

УДК 352

ИВАНОВ Олег Борисович — руководитель Центра урегулирования социальных конфликтов, председатель Коллегии медиаторов при Торгово-промышленной палате Московской области (142700, Россия, Московская обл., Ленинский р-н, г. Видное, ул. Школьная, 26а; collegiato@gmail.com); заслуженный юрист Московской области

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Аннотация. В статье рассматривается статус института местного самоуправления в России после принятия в 2020 г. поправок к Конституции РФ. Автор приводит краткий исторический обзор развития местного самоуправления за последние 25 лет, рассматривает причины, по которым западная модель местного самоуправления не прижилась в России, и оппонирует критикам поправок. Автор дает предложения по актуализации федерального законодательства в сфере местного самоуправления в связи с принятием поправок к Конституции РФ.

Ключевые слова: Конституция, поправки, местное самоуправление, власть, местные сообщества, территориальное общественное самоуправление

Перед тем, как перейти к анализу статуса местного самоуправления после принятия поправок в Конституцию Российской Федерации¹, следует рассмотреть основные векторы развития этого института за последние 20–25 лет.

Отправной точкой, очевидно, следует считать принятие Конституции 1993 г., закрепившей самостоятельность местного самоуправления, его обособленность от государственной власти, а также установившей поселенческий уровень территориальной организации местного самоуправления в качестве основного.

Конституция 1993 г. принималась на фоне демократической эйфории после распада Советского Союза и общей уверенности в том, что все советское — плохо, а все западное — хорошо. Поэтому нормы о местном самоуправлении в первоначальной редакции Конституции были в основном скопированы с западных аналогов.

Это задавало соответствующий тон всей работе по развитию местного самоуправления в течение последующих 10 лет: был разработан и принят федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131), прошел переходный период с созданием двухуровневой системы местного самоуправления, формированием органов местного самоуправления и разграничением муниципального имущества между муниципальными районами и поселениями в их составе. Однако уже спустя несколько лет после вступления в силу ФЗ № 131 в полном объеме стало понятно, что выбранный вектор развития местного самоуправления не отвечает жизненным реалиям, практикам решения вопросов местного значения. Приблизительно с 2014 г. начинается постепенный откат назад [Широков, Юркова 2020: 65]: для регионов России закрепляется возможность полностью перейти на одноуровневую

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (проверено 11.01.2021).

территориальную организацию местного самоуправления, вводятся дополнительные рычаги влияния региональных органов государственной власти при формировании органов местного самоуправления и т.д.

В 2018 г. в «Российской газете» была опубликована знаковая статья председателя Конституционного суда РФ Валерия Зорькина¹, содержащая ряд положений, которые впоследствии легли в основу закона о поправке 2020 г. В отношении местного самоуправления показательна следующая цитата из этой статьи: «Конструкция статьи 12 Конституции 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 в Российской Федерации». Анализ практики Конституционного суда также показывает, что он последовательно придерживается этой линии, распространяя позиции, вынесенные в отношении государственной власти, на местное самоуправление [Шугрина 2020: 4]. Таким образом, поправки к Конституции только закрепили действующий статус-кво института местного самоуправления, что означает очевидное признание государством провала реформы нулевых годов.

Основная причина, по которой до сих пор не утихают споры о правовом статусе местного самоуправления, — это сохранение в прежнем виде статьи 12 Конституции, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Вместе с тем, по всей видимости, эта статья не была скорректирована лишь по одной причине: она входит в состав гл. 1 Конституции и в этой связи не может быть изменена иначе как путем созыва Конституционного собрания (ст. 135). Показательна аналогия с переименованием должности «член Совета Федерации» в «сенатор Российской Федерации»: изменение в этой части коснулось всего текста Конституции, за исключением ст. 134. Эта статья входит в состав гл. 9, которая, как и положения гл. 1 и 2 Конституции, не могут быть изменены путем принятия поправок. Таким образом, отсутствие изменений в статью 12 Конституции носит технический характер и связано с выбором способа внесения поправок — без принятия новой редакции Основного закона страны.

По этой причине вопрос о статусе местного самоуправления в России де-юре остается открытым, хотя де-факто оно фактически встроено в общую вертикаль публичной власти, о чем и появилась соответствующая норма в ст. 132 Конституции.

Несмотря на масштабную критику поправок в этой части, представляется, что закрепление в Конституции статуса местного самоуправления, по сути, в качестве нижнего звена публичной власти ставит точку в этом вопросе. И чем раньше все участники процесса придут к «общему знаменателю», тем скорее они начнут действовать в едином ключе, работать в одной команде. Пока же, к сожалению, ситуация напоминает басню Крылова про лебедя, рака и щуку, где в роли воза выступает местное самоуправление, а каждый актер пытается тащить его в свою сторону. Как очевидный итог, «воз и ныне там».

Отдельно следует рассмотреть так называемые недостатки встраивания местного самоуправления в единую вертикаль власти, которые выделяют некоторые эксперты.

В частности, критики поправок к Конституции указывают на фактическую ликвидацию двухуровневой территориальной организации местного само-

¹ Буква и дух Конституции. Доступ: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html> (проверено 11.01.2021).

управления и вытекающую из этого потерю шаговой доступности для населения органов местного самоуправления [Широков, Юркова 2020: 63]. Вместе с тем, во-первых, каждый регион вправе самостоятельно выбирать, будет ли местное самоуправление на его территории одноуровневым или двухуровневым. Во-вторых, никто не мешает городскому округу или муниципальному округу расположить структурные подразделения своей администрации таким образом, чтобы принцип шаговой доступности для населения полностью соблюдался. Так, в Московской обл. такая модель применяется уже несколько лет, и она показала свою эффективность [Иванов 2018: 44].

Как уже отмечалось, при выборе вектора развития местного самоуправления принято ориентироваться на западную модель, исторически сформировавшуюся там веками и нашедшую отражение в Европейской хартии местного самоуправления. Однако практика реализации этой модели в России показала, что такой вариант не подходит для нашей страны. Кроме того, существует значительная разница в менталитете западноевропейской и восточной (как европейской, так и азиатской) цивилизаций [Иванов 2016: 25]. Так, Запад традиционно стремится к децентрализации и неограниченной свободе, Восток, напротив, – к дисциплине и консервативным традициям. Например, современные либерально-прогрессивные ценности западного общества категорически не приемлет большая часть населения России.

Акцент на ценностях и традициях здесь не случаен: общеизвестно, что местное самоуправление имеет двойственную природу. Это не только уровень публичной власти, как, например, власть государственная, но и также институт гражданского общества, что следует из дефиниции: местное самоуправление – форма самоорганизации граждан.

Таким образом, очевидно, что разные гражданские общества с разным набором ценностей не могут использовать идентичные системы местного самоуправления. То, что подходит для Европы, не подходит для стран Азии, Евразии, Африки и т.д. Как говорится, «что русскому хорошо, то немцу – смерть», и наоборот.

Реформа «забуксовала» именно тогда, когда наше общество осознало, что предлагаемая ему модель самоорганизации не подходит для базовых ценностей россиян. Мы – евразийская держава, в нашем менталитете очень сильны восточные традиции (тяготение к сильной центральной власти, приоритет государства перед личностью, патриархальная семья и т.д.), поэтому и местное самоуправление в России как форма самоорганизации граждан не может быть идентичной западной модели местного самоуправления.

Кроме того, территория России несравнима с территорией европейских стран: она занимает девятую часть суши при очень низкой плотности населения вне городских агломераций¹.

Различные социологические исследования показывают, что значительная часть населения страны отождествляет местное самоуправление с представительством государства на местах, предназначенное для исполнения распоряжений государственной власти². То есть, россиянам более близки взгляды восточных стран с сильной центральной властью, чем точка зрения европейцев и американцев. Это не плохо и не хорошо, это данность, результат иного пути исторического развития.

¹ Олег Иванов: не следует заниматься бездумным копированием западных правовых норм. Доступ: <https://rodina.ru/novosti/Oleg-Ivanov-Ne-sleduet-zanimatsya-bezдумnym-kopirovaniem-zapadnykh-pravovykh-norm> (проверено 30.10.2020).

² Реформа местного самоуправления: что мы о ней знаем. Доступ: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=2775> (проверено 30.10.2020).

Вот почему в отношении местного самоуправления нам лучше ориентироваться не на Запад, а на Восток, например, на Китай, где органы местного самоуправления есть только в автономных регионах, а в других регионах они именуются органами местного управления и подотчетны как местным представительным органам, так и органам государственной власти.

Примерно в 2013–2014 гг. пришло окончательное понимание, что западная модель местного самоуправления в России не прижилась, а поправки к Конституции это просто зафиксировали [Иванов 2017: 27; Баженова 2020: 21]. Теперь нужно просто продолжать двигаться в выбранном направлении, а не начинать снова раскачивать качели реформы. Для этого в первую очередь следует актуализировать законодательство в сфере местного самоуправления с учетом соответствующих поправок к Конституции.

Первое. Необходимо законодательно закрепить определение понятия «публичная власть»: раскрыть сам термин, перечислить уровни публичной власти, установить единые правила, единые требования к органам государственной власти и органам местного самоуправления. В системе публичной власти должно обеспечиваться единство федеральных стандартов оказания государственных и муниципальных услуг, экономические основы для оказания услуг в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий, единство гарантий деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также их ответственности [Шугрина 2020: 4].

Второе. Отдельное внимание следует обратить на используемую в законодательстве терминологию, установив соотношение «предметов ведения», «полномочий» и «функций». Кроме того, при формулировании вопросов местного самоуправления используются такие слова, как «содействие», «создание условий», «организация», «участие» и т.д.: необходимо дать им соответствующие дефиниции, указав, в каких случаях органы местного самоуправления отвечают за конечный результат, а в каких – только за процесс [Шугрина 2020: 12].

Третье. Введенная поправками часть 1.1. ст. 131 Конституции предоставляет органам государственной власти право участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом. В развитие этой нормы представляется целесообразным, чтобы кандидаты на должность глав муниципальных образований выдвигались по представлению руководителей соответствующих регионов.

Четвертое. При подготовке проекта основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г. целесообразно использовать такие документы, как Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации (2017 г.) и Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации (1999 г.). С учетом провозглашенного поправками принципа единства публичной власти важна синхронизация разрабатываемого проекта с Основами государственной региональной политики. Вместе с тем в проекте также должны регулироваться стандартные вопросы, которые содержатся в большинстве действующих основ государственной политики, а именно: стратегическая цель, основные задачи, механизм реализации, ожидаемый результат, критерии оценки и т.д. При этом следует отметить, что общим слабым местом такого рода документов является их абстрактный и декларативный характер [Шугрина 2020: 10].

Пятое. Необходимо развивать законодательство о территориальном общественном самоуправлении и других формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Такие институты, как собрание

или сход граждан, ТОСы и др., и представляют собой реальное местное самоуправление¹, т.к. именно здесь люди самоорганизуются для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения. Причем это именно самоорганизация, когда соответствующая инициатива исходит от населения «снизу», а не насаждается «сверху». Гражданская активность, самостоятельность, решение локальных задач своими силами – это и есть ключевые, определяющие признаки местного самоуправления, за этими институтами – его будущее.

Список литературы

Баженова О.И. 2020. Поправка(и) к Конституции Российской Федерации: местному самоуправлению быть? – *Местное право*. № 3. С. 17-26.

Иванов О.Б. 2016. Казус самоуправления: низы не хотят? – *Муниципальная академия*. № 2. С. 22-25.

Иванов О.Б. 2017. Западная модель МСУ в России не работает. – *Самоуправление*. № 3. С. 23-27.

Иванов О.Б. 2018. Преобразование муниципальных районов в городские округа: предпосылки и преимущества. – *Эффективное управление как фактор устойчивого развития территории: материалы межрегионального межвузовского круглого стола, организованного Академией социального управления*. М.: ИТК «Дашков и К». С. 40-45.

Широков А.Н., Юркова С.Н. 2020. Поправка к Конституции Российской Федерации: перспективы местного самоуправления. – *Местное право*. № 3. С. 61-66.

Шугрина Е.С. 2020. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления. – *Местное право*. № 3. С. 3-16.

IVANOV Oleg Borisovich, Head of the Center for the Settlement of Social Conflicts, Chairman of the College of Mediators at the Chamber of Commerce and Industry of the Moscow Region (26a Shkol'naya St, Vidnoye, Leninsky District, Moscow Region, Russia, 142700; collegiamo@gmail.com); Honored Lawyer of the Moscow Region

LOCAL SELF-GOVERNMENT AFTER THE ADOPTION OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: DEVELOPMENT PROSPECTS, LEGAL REGULATION

Abstract. *The article examines the status of the institution of local self-government in Russia after the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020. The author gives a brief historical overview of the development of local self-government in the last 25 years, examines the reasons why the western model of local self-government has not taken root in Russia and opposes the critics of the amendments. The author gives suggestions for updating federal legislation in the field of local self-government in connection with the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation.*

Keywords: *constitution, amendments, local self-government, government, local communities, territorial public self-government*

¹ Олег Иванов: ТОС и есть местное самоуправление. Доступ: <http://www.prisp.ru/analitics/802-ivanov-tos-i-msu-0407> (проверено 11.01.2021).