

Капицын Владимир Михайлович
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
МГУ имени М. В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
kapizin@yandex.ru

Местное самоуправление и публичная власть в системе конституционных отношений

Аннотация. Интерпретация муниципальной теории и анализ состояния местного самоуправления позволяют автору обосновать необходимость конституционного закрепления института публичной власти для обеспечения системности властных отношений в России. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления соответствует требованиям международного и конституционного права, становится важным направлением государственной правовой политики. Системный подход обеспечивает единство общего и особенного в организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций.

Ключевые слова: местное самоуправление; конституция, государственная власть; публичная власть; муниципальное образование; регионы

Kapitsyn Vladimir Mikhailovich
Federal state budget
educational institution of higher education
Lomonosov Moscow state University,
Moscow, Russian Federation
kapizin@yandex.ru

Local self-government and public authorities in the system of constitutional relations

Abstract. Interpretation of the municipal theory and analysis of the local self-government allow the author to justify the need for constitutional consolidation of the public power institution, which is necessary to ensure the system of power relations in Russian Federation. Improving the constitutional model of local self-government meets the requirements of international and constitutional law and becomes an important area of state legal policy. A systematic approach ensures the unity of the general and special in the organization of local self-government, taking into account historical and other local traditions.

Keywords: local self-government; Constitution; state power; public power; municipal formation; regions

Состояние местного самоуправления в России

Среди самых разнообразных предпосылок внесения поправок в действующую Конституцию РФ занимает состояние местного самоуправления. Хотя прошло уже три десятилетия его развития в современной России, деятельность этого наиболее близкого

к населению института власти не отвечает потребностям ни местных сообществ, ни государства в целом. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (утратил силу) в весьма лаконичных 27 статьях провозглашал возрождение местного самоуправления. Принятие Закона РСФСР от 06.07.1991 г. № 1551-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» (утратил силу) было во многом связано с закреплением в Конституции РСФСР положения, что местные Советы более не входят в единую систему представительных органов государственной власти.

Не останавливаясь на подробной характеристике состояния местного самоуправления, отметим, что наряду с другими важными факторами, в основе его достаточно противоречивого развития лежало неэффективное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления. Как правило, говоря об этом, исследователи обращают внимание на одно из базовых положений правового статуса муниципальной власти в России, закрепленное в ст. 12 Конституции России: *«органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»*. После конкретизации данной нормы в Федеральном законе от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 154-ФЗ; утратил силу) не только на страницах СМИ, но и в специальной литературе распространенным стало мнение, что местное самоуправление – это *«государство в государстве»*.

154-ФЗ в регулировании общих принципов организации местного самоуправления оставил значительное правовое пространство для субъектов РФ, что способствовало формированию муниципальных моделей, входящих в противоречие с новыми Конституционными нормами. В частности, в отдельных регионах (Республики Башкортостан и Коми, Удмуртская Республика и др.) в лице органов местного самоуправления воссоздавались Советы как элементы единой государственной власти, что стало предметом судебного рассмотрения. По оценке Т. Г. Морщаковой, к 2003 г. почти треть всех обращений в Конституционный Суд РФ, относящихся к организации публичной власти, была связана с проблематикой местного самоуправления [Защита прав, 2003: 4]. Это, прежде всего, свидетельствовало о том, что без судебных рассмотрений не удастся создать эффективное взаимодействие между Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, которое отвечало бы требованиям законности.

И, хотя наряду со ст. 12 общие начала местного самоуправления регулируются также в других статьях Конституции РФ и отдельной главе 8, в целом возникало восприятие *определенного «разрыва» властных институтов*. Как в свое время заметил И. В. Выдрин, обобщая многообразие суждений и оценок, «многомерный характер местного самоуправления и сопутствующая ему полярность мнений позволяют любой заинтересованной стороне найти то привлекательное или отталкивающее, что она хотела бы увидеть в этом институте современной политики и права» [Выдрин, 1998: 3].

Вместе с тем, конституционно-правовое положение об организационной самостоятельности местного самоуправления соответствует требованиям ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления. Она предусматривает, например, административный контроль со стороны органов государственной власти за органами местного самоуправления. Причем, контроль устанавливается не только за законностью их деятельности, но и целесообразностью осуществления переданных государственных полномочий в установленных законодательством пределах.

Для того, чтобы определить место муниципальных органов в сложном и объемно структурированном механизме властных отношений государства, их организационную самостоятельность, как правило, используется понятие *местной автономии*. Последняя включает определенную степень самостоятельности каких-либо органов, организаций, территориальных и иных общностей в решении вопросов их жизнедеятельности. Статью 12 Конституции РФ следует понимать как предоставление автономии местного самоуправления, включающей право самостоятельного решения вопросов местного значения, право на формирование и исполнение местного бюджета, право на установление в соответствии с налоговым законодательством местных налогов и сборов, право на управление и распоряжение муниципальным имуществом, право на создание собственных выборных органов.

Очевидно, что проблемы, возникшие в теории и практике становления местного самоуправления, отраженные в спорах вокруг ст. 12 Конституции РФ, были порождены *реальной политико-правовой практикой*, которая в силу самых разных причин оказалась не способна учесть ряд важных факторов. Применительно к проблеме формирования эффективного взаимодействия органов трех уровней власти – федеральной, региональной и местной, необходимо выделить следующее:

1. Становление местного самоуправления в соответствии с принятой в 1993 г. Конституцией РФ осуществлялось без учета длительно господствовавшей *советской модели организации власти*, формировавшей на протяжении многих десятилетий определенный кадровый состав с присущей ему управленческой культурой. Советская система имела собственную социальную базу: для абсолютного большинства населения участие в публичном управлении ограничивалось избирательными кампаниями. Этот перечень можно продолжить, но заметим еще один существенный в данном случае момент. Она выстроила определенную систему власти и управления, которая отчасти наследовала и традицию монархической России с её централизацией;

2 Формирование местного самоуправления происходило в условиях постоянно нарастающих проблем в экономике и финансах, которые являются основой любой власти. Можно напомнить, что П. А. Столыпин, считавший, что совершенствование местного самоуправления являлось краеугольным камнем реформирования России, убеждая депутатов Государственной Думы 16.11.1907 г. в том, что реальное самоуправление – это самоуправление экономически самостоятельных хозяев, в качестве одного из аргументов привел известные слова Ф. М. Достоевского о том, что

«деньги – это чеканенная свобода» [Столыпин, 2013: 105–106, 270–283, 324]. Как известно, в 1990-е годы местные бюджеты в абсолютном большинстве муниципальных образований не обеспечивали реализацию собственных полномочий, что порождало межбюджетные противоречия, переходившие порой в открытые конфликты между органами власти отдельных уровней. И позднее, когда основополагающей частью доходов местных бюджетов стали межбюджетные трансферты, предоставляемые из государственных бюджетов в форме дотаций, субсидий, субвенций, их распределение опять же порождало конфликты интересов. Если муниципальные образования были заинтересованы в финансовой самостоятельности, субъекты РФ, исходя из необходимости создания условий для максимального выравнивания местных бюджетов на своей территории, шли на определенную централизацию бюджетных средств;

3. Такие противоречия между Федерацией, регионами и муниципальными образованиями нарастали и в силу того, что государственная практика не сумела учесть политико-правовые, социокультурные и иные особенности отдельных местных сообществ. Это, прежде всего, пространственные характеристики. Федеральное законодательство, в частности, допускает осуществление местного самоуправления в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, до 100 человек. В то же время, муниципальным образованием являлся, например, Тугуро-Чумиканский район Хабаровского края, включающий 6 сел (96 569 кв. км) и сопоставимый с территорией Австрии (83900 кв. км). Значительна специфика этнонационального и конфессионального состава населения на отдельных территориях. Сохраняется специфика в политической культуре, в том числе и в отношении к отдельным властным институтам и должностным лицам.

Все это оказалось сложно учесть в 1990-е гг. Во многом аналогичное положение сохраняется и сегодня, свидетельствуя отчасти о том, что в силу разных причин России суждено «повторение пройденного», в том числе, и в организации местного самоуправления. Первый опыт его формирования, связанный с именами Александра Второго и его ближайшего сподвижника в этой реформе – князя А. И. Васильчикова в 1860–1870 гг., также привел к созданию во многом автономно действовавших органов земского самоуправления и городских дум. Очевидно, что в условиях самодержавия это подрывало его устои и вызвало во многом закономерный результат – учреждение в 1880-е гг. института земских начальников. Так отчасти был восстановлен традиционный контроль государственной власти над органами местного самоуправления. Можно по-разному оценивать данный шаг государства. Но, если даже согласиться с тем, что это была контрреформа, она, уравновесив самодержавные и самоуправленческие начала в государственном устройстве, позволила сохранить потенциал земских учреждений. Показательно, что, например, только земский бюджет вырос за 1865–1912 гг. в 45 раз [К 150-летию, 2014: 8–9]. Таким образом, политическая

практика монархической России подтвердила потенциал российских реформ и реформаторов, но также и силу формировавшихся столетиями традиций.

Во многом таким же «повторением пройденного» стало и *проведение реформ в условиях политической нестабильности государства*, а также их перманентный характер. Отечественные мыслители прошлого, активно участвуя в разработке стратегий реформирования государства, неоднократно предупреждали, как, например, А. Д. Градовский, что самоуправление предполагает существование сильной и единой государственной власти [Градовский, 1868: II-СХII]. П. А. Столыпин повторял не раз, что «децентрализация может идти только от избытка сил» [Столыпин, 2013: 105–106, 270–283, 324].

В 1990-е гг. нарастающая нестабильность в обществе и государстве, в значительной степени обусловленная проявлениями сепаратизма на отдельных территориях, усиливала противоречия между Федерацией, регионами и отдельными муниципальными образованиями. Это неизбежно порождало сомнения в плодотворности конституционно-правовой модели российского местного самоуправления, конкретизированной в 154-ФЗ. Как отмечала А. А. Акмалова, анализируя опыт его становления в эти годы, все это неизбежно организационно и функционально ослабляло государственное единство, управляемость государства и общества, противопоставляя государство, общество и их отдельные институты [Акмалова, 2001: 161–163].

В силу этого и *перманентные муниципальные реформы* не достигали планируемых результатов. Как, например, разработка и принятие нового Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ), который стал составной частью общей административной реформы, направленной на восстановление управляемости в государстве. Произошел очередной поворот в развитии местного самоуправления, связанный с попыткой максимально детально урегулировать основные вопросы его организации уже на федеральном уровне. Конечно, централизация власти обеспечила необходимые условия для начала активной экономической и социальной политики, реализации федеральных целевых программ, а позднее и приоритетных национальных проектов. Но унификация местного самоуправления, хотя позволила привести региональное законодательство и муниципальные правовые акты в соответствие с требованиями Конституции РФ и федерального законодательства, породила много новых проблем. В частности, большинство сельских поселений оказались не способны эффективно решать все вопросы местного значения.

Достаточно логичным с учетом этого стало принятие позднее Федерального закона от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 136-ФЗ), который вновь расширил роль регионального законодателя, перераспределив полномочия между двумя уровнями государственной власти. Была осуществлена значительная корректировка соотношения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в регулировании местного самоуправления.

Все это позволило к настоящему времени создать систему, которая с учетом социально-экономического, кадрового потенциала и порядка взаимодействия с региональными органами государственной власти, несет ответственность за решение значительного объема проблем, с которыми сталкивается ежедневно, в конечном итоге, каждый россиянин. Тем не менее, по мнению теоретиков и практиков, пока говорить об эффективно функционирующих российских муниципалитетах преждевременно. Хотя были последовательно апробированы все возможные форматы их регулирования с учетом действующей Конституции России (154-ФЗ предоставил самое широкое правовое пространство для регионов и муниципалитетов) принятие 131-ФЗ привело к значительной централизации власти и унификации законодательного регулирования, 136-ФЗ расширил права регионов не только в установлении принципов организации местного самоуправления, но и в осуществлении его отдельных полномочий.

Однако, можно ли на основании этого говорить о необходимости изменения Конституции России в части введения в нее института публичной власти? Способны ли поправки в конституционно-правовую модель местного самоуправления создать благоприятные условия для его совершенствования?

Чтобы ответить на эти вопросы, рассмотрим основные положения конституционной реформы в части регулирования местного самоуправления.

Конституционная поправка о публичной власти

Как представляется, конституционное закрепление института публичной власти может стать необходимой предпосылкой *системного* подхода к дальнейшему совершенствованию системы властных отношений в России, развитию муниципальной теории и практики. Прежде всего, такой подход должен обеспечить *единство теории и практики*.

Как известно, в действующей Конституции РФ, как и в значительной части других правовых актов, регулирующих на всех уровнях власти организацию местного самоуправления, не используется понятие публичной власти. Вместе с тем, в конституционной, муниципальной теории данное понятие стало особенно активно разрабатываться одновременно с началом строительства современного государства. Такие исследователи, как В. И. Фадеев, И. И. Овчинников, В. И. Васильев, Т. М. Бялкина [Фадеев, 1994; Овчинников, 1999: 13–14; Васильев, 2004; Бялкина, 1996: 8–10], исходя из необходимости системности законодательного регулирования

местного самоуправления, его анализа в единстве с государственной властью, обосновывали логику применения понятия публичной власти. Один из наиболее авторитетных исследователей развития местного самоуправления в России и за рубежом Г. В. Барабашев, выделяя его отличительные признаки, прежде всего, отмечал, что «местное самоуправление – это публичная власть, существующая наряду с государственной властью» [Барабашев, 1996: 15–16, 292]. Местное самоуправление как часть единой публичной власти народа последовательно и детально рассматривала Т. Я. Хабриева, анализируя современную Конституцию России [Хабриева, 2005]. В более широком контексте – развития публичного права этот институт анализировал Ю. А. Тихомиров [Тихомиров, 1995: 121, 118].

В монографии А. А. Акмаловой, посвященной анализу методологии исследования местного самоуправления, было проанализировано соотношение таких понятий, как публичное, государственное и общественное. Она отмечает, что становление муниципальной практики привело к последовательной трансформации правовой природы местного самоуправления, порождая определенные противоречия в её толковании. Длительное развитие местного самоуправления во многих странах как общественного позволяло анализировать его и государственную власть, исходя из формулы «общественное – государственное». Позднее, когда во многих странах местное самоуправление стало приобретать признаки властного института, чаще в силу того, что государство делегировало ему часть своих полномочий, местное самоуправление становится частью государственной власти. Правда, в отдельных странах с англосаксонской правовой системой оно изначально, приобретая публичную природу, развивалось как «негосударственное».

В современной России местное самоуправление конституировалось как институт власти (автономной от государственной), и, в то же время, институт гражданского общества. В частности, 131-ФЗ конкретизировал такие формы общественной деятельности населения в решении вопросов местного значения, как, например, территориальное общественное самоуправление, собрания, опросы граждан. Другими словами, пишет А. А. Акмалова, с одной стороны, следует рассматривать местное самоуправление в его соотношении с государственной властью, как форму публичной власти, которая отграничена Конституцией РФ от его другой формы – власти государственной. С другой стороны, в отношении собственно местного самоуправления важно говорить о нем как совокупности публичного (властного) и общественного (социального). С учетом этого, муниципальная власть может рассматриваться как составляющая более объемного понятия – местного самоуправления [Акмалова, 2003].

В формирование представлений о местном самоуправлении как о разновидности публичной власти свой вклад внесли не только теоретики, но и практики, в том числе Конституционный Суд РФ. В частности, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94

Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"» было подчеркнуто, что указание на то, что органы местного самоуправления являются органами власти, само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной. Такая же правовая позиция была сформулирована Конституционным Судом РФ и в ряде других решений, что позволило использовать данное понятие и в политико-правовой практике. Таким образом, обеспечивался еще один параметр системности, важный для сферы публичной власти, *единство правоприменительной и судебной практик*.

Хотя в правовых актах, регулирующих организацию властных отношений, как правило, понятие «публичное» используется редко. В 131-ФЗ, например, это «публичные слушания». Тем не менее, это в значительной степени соответствует и упоминавшийся уже Европейской хартии местного самоуправления, где используются понятия «публичные дела», «публичные полномочия». Таким образом, *российское право выступает как составляющая более общей системы права*.

С учетом этого значительным и перспективным представляется потенциал конституционного закрепления института публичной власти для развития российского местного самоуправления как неотъемлемой составляющей единой системы властных отношений. В частности, в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» предусмотрено закрепить:

- принцип правопреемства, подчеркивающий единство исторического прошлого, настоящего и будущего России, а также её фактического и международно-правового статуса;
- суверенитет государства, включающий его территориальную целостность, финансовую независимость, собственную символику, а также обеспечиваемый установлением особых требований к высшим должностным лицам и государственным служащим;
- единство общего и особенного в организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций.

Однако, насколько полно реализуется системный подход, единство традиции и новации, а также общего и особенного, покажет конкретная правоприменительная практика, которой будет предшествовать значительный объем законотворчества. Только практика определит эффективность внесения поправок в Конституцию России, в том числе, и в организацию местного самоуправления, его взаимодействия с органами государственной власти.

Конечно, это потребует, с одной стороны, последовательной и столь же системной деятельности на всех уровнях власти, с другой – способности государства

создать условия для такой деятельности. Внимание в последние годы к жизни местных сообществ, развитию малых, в том числе исторических, городов России дает определенные надежды. Такая готовность к координации усилий звучит и из уст Президента РФ, как об этом свидетельствует, например, семинар-совещание с главами субъектов РФ, председателями законодательных собраний, а также мэрами крупных городов «Современная экономическая и политическая повестка. Лучшие региональные практики» (29.01.2015 г.) [Семинар-совещание, 2015]. Об этом же говорит активная работа Совета по развитию местного самоуправления при Президенте России.

* * *

Таким образом, подход к организации публичной власти как к сложной системе, включающей две её основные формы – государственную и муниципальную, функционирующую на трех уровнях организации – федеральном, региональном и местном, может обеспечить, прежде всего, её единство. Единство системы, в которой реализуется взаимодействие всех её составляющих, а изменение одних факторов, например, перечня вопросов местного значения, предусматривает пересмотр финансово-экономических основ деятельности органов местного самоуправления, подготовки или переподготовки муниципальных кадров и др. Такая системность, включая также единство законодательного регулирования и правоприменительной практики, предполагая определенную автономию (организационную самостоятельность её структур), в то же время не позволяет ни ограничивать такую автономию, ни расширять её вопреки действующим правовым актам.

Наконец, реализация системного подхода к местному самоуправлению обеспечит единство традиции и новации в её организации. Анализируя его становление еще в 1996 г. в одном из первых учебников по муниципальному праву наш авторский коллектив отметил значительный потенциал конституционного закрепления единства общих принципов и особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций [Муниципальное право, 1996: 30–35, 64–77].

Очевидно, что накопившаяся за прошедшие десятилетия политико-правовая практика только подтвердила данные суждения и выводы. Как справедливо заметил Оргкомитет VI Всероссийского социологического конгресса, формулируя его научные задачи: «Традиция ответственна за функционирование, новация – за развитие. Вместе же они представляют два механизма, без которых невозможна самоорганизация простых и сложных социальных систем» [VI Всероссийский, 2020]. Весь опыт развития местного самоуправления, как в монархической, так и в современной России, подтверждает данное суждение. В силу того, не только социологам, но и представителям других научных направлений, а также практикам в сфере государственного и муниципального управления важно учитывать диалектику

традиции и инновации, необходимость их изучения и использования в своей деятельности.

Библиографический список

VI Всероссийский социологический конгресс. Научные задачи Конгресса [Электронный ресурс] // Российское общество социологов: [веб-сайт]. URL: https://www.ssa-rss.ru/index.php?page_id=470 (дата обращения: 18.05.2020).

Акмалова А. А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. М.: Прометей, 2003. 240 с.

Акмалова А. А. Модели местного самоуправления. М.: Прометей, 2001. 172 с.

Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М.: Изд-во МГУ, 1996. 352 с.

Бялкина Т. М. Законодательство области о местном самоуправлении. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2006. 408 с.

Васильев В. И. Государственная власть и местное самоуправление: перспективы взаимоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 3. С. 11–20.

Выдрин И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. 42 с.

Градовский А. Д. История местного управления в России. СПб.: Печ. В. Головина, 1868. Т. 1. 529 с.

Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / Под ред. Т. Г. Морщаковой. М., 2003. 480 с.

К 150-летию учреждения земств в России (отечественный и зарубежный опыт становления и развития местного самоуправления): Аналитический вестник. № 9(527). М.: Совет Федерации Федерального Собрания РФ, 2014. 70 с.

Муниципальное право России / А. А. Акмалова, В. М. Капицын, А. И. Коваленко и др.; под общ. ред. А. И. Коваленко. М.: Новый юрист, 1997. 432 с.

Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М.: Ин-т государства и права РАН, 1999. 330 с.

Семинар-совещание «Современная экономическая и политическая повестка. Лучшие региональные практики» [Электронный ресурс] // Президент России: [веб-сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/administration/47539> (дата обращения: 18.05.2020).

Столыпин П. А. Нам нужна великая Россия. Самые знаменитые речи и письма. М.: АСТ, 2013. 412 с.

Тихомиров Ю. А. Публичное право. М.: БЕК, 1995. 496 с.

Фадеев В. И. Муниципальное право России. М.: Юрист, 1994. 168 с.

Хабриева Т. Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005, апрель. № 4. С. 10–18.