Куреневский А.С.

К вопросу о возможном изменении статуса местного самоуправления в системе государственной власти Российской Федерации в связи с поправками в конституцию

*Южно-Российский институт управления – филиал РАНХиГС
(Россия, Ростов-на-Дону)*

doi: 10.18411/lj-12-2020-127

idsp: ljjournal-12-2020-127

Аннотация

В настоящей статье подробно рассмотрены принятые поправки в Конституцию РФ в аспекте возможного влияния на местное самоуправление и его статус в системе государственной власти. В рамках работы исследовано введение категории публичной власти в российское законодательство, его сущность и некоторые возможные значения исходя из существующих теоретических и практических взглядов. Также авторами предложен тезис о том, что введение такой категории в систему российского управления государством повлечёт за собой новый этап реформирования низового уровня власти – муниципального управления, и, в связи с этим, обозначаются некоторые важные элементы этого процесса.

Ключевые слова: поправки в Конституцию, местное самоуправление, единая система публичной власти, государственное управление, органы власти.

Abstract

This article discusses in detail the adopted amendments to the Constitution of the Russian Federation in terms of possible impact on local self-government and its status in the system of state power. The paper examines the introduction of the category of public power in Russian legislation, its essence and some possible meanings based on existing theoretical and practical views. The authors also suggest that the introduction of such a category in the system of Russian state administration will entail a new stage of reforming the grass – roots level of government-municipal administration, and, in this regard, some important elements of this process are identified.

Keywords: amendments to the Constitution, local self-government, unified system of public power, public administration, government body.

В своем Послании Федеральному собранию 15 января 2020 года Президент РФ Владимир Путин заявлял: «Считаю необходимым закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть расширены и укреплены». [1]

14.03.2020 Президентом РФ был подписан Закон РФ о поправке к Конституции РФ N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" [2], который вступил в силу после его одобрения 77,92% голосов на Общероссийском голосовании, которое проходило с 25 июня по 1 июля 2020 года. Позже 3 июля Президент Путин В. В. подписал указ «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесёнными в неё поправками», согласно которому поправки вступили в силу с 4 июля.

Обратив внимание на название закона, мы можем заметить, что законодатель вводит в систему государственной власти новое понятие «публичная власть», определение которого в законе не даётся. Также, этот термин не упоминался ранее ни в действующей версии Конституции РФ, ни в законодательстве, регулирующем систему государственной службы, ни в ФЗ 131, определяющим общие принципы организации

местного самоуправления в РФ. Новое понятие вводится в главу о Федеративном устройстве, о статусе Президента Российской Федерации и внедряется в главу о Местном самоуправлении, где происходят следующие изменения:

1. на федеральном уровне добавляется возможность с помощью федерального закона устанавливать особенности осуществления публичной власти на определенной территории;
2. добавляется норма о том, что «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», которая, по всей видимости, вытекает из изменений статуса президента в части «организации функционирования публичной власти»;
3. существенные изменения произошли также в статье 133, в которой теперь отмечается, что органы местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти будут выполнять некие публичные функции.

Изучив современную теорию государства и права, а также взгляды некоторых исследователей в этой сфере, мы пришли к выводу, что «публичная власть» часто упоминается наряду с «обществом, народом, коллективом» и их властью. Здесь нам представляется необходимым провести параллель с преамбулой Конституции, где отмечается, что народ является единственным источником государственной власти в стране. Также обратимся к политической науке, где мы можем найти «публичность» как один из признаков государственной власти, что согласно толкованию словаря Ожегова означает «общедоступность, открытость, гласность». Если мы посмотрим на определение из известного словаря В. И. Даля, то увидим: «публичный» — это «всенародный, оглашенный, явный, известный»; а «публика» — «общество, народ, люди». Данные сходства позволяют нам в этой же плоскости рассматривать и «публичную власть».

Таким образом, мы предполагаем, что законодатель, вводя понятие «публичной власти», подчёркивает исключительность статуса граждан России как источника государственной власти. При этом мы должны отметить, что, как это бывает в Российской системе права, это норма может быть просто декларативная, а может реально применяться. И во втором аспекте далее мы попытаемся разобраться в том, как внедрение «публичной власти» и связанных с ними «публичных полномочий» в главный закон страны может повлиять на будущее изменение статуса местного самоуправления в системе государственной власти.

Но в поправках к Конституции РФ явно не имеется ввиду, что публичная власть — это власть государственная (преамбула: народ — единственный источник государственной власти), ведь органы местного самоуправления всё также не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), исходя из требований Европейской хартии местного самоуправления. Вопреки этому оно было построено двояко: здесь мы говорим о возникновении двух аспектов: де-юре, местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, а де-факто — является низовым уровнем этой системы, отделённым от остальных уровней существующим разделением на местное самоуправление и муниципальное управление (муниципальную власть), что не является равнозначными понятиями. Теперь же термин «публичная власть» стал неким обобщающим, объединяющим государственную власть (федеральную и власть субъектов) и местное самоуправление.

Мы согласны с позицией Конституционного суда, согласно которой актуальные поправки «не отрицают самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти».[3]

Если рассмотреть введение «единой системы публичной власти» в рамках ценностно-целевого подхода, то здесь необходимо обратить внимание на цели государства и его органов, а также на цели и приоритеты местного самоуправления. Например, говоря о цели государства кандидат юридических наук В. С. Троицкий делит её на две составляющие: внутреннюю и внешнюю. Внутренняя цель государства как системы – создание условий для самовывживания, что невозможно без достижения внешней цели государства – достижение общего блага, т.е. создание всего спектра услуг и условий для удовлетворения потребностей граждан, а также защита этих граждан. [4]

Создание общего блага можно отнести к обыденным, общим целям государства. Но, можно выделять и конкретные цели, достижение которых необходимо в короткие сроки в рамках каких-то возникающих проблем или угроз. Так, с февраля 2020 года конкретной целью практически всех государств и мирового сообщества в целом является борьба с новой короновирусной инфекцией Covid-19. Конкретной целью последнего десятилетия в России является борьба с коррупцией на системном уровне.

Главной целью органов местного самоуправления является транслирование государственных действий в муниципальных образованиях, создание условий для удовлетворения потребностей граждан на конкретной территории с учётом её особенностей.

Общая их цель, которая также была внесена поправками в Конституцию РФ, состоит в эффективном решении задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Замысел президента очевиден: сверху донизу все элементы власти должны работать слажено и в интересах народа. Остаётся неясным, что именно ждёт систему власти страны с вступлением этих поправок в силу. Отметим, что в рамках российской правовой системы мы можем говорить о риске возможного декларативного появлении этих норм и отсутствием дальнейших процессов по их применению.

Есть надежда, что вместе с включением в систему публичной власти, у органов местного самоуправления появятся новые публичные функции и полномочия, которые будут делегированы от государства и о которых говорится в поправке о «возмещении дополнительных расходов, связанных с реализацией отдельных государственных полномочий».

Профессор права НИУ ВШЭ Илья Шаблинский в интервью «Независимой газете» пояснил: «По факту единая система публичной власти уже есть, фактически федеративное управление сведено к минимуму. Еще более унитарным наше государство представить трудно, только если прописать это в Конституции». По мнению эксперта, непонятно, что власти хотят получить от очередной реформы, но все изменения, происходившие в последние годы, «только расширяли полномочия президента, никакой другой логики не было».[5]

Таким образом, появление в Конституции РФ категории «публичная власть» несёт за собой риски большего огосударствления местного самоуправления, процесс которого идёт непрерывно с 2014 года. Отметим, что ранее в постсоветской России была попытка построить полноценную дуалистическую модель, но по каким-то причинам от неё отказались. Если отложить негативную сторону этого вопроса, главным стержнем которой является стремительное падение самостоятельности местного самоуправления, попробуем рассмотреть возможные положительные черты. Процесс огосударствления местного самоуправления может парадоксальным образом повысить эффективность муниципальной власти, а не только ввести ее в вертикаль государственной власти на основе подчинения. Это сложно, но теоретически возможно, если будет четко сформулированы компетенция, источники финансирования функций и полномочий, разовьются институты гражданского общества в форме местных отделений политических партий и объединений. При этом важно, чтобы интересы населения конкретно отражались в деятельности местных органов власти, и для этого

необходимо вернуться к разговору о местных выборах. В этом случае мы сможем наблюдать выстраивание оптимальной модели взаимоотношений уровней власти в рамках российской системы государства и права и современного политического курса.

1. Послание Президента Федеральному собранию, 15.01.2020 // Официальный сайт Администрации Президента. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 15.05.2020).
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // "Собрание законодательства РФ", 16.03.2020, N 11, ст. 1416.
3. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 // Российская газета № 56(8110)
4. Троцкий В. С. О цели государства // Современное право. – 2013. - №8. – С. 4-8.
5. Гармоненко Дарья: «Кому нужна единая система публичной власти?», 25.12.2019 // Независимая газета. URL: https://ng.ru/turbopages.org/h/ng.ru/politics/2019-12-25/1_7761_constitution.html (дата обращения: 15.05.2020).

Куреневский А.С.

**Политика государства по повышению конкурентоспособности продукции
отечественных товаропроизводителей**

*Южно-Российский институт управления – филиал РАНХиГС
(Россия, Ростов-на-Дону)*

doi: 10.18411/lj-12-2020-128

idsp: ljjournal-12-2020-128

Аннотация

Данная статья представляет исследование современной государственной политики в области повышения конкурентоспособности продукции отечественных товаропроизводителей, деятельности национальных предприятий и общего уровня экономики России. Производится анализ нормативно-правовой базы страны, а также доклады Президента РФ в этой области. На основании данных исследований формируется комплексная оценка эффективности данной политики в современных реалиях экономики России.

Ключевые слова: конкурентоспособность; отечественное производство; Президент РФ; экспорт; импорт; эффективность; продукция

Abstract

This article is a study of modern state policy in the field of improving the competitiveness of domestic producers' products, the activities of national enterprises and the overall level of the Russian economy. The analysis of the country's legal and regulatory framework, as well as reports of the President of the Russian Federation in the same area, is carried out. Based on these studies, a comprehensive assessment of the effectiveness of this policy in the modern realities of the Russian economy is formed.

Keywords: competitiveness; domestic production; President of the Russian Federation; export; import; efficiency; products

Отечественные товаропроизводители являются основополагающей силой и фундаментом для всей национальной экономики любой современной развивающейся страны с рыночными отношениями, поскольку очевидно, что внутреннее производство товаров и услуг является ключевым показателем в расчете ВВП. Российская Федерация не является исключением и признаёт крайнюю необходимость интенсивного развития национального производства товаров и услуг в постоянно растущем объёме. Эти тезисы подтверждаются во многих нормативно-правовых актах, которые были приняты государственными органами в течение последних лет. Современное правовое поле