

Научная статья

УДК 342.55

doi: 10.22394/2074-7306-2022-1-1-88-93

«ОБНОВЛЕННАЯ МОДЕЛЬ» МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Татьяна Николаевна Михеева

Марийский государственный университет, Йошкар-Ола, Россия, tnmiheeva14@mail.ru,
<https://orcid.org/0000-0002-6060-0257>

Аннотация. Предметом научно-теоретического анализа стало понятие местного самоуправления в широко обсуждаемом сейчас законопроекте об организации местного самоуправления. Его сравнение с действующей редакцией базового закона о местном самоуправлении и новеллами Конституции РФ 2020 года выявило существенные изменения не в пользу «обновленной модели» (как ее называют разработчики законопроекта). В последней не получил отражения конституционный статус местного самоуправления как элемента публичной власти. Предлагаемая разработчиками правовая конструкция «самоорганизация граждан», по мнению автора, лишает местное самоуправление властных полномочий, а народовластие как базовый принцип конституционного строя остается вне пределов нового понимания местного самоуправления. Также обращено внимание на неточность определения целеполагания местного самоуправления, отклоняющегося от установленной конституционной терминологии. Автором сформулирована дефиниция местного самоуправления, подчеркивающая его роль в системе публичной власти, отражающая современную конституционную модель и сохраняющая базовые ценности действующего закона.

Ключевые слова: публичная власть, местное самоуправление, вопросы местного значения, самоорганизация

Для цитирования: Михеева Т. Н. «Обновленная модель» местного самоуправления // Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. № 1. С. 88–93. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2022-1-1-88-93>.

Problems of Constitutional and Municipal Law

Original article

"UPDATED MODEL" OF LOCAL GOVERNMENT

Tatiana N. Mikheeva

Mari State University, Yoshkar-Ola, Russia, tnmiheeva14@mail.ru,
<https://orcid.org/0000-0002-6060-0257>

Abstract. The subject of scientific and theoretical analysis was the concept of local self-government in the now widely discussed draft law on the organization of local self-government. Its comparison with the current version of the basic law on local self-government and the novelties of the 2020 Constitution of the Russian Federation revealed significant changes not in favor of the “updated model” (as the developers of the bill call it). The latter did not reflect the constitutional status of local self-government as an element of public authority. The legal construction proposed by the developers “self-organization of citizens”, according to the author, deprives local self-government of power, and democracy as the basic principle of the constitutional system remains outside the new understanding of local self-government. Attention is also drawn to the inaccuracy of the definition of the goal-setting of local self-government, which deviates from the established constitutional terminology. The author formulated a definition of local self-government, emphasizing its role in the system of public authority, reflecting the modern constitutional model and preserving the basic values of the current law.

Keywords: public authority, local self-government, local issues, self-organization

For citation: Mikheeva T. N. "Updated model" of local government. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2022;(1):88–93. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2022-1-1-88-93>.

Два года назад по всей стране прошло широкое обсуждение поправок к Конституции Российской Федерации и их дальнейшая поддержка на общероссийском голосовании. Значительные конституционные преобразования коснулись местного самоуправления, важнейшим из которых стало его включение согласно части 3 статьи 132 в единую с государственной властью систему публичной власти.

Данная норма является новацией, хотя в конституционной доктрине так или иначе проблематика публичной власти давно обсуждалась, например, авторитетным ученым Д.Ю. Шапсуговым в контексте соотношения власти, права и государства [1]; не менее известным исследователем В.В. Рудым, рассматривающим местное самоуправление как уникальное явление, объединяющее в себе признаки властного института [2, с. 7]; О.А. Кожевниковым, предлагающим создание целостной концепции публичной власти в государстве [3, с. 24]; Г.Н. Чеботаревым, в связи с преодолением разрыва в конституционном регулировании государственного и муниципального уровня власти [4, с. 19].

Между тем внесение конституционных поправок 2020 года в части публичной власти получило не только положительные оценки. По мнению Н.Л. Пешина они создали ничем не ограниченные возможности органов государственной власти вмешиваться в решение любых вопросов местного значения [5, с. 28]. А.В. Филиппова также указывала на возможность усиления степени воздействия государственной власти на сферу местного самоуправления [6, с. 29].

Профессиональное, научное и экспертное сообщества с нетерпением ожидали трансформаций в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее по тексту – Федеральный закон № 131-ФЗ). Появившийся наконец-то под занавес 2021 года проект закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»², казалось бы, должен расставить акценты во всех этих вопросах, но по образному выражению А.Н. Широкова и С.Н. Юрковой, он стал для многих «законопроектом-сюрпризом» [7, с. 71].

Отметим, что названный проект был разработан и внесен в Государственную Думу двумя известными конституционалистами сенатором А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым, которые в пояснительной записке назвали его «обновленной моделью организации и деятельности органов местного самоуправления».

Однако уже при первом приближении (в самом прямом смысле), т.е. ознакомлении с первой статьей законопроекта, определяющей ключевое понятие местного самоуправления, открывается далеко не безобидное «обновление».

Часть 1 статьи 1 проекта закона закрепила, что местное самоуправление – это признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения).

Приведем для сравнения и ныне действующую дефиницию части 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ: «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая ... самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Налицо замена юридически выверенной и отточенной формулировки действующего закона, базирующейся на части 2 статьи 3 Конституции и определяющей такие формы осуществления народом своей власти как непосредственно, так и через органы государственной власти, органы местного самоуправления. Причем замена не является равноценной, поскольку понятия «народовластие» и «самоорганизация граждан» не выступают синонимами.

В связи с включением местного самоуправления в систему публичной власти Конституция прямо подчеркнула его конституционный статус как власти народа на местном уровне. Согласно позиции И.В. Бабичева на конституционном уровне легализуется публично-властный характер местного самоуправления [8, с.52]. Необходимость такого подхода, по мнению

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См.: <https://sozd.duma.go-v.ru/bill/40361-8>

О.А. Андреевой, заключается в том, что местное самоуправление постепенно становится самостоятельной формой прямого осуществления народом принадлежащей ему власти [9, с. 29]. При этом народ, население муниципальных образований определяется местным самоуправлением главным носителем властных полномочий [10 с. 120]. Можно было бы привести подобные комментарии и других авторов, которые в отличие от разработчиков законопроекта свои мнения основывают на нормах Конституции.

Публичный характер муниципальной власти неоднократно подчеркивался в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации¹, имеющих силу и по сей день.

Но разработчики нового закона дистанцировавшись от действующей формулировки местного самоуправления как формы осуществления власти народом, проигнорировали и, казалось бы напрашивающуюся, терминологию конституционной поправки 2020 года о местном самоуправлении как элементе публичной власти. В результате часть 1 статьи 1 законопроекта приобрела не только другой смысл, но и другую юридическую силу. Согласимся с мнением Н.Л. Пешина, согласно которому местное самоуправление было названо уровнем публичной власти для того, чтобы показать, что его решения являются общеобязательными [11, с. 26].

Таким образом, важнейший признак муниципальной власти – общеобязательность ее решений из законопроекта выхолощен, и в сухом остатке мы имеем местное самоуправление в форме самоорганизации.

Что же это за феномен – самоорганизация? По мнению разработчиков, названная форма является «признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации». Возникает любопытный вопрос, а в каких же статьях Основного закона прямо закреплена «самоорганизация граждан»? Мы не найдем этого ни в редакции Конституции 1993 года, ни после поправок к ней 2020 года. Поэтому представление «самоорганизации граждан» в качестве конституционного института, мягко говоря, не более, чем стремление выдать желаемое за действительное.

В основу понятия «самоорганизация» положена добровольность, собственный почин на самостоятельную организацию (объединение) собственных усилий в рамках какой-либо структуры, например, такой формы непосредственной муниципальной демократии как территориальное общественное самоуправление (ТОС). Статья 27 действующего Федерального закона № 131-ФЗ именно так и определяет ТОС – это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. При этом создание ТОС в своем микрорайоне, дворе, доме оставляется на усмотрение самих жителей. Подчеркнем еще раз характерный для самоорганизации признак – добровольность.

Между тем местное самоуправление, как следует из части 3 статьи 1 законопроекта, осуществляется на всей территории Российской Федерации, то есть носит обязательный характер. Две соседствующие в одной статье части законопроекта вступили в противоречие друг с другом.

Авторитетные исследователи местного самоуправления А.Н. Широков и С.Н. Юркова по этой неоднозначной ситуации отмечают: «Законопроект именуется в соответствии с Конституцией Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Каким образом самоорганизация соотносится с организацией публичной власти? Либо власть, либо самоорганизация, – третьего не дано. ... Самоорганизация граждан – безвластная форма участия в осуществлении местного самоуправления, но никак не осуществление местного самоуправления, являющегося формой публичной власти» [7, с. 71].

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года № 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» // СПС «Консультант Плюс».

О.И. Баженова верно утверждает, что местное самоуправление остается необходимым элементом конституционного механизма народовластия, и отказ от него невозможен [12, с. 36]. Рассматриваемый под этим углом зрения термин «самоорганизация» для определения конституционного института местного самоуправления, выступающего одной из форм отечественной публичной власти, одной из основ конституционного строя, является недопустимым и умаляющим значение муниципальной власти.

В исследуемой статье законопроекта нельзя признать удачной еще одну новеллу, закрепляющую в качестве цели местного самоуправления «самостоятельное решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения)». Как вытекает из части 1 статьи 130, части 1 статьи 132 Конституции России основной целью местного самоуправления выступает решение вопросов местного значения. Вызывает по меньшей мере удивление, почему конституционно установленная цель местного самоуправления вынесена разработчиками нового закона за скобки как нечто второстепенное, уточняющее, по их мнению основной термин «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». Очень уж это напоминает пройденные исторические этапы категорического отказа от предыдущего опыта, ценностей: «разрушим до основания», «построим новый».

А нового-то в этом смысле оказывается ничего не предложено. В действующем Федеральном законе № 131-ФЗ имеется очень нужная и полезная статья 2, раскрывающая основные термины и понятия закона, включая и следующее: «Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования». Вот такая странная метаморфоза произведена в законопроекте. Правовой конструкции, уточняющей понятие термина «вопросы местного значения» придано вразрез с конституционной терминологией приоритетное место. Если в математике от перемены мест слагаемых сумма не меняется, то в данной ситуации все гораздо серьезнее – игнорирование конституционной нормы. Хочется привести еще одно высказывание А.Н. Широкова и С.Н. Юрковой: «Это что, ошибка? Трудно предположить, что два известных специалиста по конституционному праву, каковыми являются А.А. Клишас и П.В. Крашенинников, внесшие законопроект, могут так ошибаться. Значит, они преследовали, надо сказать, неуклюже, какую-то цель» [7, с. 71].

Между прочим, проектируя закон «об обновленной модели» местного самоуправления, разработчики не удосужились включить в него крайне необходимую статью, дающую разъяснение употребляемым в законе понятиям, необходимым для единообразного понимания и применения. Терминологическая ясность нужна самим законодателям, правоприменителям, но, прежде всего, неискушенным в юридических лабиринтах гражданам, которым предлагается в соответствии с законопроектом с 1 января 2003 года «самоорганизовываться для решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности».

Завершая обсуждение целеполагания нового закона, считаем в качестве такового сохранить конструкцию, закрепленную в действующем Федеральном законе № 131-ФЗ и основанную на конституционных нормах. Целью местного самоуправления как одной из форм публичной власти в государстве, наиболее приближенной к населению, является решение вопросов местного значения.

Нужно сказать, что проект закона с момента внесения в Государственную Думу прошел многочисленные профессиональные и общественные экспертизы, включая Правительство Российской Федерации, законодательные и исполнительные органы субъектов Федерации, Общественную палату России, научные организации, различные муниципальные сообщества. В Государственную Думу направлено более сотни поправок, содержащих принципиальные возражения по отдельным нормам, предложены новые редакции целых глав и иные существенные корректировки, что послужило поводом к переносу второго чтения законопроекта с марта на июнь. Хочется верить, что законодатель адекватно отреагирует на них, и законопроект претерпит существенные изменения.

Нами также по затронутой новелле части 1 статьи 1 сформулирована своя редакция, озвученная не единожды на научных и экспертных площадках. Дабы не сложилось ложное впечатление, что автор свое знакомство с ключевым нормативным правовым актом, решающим судьбу местного самоуправления на многие годы, ограничил лишь одной статьей 1, заметим,

что не менее глубокому анализу подвергнут весь этот более, чем 200-страничный труд. Многие структурные и смысловые находки, юридические конструкции заслуживают в нем одобрения и поддержки. Имеются нормы, вызывающие обоснованные возражения и которые станут предметом для дальнейших научных изысканий.

Что касается части 1 статьи 1 проекта закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», то она предлагается в следующей редакции: «Местное самоуправление – форма осуществления народом публичной власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций». Именно в таком прочтении правовая норма будет способствовать укреплению современного местного самоуправления, которое, несмотря на прошедшие два десятилетия, продолжает оставаться ключевой проблемой Российского государства [13, с. 102].

Список источников

1. Шапсугов Д.Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. М.: Юрист, 2003. 685 с.
2. Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России: проблемы и перспективы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2011. № 2. С. 7–17.
3. Кожевников О.А. Местное самоуправление в системе публичной власти: новое конституционное измерение // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 10. С. 23–26.
4. Чеботарев Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. №3. С. 19–23.
5. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24–30.
6. Филиппова А.В. Конституционные поправки о местном самоуправлении: анализ проекта и проблемы правоприменения // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 27–31.
7. Широков А.Н., Юркова С.Н. МСУ: большая реформа или упразднение? // Бюджет. 2022. № 1. С. 70–76.
8. Бабичев И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 51– 57.
9. Андреева О.А. Местное самоуправление в системе российской публичной власти: механизмы трансформации и легитимации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9. С. 26–29.
10. Михеев Д.С., Михеева Т.Н. Роль гласности в осуществлении общественного контроля на муниципальном уровне // Вестник Российского университета кооперации. 2016. № 1 (23). С. 120–123.
11. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 24–29.
12. Баженова О.И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 30–40.
13. Михеева Т.Н. О некоторых проблемах института муниципальной службы // Государственная служба. 2002. № 4 (18). С. 102–107.

References

1. Shapsugov D.Yu. *Problems of the theory and history of power, law and state*. Moscow; 2003. 685 p. (In Russ.)
2. Rudoi V.V. Local government in modern Russia: problems and prospects. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS = State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2011; (2): 7–17. (In Russ.)

3. Kozhevnikov O.A. Local Self-Government in the Public Government System: a new Constitutional Dimension. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*. 2020; (10): 23–26. (In Russ.)
4. Chebotarev G.N. How to Strengthen the Unifield Public Government System? *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*. 2020; (3):19–23. (In Russ.)
5. Peshin N.L. QA Constitutional Reform of Local Self-Government: Mechanisms of the Intergration of Local Self-Government into the Government System. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*. 2020; (8): 24–30. (In Russ.)
6. Filippova A.V. Constitutional Amendments Related to Local Self-Government: Project Analysis and Law Enforcement Issues. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*. 2020; (8): 27–31. (In Russ.)
7. Shirokov A.N., Yurkova S.N. MSU: bol'shaia reforma ili uprazdnenie? *Biudzheth = Budget*. 2022; (1): 70–74. (In Russ.)
8. Babichev I.V. Constitutional Novelties for a Local Self-Government: An Analysis. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*. 2021; (2): 51–57. (In Russ.)
9. Andreeva O.A. Local Self-Government in the System of Russian Public Government: Transformation and Legitimation Mechanisms. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*. 2021; (9): 26–29. (In Russ.)
10. Mikheev D.S., Mikheeva T.N. Publicity Role in Implementation of Public Control at the Municipal Level. *Vestnik rossiiskogo universiteta kooperatsii = Vestnik of the Russian University Cooperation*. 2016; (1): 120–123. (In Russ.)
11. Peshin N.L. The Constitutional Reform of Local Self-Government: The Unity of Public Government as a New Universal Principle of Arranging of Local Self-Government. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*. 2020; (11): 24–29. (In Russ.)
12. Bazhenova O.I. Implementation of the Transformed Constitutional Model of Local Self-Government in Russia: First Steps. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*. 2020; (12): 30–40. (In Russ.)
13. Mikheeva T.N. On some problems of the institute of municipal service. *Gosudarstvennaia sluzhba = Public Administration*: 2002; (4) 102–107. (In Russ.)

Информация об авторе

Т. Н. Михеева – Заслуженный юрист Российской Федерации, докт. юрид. наук, проф. кафедры конституционного и административного права.

Information about the author

T.N. Mikheeva – Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 27.02.2022; одобрена после рецензирования 10.03.2022; принята к публикации 11.03.2022.

The article was submitted 27.02.2022; approved after reviewing 10.03.2022; accepted for publication 11.03.2022.