контроля, оценки качества товаров и услуг, включая ЖКХ, мониторинга состояния инфраструктуры и дорог, в социальной сфере проходят при участии Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, а также Совета при Правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере. Важнейшими субъектами общественного контроля являются Общественные палаты, как федеральная, так и региональные [5, с. 26 - 31]. Также значимым элементом структуры общественного контроля стало создание сети общественных советов при большинстве федеральных министерств и ведомств. В ряде случаев эти советы позволили мобилизовать усилия общественности для выработки рекомендаций в различных областях деятельности соответствующих органов управления. Однако общественные советы часто лишь демонстрируют наличие диалога с общественностью и независимыми экспертами. Тем не менее, общественные советы призваны стать действенным механизмом общественного контроля. Для них характерна большая публичность, вовлеченность в работу органов власти, ориентированность на дискуссионный характер обсуждения вопросов. Общественный контроль «снизу» дополняет общественный контроль, организованный государством, что помогает тем самым добиться оптимизации контрольной деятельности в масштабах всего государства.

Таким образом, гражданское общество играет важнейшую роль в защите прав и свобод граждан, формировании правовой культуры общества, совершенствовании существующего законодательства. Гражданское общество может сформироваться и укрепиться только при опоре в функционировании государства и общества на признанные всеми правовые принципы и институты демократии. Российское государство должно преодолеть привычку относиться к людям как к поданным – зависимым и послушным исполнителям команд. Партнерские, диалоговые отношения гражданского общества и государства, авторитетные НКО – обязательное условие цивилизованного решения политических и социальных конфликтов, согласования противоречивых и разнонаправленных интересов людей, достижения гражданского и социального согласия в обществе.

1. Грудцына, Л.Ю. Государство и гражданское общество. Монография / Л.Ю. Грудцына. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – 464 с.
2. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2020 год. - М., Общественная палата Российской Федерации, 2020. – 78 с.
3. Глуценко, В.В. Основы гражданологии: теоретические основы, законы гражданологии, антикризисный анализ, законы кризисологии, парадигма интеллектуального антикризисного управления / В.В. Глуценко. – М.: ИП Глуценко В.В., 2009. – 152 с.
4. Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». – Режим доступа: <https://opr.ru/about/1391/2311/>
5. Доклад о состоянии гражданского общества в РФ за 2016 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2016. – 258 с.

Упоров И.В.

Публично-властные отношения в постсоветской России на местном уровне: от Конституции 1993 г. до конституционных поправок-2020

*Краснодарский университет МВД России
(Россия, Краснодар)*

doi: 10.18411/lj-02-2021-270

idsp: ljjournal-02-2021-270

Аннотация

Рассматриваются тенденции развития публично-властных отношений в сфере местного самоуправления с учетом внесенных в 2020 г. поправок в Конституцию

России. Анализируются конституционные нормы, законодательные акты, научные труды по заявленной теме. Обосновывается предложение, предполагающее на данном этапе развития российского общества более широкое воздействие региональных органов госвласти на решение вопросов местного значения, поскольку муниципалитеты со многими из них по разным причинам не справляются.

Ключевые слова: власть, местное самоуправление, конституция, закон, поправки, общество, федерация.

Abstract

The article examines the trends in the development of public-power relations in the field of local self-government, taking into account the amendments to the Constitution of Russia introduced in 2020. The article analyzes constitutional norms, legislative acts, scientific works on the stated topic. A proposal is substantiated that, at this stage of the development of Russian society, a broader influence of regional government bodies on the solution of local issues, since municipalities cannot cope with many of them for various reasons, is substantiated.

Key words: power, local government, constitution, law, amendments, society, federation.

Система публично-властных отношений в постсоветской России развивается по довольно неоднозначной траектории. Так, в новой Конституции России 1993 г., например, было кардинально изменено взаимодействие ветвей власти - согласно ст. 10 «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» [1]. До этого в действующей ранее Конституции СССР 1977 г. (ст. 108) указывалось, что «Высшим органом государственной власти СССР является Верховный Совет СССР. Верховный Совет СССР правомочен решать все вопросы, отнесенные настоящей Конституцией к ведению Союза ССР» [2], то есть принцип разделения властей в советской государстве не провозглашался. И введение этого принципа в российскую конституцию после распада СССР во многом изменило стратегию развития публичной власти в России.

Данная стратегия, безусловно, была определена влиянием европейских ценностей политико-экономического характера, к которым стремилась Россия, при этом, в частности, «Москва декларировала свою готовность к строительству рыночной экономики и демократии, а также к развитию партнёрства с ЕС вплоть до вступления в его состав» [3, с. 5]. В этом же контексте в России по иному ставился вопрос о месте и значении института местного самоуправления. Если ранее местные Советы народных депутатов (от села до краев и областей) не являлись самостоятельными властными структурами (представляли собой нижнее звено единой государственной власти) и, соответственно, находились в парадигме административного соподчинения с выше(ниже)стоящими Советами, то в Конституции России 1993 г. был закреплён принципиально иной подход: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [1].

Прямо скажем, для России, где местная власть всегда, будь то период империи или советского государства, находилась под прямым влиянием и подчинением органов государственной власти, тем самым была задана весьма высокая планка демократических отношений на местном уровне (помимо ст. 12 вопросы местного самоуправления регулировались также в главе 8 Конституции России). В развитие указанных норм Конституции России в 1995 г. был принят первый федеральный закон о местном самоуправлении [4], предоставивший местному самоуправлению широкие

полномочия, например, создавать внутригородские муниципальные образования, определять численный состав муниципальных депутатов, включая работающих на постоянной основе, формировать систему органов местного самоуправления, при этом подчеркивалась недопустимость вмешательства органов госвласти в дела местного самоуправления, а в ст. 43 указывалось, что «ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, запрещается» [4]. И в целом закон 1995 г. был принят на той же «европейской» волне, покрывшей политическое пространство России в первой половине 1990-х гг., что и сама российская конституция.

Однако, как показали ближайшие же годы деятельности местного самоуправления, публично-властный карт-бланш для местного самоуправления был определен без должного учета реальной обстановки в стране и, что очень важно, без какого-либо опыта функционирования органов местной власти в условиях относительно широкой ее самостоятельности, равно как и без учета опыта субъектов Федерации по правовому регулированию местного самоуправления и взаимодействию с органами местного самоуправления на территории субъекта Федерации. Все чаще стало проявляться, что местное самоуправление многие вопросы местного значения не в состоянии решать без помощи органов госвласти субъектов Федерации, что чрезвычайно остро встал (и остается до сих пор) вопрос финансирования деятельности местного самоуправления. Сильно сказывалось (и сказывается до сих пор) кадровая проблема, имея в виду корпус муниципальных служащих.

Несмотря на эти сложности, на официальном уровне еще не было речи о конституционных изменениях по вопросам местного самоуправления, хотя в соответствующих предложениях в правовой литературе недостатка не было. Но был задан однозначно направленный вектор по сужению полномочий органов местного самоуправления и, соответственно, по расширению полномочий органов государственной власти, что нашло отражение в принятом в 2003 г. новом законе о местном самоуправлении [5] (так, определен исчерпывающий перечень видов муниципальных образований, принятие устава муниципального образования стало возможным только представительным органом, жестко были определены перечни вопросов местного и т.д.). Ряд губернаторов в начале 2000-х гг. уже в открытую заявляли, что их не устраивает действующая систем публично-властных отношений, когда губернаторы не могут оперативно влиять на дела на местах ввиду самостоятельности муниципалитетов, так как спрос за состояние все равно с губернатора, а не с глав муниципальных образований. Например, губернатор Нижегородской области В.П. Шанцев считал целесообразным, чтобы глава города-центра субъекта Федерации не избирался, а назначался губернатором и представлял собой не муниципальную, а государственную власть, а местное самоуправление должно осуществляться на внутригородских территориях.

Тогда подобный подход был негативно встречен научно-муниципальной общественностью в соответствующих трудах (авторы Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, В.В. Рыбак, А.Р. Хабибулин, Т.Я. Хабриева и др.) и решительно был пресечен рядом решений Конституционного Суда РФ (1 февраля 1996г., № 3-П; от 24 января 1997 г., № 1-П; 15 января 1998 г., № 3-П; 30 ноября 2000 г., №15-П;), которыми признаны не соответствующими Конституции России некоторые нормы законов Читинской области, Удмуртской Республики, Республики Коми, Курской области по причине недопустимого вмешательства региональных органов госвласти в деятельность местного самоуправления (в частности, была практика формировать в границах района органы госвласти субъекта Федерации).

Однако, как показала жизнь, озабоченность «регионалов» в недостаточных возможностях местного самоуправления была вполне обоснованной. И законодатель в многочисленных поправках к закону 2003 г. продолжал вектор ограничения

полномочий муниципалитетов (2009 г. - введение института удаления главы муниципального образования в отставку; 2011 г. - передача полномочий в этой сфере на уровень субъектов Федерации; 2014 г. - введение института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и региональными органами госвласти; 2019 г. - появление муниципального округа как нового вида муниципальных образований что позволяет упразднять вообще поселения вместе с их самоуправленческими полномочиями и др.). И тем самым что законодатель лишь отражал реальное положение дел в сфере местного самоуправления, где органы местной власти не справлялись с решением вопросов местного значения, соответственно, «регионалы» вынуждены были брать себя решение многих из них.

К 2020 г. количество указанных выше законодательных изменений выросло настолько, что возникла необходимость в качественном повороте такого подхода, а именно в конституционных изменениях, что и было сделано посредством поправок-2020 [6]. И здесь важнейшими представляются следующие конституционные изменения: новая редакция ч. 1 ст. 131 Конституции России; дополнение ст. 131 частью 1.1; дополнение ст. 131 частью 3; новая редакция ч. 1, 2 ст. 132; дополнение ст. 132 частью 3; новая редакция ст. 133 Конституции России. Следует заметить, что поправки-2020, с одной стороны, закрепляют тенденцию уменьшения предметов ведения и сужения полномочий органов местного самоуправления, а, с другой стороны, создают условия для дальнейшего продвижения этой тенденции, то есть, с большой долей вероятности, этот процесс продолжится.

Рассмотрим некоторые позиции более подробно. Например, согласно новой ч. 1.1 ст. 131 Конституции России «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом» [6]; согласно новой ч. 3 ст. 131 «особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом» [6], а в соответствии с новой ч. 3 ст. 132 «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» [6]. Здесь же обращает на себя внимание то обстоятельство, что в результате поправок-2020 у муниципалитетов больше нет полномочия по охране общественного порядка, поскольку отрегулировать его реализацию за прошедшие тридцать лет так и не удалось.

Указанные поправками-2020 в целом мы поддерживаем, поскольку они отталкиваются от действительного положения дел на местах. И в этом смысле вряд ли можно согласиться с тем, что исключенное поправками-2020 из ст. 131 Конституции России упоминание «поселения» как территории местного самоуправления «может повлечь за собой чрезвычайно серьезные последствия» в негативном смысле [7, с. 81]. И это тем более не значит, разумеется, что институт местного самоуправления нужно отменить. Мы полагаем, что речь должна идти о более гибких формах его развития, учитывая, в частности, что муниципальные образования нередко очень сильно отличаются по территории, численности населения, экономическому потенциалу.

Концептуально же, как мы полагаем, на данном этапе развития российского государства востребованы как раз те модели управления, о которых говорили упомянутые выше губернаторы на рубеже 2000 г., и которые отверг КС РФ (теперь видим - ошибочно, но, разумеется, не с формальной точки зрения, а исходя из практики). Один из вариантов может заключаться в том, чтобы главы администрации крупных городов (во всяком случае административных центров субъектов Федерации) назначались губернатором (как вариант - законодательным органом субъекта

Федерации) с согласия муниципальных депутатов. В этом случае у губернатора появятся более эффективные, и прежде всего с точки зрения оперативности, методы управления. И тем более это целесообразно сделать, учитывая, что фактически согласно поправкам к закону 2003 г. (внесены в 2015 г.) главы крупных муниципалитетов избираются депутатами из числа кандидатов, которых предлагает губернатор. Следует учитывать также, что «опросы населения демонстрируют тенденцию к централизации власти, наличие ментальных предпосылок к формированию единой властной вертикали в стране, включающей местные органы власти как свое низовое звено. Согласно результатам интервьюирования жителей муниципальных образований, у населения российских регионов сохраняется политическая культура подданнического типа с характерными для нее стереотипами мышления, а также традиционная для России пассивная модель политического поведения» [8, с. 5]. Поэтому жесткое отграничение госвласти от местного самоуправления является ошибочным подходом, не учитывающим реалии.

Соответственно местное самоуправление целесообразно следует формировать в поселениях (в составе в районах) и внутригородских территорий (в составе крупных городов), исключив двухуровневое местное самоуправление («район-поселение», «городской округ-внутригородской район»). Такой подход предполагает, что представительство интересов жителей осуществляется избираемыми главами администраций и местными депутатами (должность главы муниципального образования, на наш взгляд, не является необходимой, и ее следует упразднить). Депутаты поселений (внутригородских территорий) в совокупности составляют представительный орган района (города) для решения наиболее важных общегородских вопросов (устав города, бюджет, генплан и др.). При этом количество вопросов местного значения в муниципальных образованиях должно быть значительно снижено - с тем, чтобы их выполнение было реальным, а полномочия определять вопросы местного значения целесообразно передать региональным парламентам. Как нам представляется, именно в указанных видах сравнительно небольших муниципалитетов создаются условия для повышения гражданской активности населения, чего так не хватает в современной России. И уже потом, по мере обретения необходимого опыта, местное самоуправление может стать действительно самостоятельным институтом в систем публично-властных отношений и распространено на более масштабные территории.

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения – 15.01.2021 г.).
2. Конституция (Основной Закон) СССР (принята Верховным Советом СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
3. Борко Ю.А. Россия - евросоюз: от стратегического партнерства к хо-лодному миру // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. 2013. № 30 (46). С. 4-11.
4. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 1995. 1 сентября.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.
6. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения – 15.01.2021 г.).
7. Чихладзе Л.Т., Болдырев О.Ю. Местное самоуправление в правовых позициях Конституционного Суда РФ и его судей в контексте конституционной реформы-2020 // Антиномии. 2020. Т. 20. Вып. 3. С. 71-87.
8. Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Представления жителей российских муниципалитетов о местном самоуправлении как индикатор самоуправленческого потенциала населения (на примере Тверской области) // Социодинамика. 2019. № 1. С. 1-9.