Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации

ВАСИЛЬЕВ Всеволод Иванович, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

В статье рассматривается конституционная модель местного самоуправления. Особое внимание уделено анализу содержания ст. 12 Конституции Российской Федерации. Отмечается, что сложившаяся практика правоприменения наглядно свидетельствует о неработающем характере указанной конституционной нормы. В частности, отсутствуют какие-либо попытки использовать ее при издании законов о местном самоуправлении либо при осуществлении этих законов.

В отсутствие четко сформулированных конституционных ориентиров относительно правовой природы местного самоуправления автором обосновывается идея о том, что местное самоуправление следует рассматривать в качестве важной формы народовластия. Оно служит своеобразным «продолжением» государственной власти на местах, но с решающим участием городского и сельского населения в решении вопросов местной жизни. Для этого разграничивается компетенция органов местного самоуправления и компетенция органов государственной власти.

Помимо правовой природы и предназначения местного самоуправления в системе публичной власти, рассматривается территориальная основа организации местной власти. Критической оценке подвергаются последние законодательные инициативы, направленные на создание максимальных возможностей объединения сельских поселений. Предотвратить и исключить такую возможность можно лишь путем установления четких объективных критериев подхода к созданию сельских и других муниципальных образований. Наиболее общие из этих критериев, включающие подходы к образованию всех муниципальных единиц, должны содержаться в Основном законе государства. Это позволит придать необходимую устойчивость территориальному устройству важнейшего института народовластия, повысить его эффективность в интересах граждан.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, местное самоуправление, публичная власть, территориальная организация местного самоуправления, сельские поселения.

Для цитирования: Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28—35. DOI: 10.12737/jrl.2019.6.3

Local Self-Government and the Constitution of the Russian Federation

V. I. VASILIEV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: const@izak.ru

The article is devoted to the analysis of the constitutional model of local self-government. Special attention is paid to the analysis of the content of Article 12 of the Constitution of the Russian Federation. The author emphasizes that the current law-enforcement practice clearly demonstrates that this

provision of the Constitution is not operating properly. It weighs heavily by the absence of any attempt to use it either in the adoption of laws on local self-government or in the implementation of these laws.

In the absence of clearly formulated constitutional principles on the legal nature of local self-government, the author substantiates the idea that local self-government should be considered as an important form of popular sovereignty. It serves as a kind of “extension” of state power on the local level, but with a qualitatively special, namely the decisive participation of the urban and rural population in resolution of issues of local significance. For this purpose, the competence of local self-government is delineated from the competence of state authorities.

In addition to the legal nature and purpose of local self-government in the system of public power, the author considers the territorial basis of the organization of local self-government. Recent legislative initiatives aimed at creating maximum opportunities for uniting of rural settlements are critically evaluated. It is possible to prevent and exclude such a possibility only by establishing clear objective criteria for the creation of rural and other municipalities. The most of these criteria, including approaches to the creation of all municipalities, should be set forth by the Constitution. This will make it possible to give the necessary stability to the territorial structure of the most important institution of democracy and to increase its efficiency in the interests of millions of citizens.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, local self-government, public power, territorial organization of local self-government, rural settlements.

For citation: Vasiliev V.I. Local Self-Government and the Constitution of the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 6, pp. 28—35. (In Russ.). DOI: 10.12737/jrl.2019.6.3

Конституция Российской Федерации 1993 г. заменила местные советы — низовые органы государственной власти на местное самоуправление. Прошло немало времени для того, чтобы попытаться выяснить значимость нового института народовластия, полностью конституционных норм о местном самоуправлении (МСУ), последовательность их осуществления. Сразу скажем, что за прошедшие годы МСУ доказало свою жизнеспособность. Трудно представить наше государство без него. Местное самоуправление дает возможность миллионам граждан принять участие в организации жизни местных сообществ, осуществлении повседневных нужд и потребностей сельских и городских жителей, в выборе приоритетов, способов и форм решения вопросов местного значения. Таким образом, границы демократического переустройства государства существенно расширены.

Вместе с тем проверка практикой показала недостаточную четкость некоторых конституционных норм, что привело к неоднозначному их применению, и слабую обоснованность одной из статей Основного за-

кона, посвященной местному самоуправлению. Речь идет о ст. 12, содержание которой вызвали споры правоведов сразу после опубликования Конституции, которые продолжаются до сих пор. В статье говорится, что органы МСУ не входят в систему органов государственной власти. Но если они не входят в систему органов государственной власти, то, может быть, входят в систему других органов? Какую? Неизвестно.

Теоретически возможно параллельное существование органов местного самоуправления и местных органов государственной власти типа советов. Надо предвидеть последствия такого «сосуществования». Очевидно, что будут потеряны стройность и последовательность управления общественными делами из-за неопределенности в разграничении компетенции тех и других органов, отсутствия ясности в их взаимоотношениях. Возможны появление избытка или, наоборот, нехватки решений по одним и тем же вопросам, различная полнота обеспечения тех или иных нужд и потребностей населения и т. д.

Прошедшие годы свидетельствуют о неприменимости указанной нормы Конституции. Не было попыток использовать ее ни при издании законов о местном самоуправлении, ни при осуществлении этих законов. Конституционный Суд РФ, как правило, обходит ее в своих решениях, затрагивающих вопросы местного самоуправления. Можно только предполагать его позицию по данному вопросу. Суд не вправе официально заявить о неприятии какой-либо нормы Конституции. Его призвание — следить за соблюдением Конституции во всей ее полноте. Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин высказал личное мнение по поводу «невхождения» органов МСУ в систему органов государственной власти: «Это дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти»¹.

С этим можно согласиться, если признавать неоднозначность понятий «государственная власть» и «публичная власть» и более широкое содержание второго понятия по сравнению с первым.

С нашей точки зрения местное самоуправление имеет двуединую природу. В определенном смысле, а именно в содержательном, органы МСУ находятся в системе органов государственной власти и не могут быть вне ее. Они принимают решения в соответствии со своей компетенцией, установленной законами о статусе местного самоуправления и другими; действуют в рамках единой политики государства, направленной на обеспечение достойной жизни и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции). Органы

МСУ могут быть прямо наделены некоторыми государственными полномочиями и обязаны осуществлять их под контролем государства (ст. 132 Конституции).

Вместе с тем местное самоуправление является важной формой народовластия, оно служит как бы «продолжением» государственной деятельности на местах, но с качественно особым, а именно решающим участием населения городов и сел в организации местной жизни. Для этого компетенция органов местного самоуправления разграничивается с компетенцией органов государственной власти. Органы МСУ не подчинены органам государственной власти и не обязаны согласовывать с ними свои решения. Они имеют особенности и в формах своей деятельности. Перечисляя эти формы, Конституция ставит на первое место референдумы и другие формы прямого волеизъявления граждан (ст. 130). Это объективно выполнимо, поскольку органы МСУ, используя свои непосредственные связи с населением, имеют гораздо большие организационные возможности, чем региональные и тем более федеральные органы государственной власти, не только советоваться с населением, но и выносить на его решение любые вопросы своей компетенции.

Таким образом, тезис о «невхождении» органов МСУ в систему органов государственной власти с организационной точки зрения может быть признан оправданным. Для этого, конечно, требуется соответствующее уточнение ст. 12 Конституции.

Используя теорию систем, можно определить государство как большую социальную управляющую систему, имеющую много подсистем, расположенных по горизонтали и вертикали в отношении центра, принимающего основные решения. Эту абстракцию наполняют реальным политическим и социально-экономическим содержанием кон-

¹ Зорькин В.Д. Дух и буква Конституции // Российская газета. 2018. 10 окт.

кретные государства, имеющие особенности в соотношении подсистем в зависимости от своей истории и современных политических и социально-экономических условий развития. Особенно важно структурирование по вертикали, позволяющее «опустить» управление до уровня, на котором граждане становятся не объектом, а субъектом управления в определенной сфере. Такой сдвиг позволяет использовать в управлении интеллектуальный и нравственный потенциал миллионов людей. Это ценно не только для местного населения, но и для государства в целом. Вот почему современные цивилизованные государства расценивают местное самоуправление как обязательный институт государственного устройства.

В разных государствах институт местного самоуправления не одинаков как по объему полномочий органов МСУ, связанных с решением вопросов местного значения, так и по уровню самостоятельности в принятии решений. Оптимально местное самоуправление, которое обладает полной компетенцией в решении всех локальных дел и реальной независимостью в устройстве этих дел от органов государственной власти. К сожалению, такого местного самоуправления у нас пока нет. Это связано с ощутимой до сих пор инерцией советского подхода к управлению на местах, нерешенностью ряда социально-экономических проблем, патримонизацией менталитета значительной части общества, предполагающей, что все вопросы должны решаться государством, «сверху».

Следует иметь в виду и недостатки правового, в первую очередь конституционного, регулирования нашего местного самоуправления. В ряде случаев законодательство строится по правилам, не имеющим достаточной основы в конституционных нормах и потому затрудняющим процесс оптимизации данного института народовластия. Речь идет не только о ст. 12 Конституции, но и о

некоторых других статьях, недостаточно четко регулирующих местное самоуправление.

Так, в ст. 131 Конституции говорится, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Понятия «другие», «иные» крайне растяжимы и позволяют законодательным органам постепенно менять территориальное устройство МСУ, границы территорий самоуправленческих единиц. Например, в начале действия Конституции было признано нецелесообразным создание внутригородского местного самоуправления. Затем через какой-то срок посчитали его полезным. Далее опять была подтверждена ненужность его создания. А теперь внутригородские единицы снова появились в качестве базового звена МСУ в крупных городах.

Недавно были созданы новые муниципальные образования — городские округа. Они возникли на территории упраздненных сельских муниципальных районов. При этом совершенно неприемлема ликвидация конституционно предусмотренных сельских поселений, действовавших на территории района.

Судя по всему, эта мера призвана частично разрешить сложную ситуацию, сложившуюся ныне вокруг территориального устройства сельских поселений. В общей массе они выглядят не так, как 20—25 лет назад. Из-за перемещения сельского населения в города многие деревни и села опустели. Сельские самоуправленческие структуры распались. В этих условиях необходимо обновление критериев создания сельских поселений. Здесь важны не только максимальная территориальная протяженность, позволяющая окраинному населению быстро достичь центра, но и минимальное число населения. В ведении сельского поселения должны быть объекты муниципальной собственности,

важно иметь возможность утверждать собственный бюджет, доходы которого, во всяком случае их часть, составляют местные налоги и сборы. Если таких возможностей нет, вероятно укрупнение поселений. Но это может быть оправданно, если осуществляется продуманно, взвешенно, чтобы не допустить ситуации, когда населенные пункты, пусть даже самые маленькие, останутся вне круга общественной самоуправленияческой жизни. Это должны быть не формальные, а действительные, перспективные образования, усилия которых направлены на улучшение жизни селян. При этом придется учитывать огромное разнообразие условий, в которых существуют сельские населенные пункты. Например, необходимо определить, возможно ли и в каких формах местное самоуправление в горных селах и в селениях, расположенных на северных, тундровых территориях, и др.

Внимания соответствующих государственных органов к этим вопросам явно недостаточно. Усилия законодателей устремлены на определение максимальных возможностей объединения сельских поселений. Разработан проект федерального закона о муниципальных округах. Это новые самоуправленческие образования, объединяющие не менее трех сельских поселений. Максимальный предел территории муниципального округа не установлен, хотя признана необходимость замены муниципальными округами городских округов, созданных в границах упраздненных районных муниципальных образований. Возникает вопрос: а нужны ли вообще сельские районные самоуправленческие единицы, если рядом с ними возникают такие муниципальные округа?

В связи с этим нельзя не допустить возможностей переустройства всего сельского местного самоуправления. Главное, чтобы здесь не было простой административной перекройки сельской территории во имя

упрощения и удешевления государственного управления ею².

Предотвратить и исключить такую возможность можно лишь путем установления четких объективных критериев подхода к созданию сельских и других муниципальных образований. Исчерпывающий перечень таких подходов (социальных, экономических, технических) определяется на основе глубоких исследований реального состояния местного самоуправления — прежде всего сельского — и практических возможностей его обновления. Наиболее общие из этих критериев, включающие подходы к образованию всех муниципальных единиц, должны содержаться в Основном законе. Это позволит придать нужную устойчивость территориальному устройству важнейшего института народовластия, повысить его эффективность в интересах миллионов граждан.

Другой вопрос конституционного регулирования местного самоуправления связан с корневым стержневым свойством МСУ, каковым является самостоятельность, независимость действий его органов в пределах компетенции. Конституция неоднократно использует понятие самостоятельности местного самоуправления, определяя его функциональный и организационный статус. В статье 12 Конституции (в первой ее фразе) говорится о самостоятельности МСУ. И правило о «невхождении» органов МСУ в систему органов государственной власти, надо полагать, должно было стать радикальной организационно-правовой гарантией такой самостоятельности. Но из-за недостаточ-

² Подробнее о тенденциях развития территориальной организации местного самоуправления см.: *Васильев В.И.* К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. № 1; *Васильев В.И.* Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1.

ной обоснованности данного правила и его фактической неприменимости, о чем речь шла выше, оно потеряло свой изначальный смысл.

Гарантии самостоятельности местного самоуправления, или по крайней мере определения ее содержания, следует искать в других статьях Конституции, а именно:

в ст. 130 установлено, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;

в ст. 132 говорится, что органы МСУ самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет — устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

В сущности, в конституционных нормах заложен потенциал гарантий самостоятельности МСУ — нормы Основного закона имеют высшую юридическую силу и прямое действие. Однако многое зависит от законодательства, раскрывающего и конкретизирующего конституционные установления. И здесь не все идеально. Причем последовательность и противоречивость законодательства в определенной степени может быть связана с недостаточной четкостью конституционных норм. В статье 130 Конституции упоминаются выборные органы МСУ, но какие это органы и каковы процедуры их избрания, в Основном законе не сказано. В статье 131 Конституции указывается, что структура органов МСУ определяется населением самостоятельно. Структура органов включает их перечень, функциональные характеристики и основы взаимоотношений. Должны ли решения о структуре органов включать и определение порядка создания этих органов? Вопрос спорный, особенно если речь идет о порядке вхождения в должность глав муниципальных образований, от которых многое зависит во всей деятельности органов местного самоуправления.

До последнего времени уставы большинства муниципальных образований всех уровней предусматривали прямые выборы глав. Но сравнительно недавно федеральный законодатель решил «исправить» этот порядок. В Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены изменения, в соответствии с которыми главы районных и городских муниципалитетов могут избираться либо населением непосредственно, либо соответствующими представительными органами из кандидатов, предложенных комиссией, которая наполовину состоит из представителей муниципалитетов, а наполовину — из представителей региональных властей. Обращение в Конституционный Суд РФ группы депутатов Государственной Думы по поводу неконституционности нового Закона к успеху не привело. Конституционный Суд, руководствуясь теорией «живой Конституции»³, в последние десятилетия поддерживает практически все решения федерального законодателя. Так случилось и на этот раз. Итог изменения федерального законодательства можно было предсказать заранее — на должностях глав большинства районных и городских муниципалитетов оказались «нужные» люди, рекомендованные «государственной» половиной указанных комиссий, т. е. люди, принимающие решения с учетом

³ Подробнее см.: Бондарь Н.С. Буква и дух российской Конституции: 20-летний опыт гармонизации в свете конституционного правосудия // Журнал российского права. 2013. № 11; Ковлер А.И. Конституция России как сравнительный проект (к истории создания Конституции Российской Федерации) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 1.

мнения главным образом руководителей региональных органов государственной власти и в меньшей степени учитывающие позицию местного населения. Это приводит к зависимости МСУ от органов государственной власти и уменьшает их общую самостоятельность.

Очевидно, что такая ситуация требует изменения. Долговременный опыт существования местного самоуправления, открыстализованные основы его организационного устройства позволяют сделать вывод о целесообразности уточнения ч. 1 ст. 131 Конституции. Вместо нормы о том, что структура органов МСУ определяется самостоятельно населением, следует записать, что представительный орган и глава муниципального органа избираются самостоятельно населением. Это позволит освободиться от косвенных форм воздействия органов государственной власти на процессы создания органов МСУ, усилит организационную независимость органов МСУ от органов государственной власти, расширит участие населения в деятельности органов местного самоуправления. В конечном счете это будет соответствовать природе МСУ, правовые устои которой определены в Конституции. Конечно, важно конституционное регулирование не только организационной, но и содержательной стороны деятельности органов МСУ, его функционального назначения, что в немалой степени определяет практическую ценность этого института народовластия.

Конституция напрямую связывает местное самоуправление с решением вопросов местного значения (ч. 1 ст. 132). Однако это не абсолют. Учитывая необходимость оптимального управления социально-экономическим развитием, Основной закон предусматривает возможность участия органов МСУ в решении вопросов государственного значения под контролем государства. Но в Конституции не определена достаточно четко мера такого участия. И это вме-

сте с другими причинами приводит к нежелательным последствиям.

Устанавливая возможность передачи органам МСУ государственных полномочий, ч. 2 ст. 132 Конституции предупреждает — это должны быть «отдельные» полномочия. По прямому смыслу данного понятия это единичные, немногочисленные полномочия. Что касается их характера и содержания, то здесь ясности нет. Это могут быть небольшие по объему полномочия, близкие по своему содержанию к вопросам местного значения, но в принципе возможны любые полномочия. Во всяком случае никаких ограничений не установлено, что подтверждается практикой. В региональных законах, наделяющих органы МСУ государственными полномочиями, можно встретить такие, например, полномочия, как содействие развитию сельского хозяйства в районе, участие в организации ремонта сельхозтехники, содействие созданию предприятий малого и среднего бизнеса, ликвидация безработицы, обеспечение безопасности населения и т. д. Полномочия органов МСУ начинают походить на полномочия местных советов и их исполкомов, которые вместе с райкомами и горкомами компартии отвечали за все, что происходит на их территории. Но местное самоуправление — это другой институт организации жизни в городах и селах. В центре внимания органов МСУ должны быть вопросы обеспечения непосредственных нужд и потребностей населения. Первичный уровень здравоохранения, школьное и дошкольное образование, развитие культурных учреждений, а также учреждений физкультуры и спорта, коммунальное хозяйство, благоустройство территории муниципалитетов, содержание дорог, помощь людям, оказавшимся в сложной жизненной ситуации, — вот чем призваны заниматься органы МСУ. Об этом в общей форме говорится в ч. 1 ст. 132 Конституции. Если же органы МСУ перегружены государ-

ственными полномочиями, эти вопросы уходят на второй план. В ряде случаев органы МСУ практически превращаются в государственные учреждения и теряют свой конституционный статус. Воспрепятствовать этому можно путем установления более ясного и четкого соотношения содержания ч. 1 и 2 ст. 132 Конституции. Нужно определить в данной статье «количественные» параметры наделения органов МСУ государственными полномочиями. Возможно и целесообразно, например, установить, что объем государственных полномочий, передаваемых органом МСУ, не может более чем на одну треть превышать весь объем полномочий этих органов. Это, соответственно, ограничит деятельность органов МСУ по осуществлению государственных полномочий в пользу деятельности, направляемой на решение вопросов местного значения.

Казалось бы, можно, не затрагивая текста Конституции, внести предлагаемые новации напрямую в законодательство. Возможно, это было бы проще. Но трудно дать га-

рантии того, что законодатель через какое-то время не вернется к первоначальному содержанию своих установлений, не опасаясь обвинений в их неконституционности: целесообразно в связи с этим внести поправки именно в текст некоторых норм Конституции. Это будет способствовать более полному раскрытию природы местного самоуправления как особого института народовластия, поставит правовую преграду неоправданному огосударствлению МСУ, расширит самостоятельность действий органов местной власти. Вместе с тем это поможет обновить законодательство, обеспечив его последовательно конституционный смысл и устойчивость в этом качестве.

В заключение отметим, что предлагаемые уточнения ни в коей мере не связаны с идеей пересмотра Конституции и написания нового Основного закона. Главное сейчас заключается в том, чтобы полнее реализовать действующую Конституцию, сделать ее более эффективным рычагом развития демократии во всей жизни страны.

Библиографический список

- Бондарь Н.С. Буква и дух российской Конституции: 20-летний опыт гармонизации в свете конституционного правосудия // Журнал российского права. 2013. № 11.
- Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1.
- Васильев В.И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. № 1.
- Зорькин В.Д. Дух и буква Конституции // Российская газета. 2018. 10 окт.
- Ковлер А.И. Конституция России как сравнительный проект (к истории создания Конституции Российской Федерации) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 1.

References

- Bondar N.S. Bukva i dukh rossiyskoy Konstitutsii: 20-letniy opyt garmonizatsii v svete konstitutsionnogo pravosudiya. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2013, no. 11.
- Kovler A.I. Konstitutsiya Rossii kak sravnitelnyy projekt (k istorii sozdaniya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii). *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2019, no. 1.
- Vasilev V.I. K voprosu o territorialnykh urovnyakh mestnogo samoupravleniya. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2017, no. 1.
- Vasilev V.I. Yeshche raz o territorialnykh urovnyakh mestnogo samoupravleniya. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 1.
- Zorkin V.D. Dukh i bukva Konstitutsii. *Rossiyskaya gazeta*, 2018, October 10.