [4]. Мы видим последовательное развитие данной идеи с 1997 года, то есть сама идея о местном самоуправлении в системе публичной власти не является чем-то «революционным».

С позиции бюджетной политики, местная власть и государственная власть всегда находились в одной системе. В противовес этому единству статья 12 Основного закона закрепляет следующие принципиальные положения: 1) самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий; 2) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [5, с. 112]. Комплексное толкование приведенных выше конституционных положений позволяет сформулировать принцип невмешательства органов государственной власти в деятельность местных органов. Однако серьезная экономическая зависимость одного уровня власти от другого (местной власти от государственной власти) сделала самостоятельность местного самоуправления в большей степени юридической фикцией, но при этом создавала очаги излиш-

ней политизации самого близкого к населению уровня власти [4].

Другой не менее важной новеллой проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенного в Государственную Думу Российской Федерации 16 декабря 2021 года, выступила реформа территориальной организации местного самоуправления. Предлагаются следующие виды муниципальных образований: городской округ; муниципальный округ; внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения.

Общеизвестно, что в Конституции РФ до момента конституционной реформы 2020 года существовал «поселенческий принцип» организации местного самоуправления. Данный принцип был основой реформы местного самоуправления 2005–2007 гг. Реформа тех лет в научном и экспертном сообществе называлась «централизаторской». Новый законопроект, по сути, углубляет те начинания и дальше воплощает в жизнь концепцию единой системы публичной власти, заложенную в конституционной реформе 2020 года.

Необходимо отметить, что процесс централизации местного самоуправления и укрупнения муниципальных образований, а как следствие – трансформация двухуровневой системы местного самоуправления в одноуровневую систему наблюдались уже в 2014–2017 гг. (путем образования городских округов). В частности, в Подмосковье этот процесс начался в 2014 году. За пять лет вместо 378 муниципальных образований там появилось 64 городских округа с единой администрацией, главой и советом депутатов [6, с. 141]. Такого рода трансформация получила свое юридическое оформление с принятием Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В качестве мотивационного фактора к укрупнению муниципальных образований послужил экономический вопрос.

Возьмем данные из выступления заместителя председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления И.В. Сапко в ходе выездного совещания на тему «Полномочия органов местного самоуправления, их оптимальный выбор для каждого вида муниципальных образований и вопросы их реализации» (5 июля 2019 года). «Инвентаризация» полномочий на местном уровне (уровне местного самоуправления) показала следующее: 173 отраслевых федеральных закона содержат 1578 пол-

номочий органов местного самоуправления, из них только 1348 полномочий можно соотнести с вопросами местного значения, а 230 выходят за эти рамки.

Продолжая рассмотрение территориальной организации местного самоуправления, нельзя оставить без внимания еще один немаловажный фактор для территориальной трансформации местного самоуправления. Речь идет о появлении такого вида муниципальных образований, как муниципальный округ. По состоянию на январь 2021 года в российских регионах было 100 муниципальных округов. В дополнение к этому до 1 января 2025 года ожидается весьма значительное увеличение числа муниципальных округов в связи с введением критерия «урбанизации». Несоответствие требованиям существующих городских округов приводит к их преобразованию в муниципальные округа.

В экспертном сообществе высказываются и определенные опасения относительно других аспектов реформы. Так, существует мнение, что отказ от двухуровневой модели местного самоуправления может повлечь за собой выход на региональный уровень управления проблем глубоко местного значения («текущие трубы», «дырявые крыши» и т.п.) [5, с. 43]. Вместе с тем каких-то значимых экономических эффектов укрупнение муниципалитетов не принесет.

В ряду прочих новелл в области местного самоуправления интерес представляют следующие принципы правового регулирования местного самоуправления:

– принимаемые нормативные правовые акты различного уровня при регулировании вопросов местного самоуправления должны учитывать социально-экономические, природно-климатические, территориальные и иные особенности соответствующей местности, а также исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и обеспечивать решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории;

– финансовые обязательства, возникающие в связи с исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов РФ;

– возложение на муниципальное образование обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

– разграничение полномочий между уровнями публичной власти обеспечивается соответствующими финансовыми и материальными ресурсами;

– муниципальное образование не является административно-территориальной единицей.

Возможными видами преобразований муниципальных образований называют объединение, разделение и изменение вида муниципального образования.

Конституционные преобразования в сфере местного самоуправления, по убеждению большинства общественных и государственных деятелей, представителей научного сообщества, – необходимый и своевременный шаг вперед в муниципальном строительстве в нашей стране. При этом стоит учитывать всю серьезность преобразований и необходимость взвешенного и продуманного подхода к реализации новелл Конституции РФ как в конституционном законодательстве, так и во всем нормативном массиве. Огромная законотворческая работа проделана к настоящему времени и, по всей видимости, будет продолжена. Дальнейшие перспективы развития местного самоуправления в нашем государстве зависят от того, каким образом конституционные поправки будут реализованы в законодательных актах федерального, регионального и местного уровней. Также представляется важным, как они (конституционные поправки) будут интерпретироваться в законодательстве и какой будет складываться правоприменительная практика.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
2. Колесников А.В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. 2020. № 7. С. 44–49.
3. Степанов М.М. Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 5. С. 35–41.
4. Зекиев В.А. Технократизация местного самоуправления. URL: https://zakon.ru/blog/2021/12/17/teh_nokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya (дата обращения: 12.04.2022).

5. Грищенко Т.А., Патрикеев В.Е. Проблемы обеспечения национальной безопасности в современной России. СПб., 2021.

6. Салабутин А.В. Вопросы цифровизации муниципального управления: тенденции и проблемы [Электронный ресурс] // Наука без границ. 2020. № 5 (45). С. 139–144. URL: <https://nauka-bez-granic.ru/NQ-5-45-2020/5-45-2020/> (дата обращения: 24.04.2022).

7. Бухвальд Е.М. Роль местного самоуправления в обеспечении национальной безопасности России // Экономическая безопасность. 2020. № 3. С. 297–312.

8. Грищенко Т.А. Общественная безопасность и личные права – смена приоритетов в конституционном и международном праве в контексте пандемии // Современное общество и право. 2021. № 5. С. 40–47.

9. Казанцев К.И., Румянцева А.Е. От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управ-

ления муниципалитетами в России. Аналитический доклад. М.: ЦПУР, 2020. 15 с.

10. Караваева И.В., Козлова С.В. Феномен расширения финансовой самостоятельности органов местного управления в условиях мобилизационной экономики // Экономическая безопасность. 2020. № 1. С. 13–30.

11. Малашко А.Е. Муниципальная цифровизация: особенности и ограничения // Исследования молодых ученых: Материалы XXIX Междунар. науч. конф. (г. Казань, декабрь 2021 г.). Казань: Молодой ученый, 2021. С. 16–20. URL: <https://moluch.ru/conf/stud/archive/412/16877/> (дата обращения: 24.04.2022).

12. Мордасов В.В. Проблемы развития местного самоуправления в России // Экономика и социум: современные модели развития. 2021. Т. 11. № 1. С. 103–116.

CORRELATION OF THE CONCEPTS OF PUBLIC POWER AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL REFORM

T.A. Grishchenko, V.A. Trifonov, N.Y. Nemova

In the publication, the authors conduct a constitutional and political analysis of the novels of the eighth chapter of the Constitution. Through a retrospective analysis, as well as a comparison of different approaches to the institution of «local self-government», they give a doctrinal interpretation of the concept of «public power» and the novels of the eighth chapter. At the end of the publication, the authors make some predictions about the further development of municipal law in Russia.

Keywords: local self-government, constitutional reform, public power, municipal power, administrative management.

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020).

2. Kolesnikov A.V. Local self-government as an element of a unified system of public power // Education and Law. 2020. № 7. P. 44–49.

3. Stepanov M.M. Local self-government in the context of the constitutional reform of 2020 // Actual problems of Russian law. 2021. Vol. 16. № 5. P. 35–41.

4. Zekiev V.A. Technocratization of local self-management. URL: https://zakon.ru/blog/2021/12/17/teh_nokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya (Date of access: 12.04.2022).

5. Grishchenko T.A., Patrikeev V.E. Problems of ensuring national security in modern Russia. St. Petersburg, 2021.

6. Salabutin A.V. Issues of digitalization of municipal management: trends and problems [Electronic resource] // Science without Borders. 2020. № 5 (45). P. 139–144. URL: <https://nauka-bez-granic.ru/NQ-5-45-2020/5-45-2020/> (Date of access: 24.04.2022).

7. Bukhvald E.M. The role of local self-government in ensuring the national security of Russia // Economic security. 2020. № 3. P. 297–312.

8. Grishchenko T.A. Public safety and personal rights – changing priorities in constitutional and international law in the context of a pandemic // Modern Society and Law. 2021. № 5. P. 40–47.

9. Kazantsev K.I., Rummyantseva A.E. From election to appointment. Assessment of the effect of changing the model of municipal governance in Russia. Analytical report. M.: TSPUR, 2020. 15 p.

10. Karavaeva I.V., Kozlova S.V. The phenomenon of expanding the financial independence of local government bodies in the conditions of the mobilization economy // Economic security. 2020. № 1. P. 13–30.

11. Malashko A.E. Municipal digitalization: features and limitations // Research of young scientists: Materials of the XXIX International Scientific Conference (Kazan, December 2021). Kazan: Young Scientist, 2021. P. 16–20. URL: <https://moluch.ru/conf/stud/archive/412/16877/> (Date of access: 24.04.2022).

12. Mordasov V.V. Problems of development of local self-government in Russia // Economy and society: modern models of development. 2021. Vol. 11. № 1. P. 103–116.