

Государственная и муниципальная власть, стремясь делать добро для всех, должна делать его для каждого.

Государственно-муниципальное местное самоуправление: постановка вопроса

Таболин Владимир Викторович
профессор, доктор юридических наук
профессор департамента публичного права
НИУ ВШЭ, председатель правления
АНО «Ханты-Мансийское научное общество»

Наша страна находится сегодня в точке «принятия решения»: либо мы реформируем все базовые системы функционирования государства, либо нас ждет деградация и упадок. Очевидно, что выход только один и платформой обновления должно стать местное самоуправление.

Сущность самоуправления:

- **Самоуправление** – это способ организации человеческой деятельности, который предполагает значительную степень самостоятельности индивидуума или коллектива по отношению к внешнему управляющему воздействию.

- Самоуправление в общем смысле – это совпадение субъекта и объекта управления. Основная ее идея: человек и общество сами лучше добьются своих целей, чем это сделают за них другие. Главный признак – самостоятельная компетенция по всем вопросам саморегулирования и ограниченность внешнего управляющего воздействия.

- **Государственно-муниципальное самоуправление** – это вид самоуправления, реализующий властные полномочия, полученные от народа и государства в соответствии с Конституцией и обеспечивающий устойчивые условия жизнедеятельности населения, проживающего на определённой тер-

ритории. Правовую природу отражают конституционное, муниципальное и городское право.

Попробуем доказать, что такая форма самоуправления существует и она может стать основой обновления местной власти.

Конституция РФ устанавливает основы государственного строя, в части касающейся местного самоуправления, в двух базовых статьях:

Статья 3

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Статья 12

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.

Возникает очень важное сомнение в правильном (по сегодняшним меркам) толковании этих статей – ну нет здесь никакого отделения местного самоуправления от государства! Почему и кто так решил, что местное самоуправление с самого 1993 года стало какой-то отдельной особенной «хуторской» властью?

Если мы обратимся к уровням задач управления государством то увидим, что у государственной и муниципальной власти есть свои задачи, вытекающие из общих целей:

Стратегический федеральный уровень (абстрактно-управленческая деятельность) – обеспечение общего руководства и координации деятельности по достижению основных функциональных целей всей структуры власти и управления, реализации долгосрочных планов и программ.

Тактический региональный уровень – кратко- и среднесрочные задачи и планы регионального звена власти и управления, в том числе и по обеспе-

чению стабильного и эффективного функционирования муниципального уровня. Решение неординарных задач, возникающих на оперативном уровне, которые выходят за рамки его компетенций, планирование функциональных мероприятий, трансформация стратегических планов в задачи местного уровня

Оперативный муниципальный уровень – решение повседневных задач, по обеспечению всего комплекса функций жизнедеятельности населения, в соответствии с необходимым и достаточным уровнем полномочий и ресурсов, участие в региональных и федеральных программах

Главное условие эффективной работы этой системы – каждый уровень выполняя свои задачи, полномасштабно взаимодействует с другими уровнями.

Было принято, что муниципальная власть - это публичная власть, которая от государственной власти отличается следующими характеристиками:

1) *Органы местного самоуправления действуют не от имени государства, а от имени местного сообщества.* Однако на самом деле это местное сообщество нигде так и не сложилось и законодательные механизмы его влияния на муниципальную власть точно такие как у государственной власти – выборы и референдумы.

2) *Территориальной ограниченностью.* А разве само государство и особенно субъекты РФ не обладают этой ограниченностью?

3) *Обладание более широким спектром форм непосредственного участия населения в управлении своими делами и территориями* – современные формы участия – это в основном социолого-общественные каналы учета мнения населения по тем или иным значимым вопросам местной жизни и по факту никаких прямых форм управления у населения нет. Более того, возникает вопрос – есть в них такая уж острая необходимость в условиях когда у людей и без этого много личных целей и задач?

4) *Законодательным ограничением прав местной власти со стороны государства.* Провозглашённое Президентом РФ условие развития нашей

страны как «государства для людей» ясно определяет цель самоограничения прав любых государственных и муниципальных органов и приоритет интересов населения в их деятельности.

5) *Подконтрольностью государству реализации передаваемых местной власти государственных полномочий* – по нашему мнению, любые полномочия, устанавливаемые Конституцией и законодательством подконтрольны государству.

б) *Преобладанием в сфере полномочий местного самоуправления вопросов жизнеобеспечения населения* – как уже было сказано в пункте 4 данного перечня, качество жизни россиян стало главным приоритетом государства.

Приходим к очевидному выводу, что нет и не должно быть принципиальных различий между государственной и муниципальной властью. Поскольку органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в РФ, на основании ч. 3 статьи 132 Конституции, предлагается *принцип разделения властей* представить в другом виде, т.к. все виды властей должны обладать равной конституционной самостоятельностью и функциональной взаимосвязанностью, в том числе и контрольно-надзорными полномочиями.

Для упорядочения и единения данной системы власти **необходимо признать муниципальную власть одной из ее равноправных ветвей.**

Тогда принцип разделения властей будет для России выглядеть так:

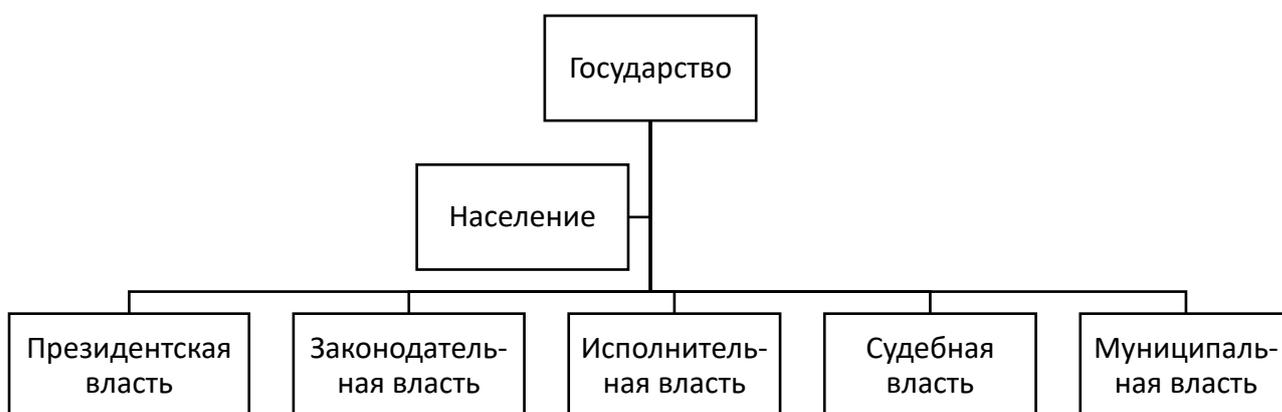


Схема. Новый подход к принципу разделения властей

Небольшая проблема возникает в связи со статьей 10 Конституции РФ, которая определяет, что *государственная власть* в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Однако при этом данная статья не исключает существование муниципальной власти как еще одной самостоятельной ветви. В нее конечно нельзя включить президентскую власть, которая показана на схеме, но это можно сделать путем некоторой редакции в главе 4 на основе единой системы публичной власти.

Полностью согласны с позицией В.В. Лазарева, который считает, что по своей сущности конституция фиксирует сложившееся соотношение социальных сил, претендующих на политическое господство. Это соотношение, как правило, находит фиксацию в письменном тексте, но может определять конституционное развитие и напрямую. Это соотношение осознается и проявляет себя в идеологии. Поскольку, в силу объективных и субъективных условий, данное соотношение закономерно меняется, принимаются новые конституции, вносятся поправки в тексты старых. Каждой писаной конституции отведен свой срок¹.

Чтобы принцип разделения властей заработал в части муниципальной власти, по нашему мнению, необходимо внести некоторые изменения в Конституцию РФ:

В статью 73 добавить ч. 2 и 3:

2. Самостоятельная компетенция органов местного самоуправления в виде вопросов местного значения определяется федеральным законом в соответствии с Конституцией РФ, обеспечивая необходимые и

¹ Лазарев В.В. Конституционная деятельность и конституционное право в свете общей теории государства и права // Юридическая наука: история и современность. 2023. № 1. С. 11-21.

достаточные условия жизнедеятельности населения муниципальных образований на основе традиционных российских ценностей.

3. Реализация публичных полномочий подконтрольна государству путем непосредственного взаимодействия органов единой системы публичной власти, а также посредством специальных органов государственного и муниципального контроля и надзора (изъято из ч. 2 статьи 132 и дополнено).

На основании этого можно предложить и некоторые новые принципы местного самоуправления:

- **Правовая, социальная, экономическая и функциональная когерентность**
- **Паллиативность** деятельности органов местного самоуправления
- **Субсидиарность полномочий и ответственности**
- **Социальное партнерство**, экономическая, политическая и социальная **солидарность**
- **Цифровизация** и внедрение информационных технологий
- **Надежность** жизнеобеспечения населения
- **Полезность** деятельности муниципальных органов власти и управления

Рассматривая современное российское законодательство с позиции современных условий, хочется предложить подумать об изменении правовой семьи, используемой в настоящее время и соглашаясь с рядом известных правоведов, рассмотреть переход к Славянской правовой семье для России, потому что:

- ✓ Академический характер романо-германского права выражался в том, что его понятийный аппарат и институты разрабатывались и транслировались университетскими профессорами, его нормы можно было изучить, только посещая университеты и слушая лекции *doctores juris*, и найти это право можно было в учебниках

✓ Российская правовая система может рассматриваться в качестве целостной правовой семьи или по крайней мере группового подразделения славянской правовой семьи.

✓ Славянская правовая семья выделяется в качестве самостоятельной, поскольку обладает большой спецификой. Считается, что еще дореволюционный русский юрист Н.М. Коркунов настаивал на ее выделении². В настоящее время в юридической литературе (В.Н. Синюков³) указывается, что славянская ветвь правовой цивилизации основана главным образом на национально-культурных и географических факторах.

Современная наука конституционного, муниципального и городского права должна активно участвовать в развитии *российской правовой системы* в части ее предметов исследования, дистанцируясь от так называемых «европейских ценностей» и правового беспредела в виде «порядка, основанного на правилах». Ее главной основой должны стать ***традиционные российские ценности*** - нравственные ориентиры формирующие мировоззрение граждан России, передаваемые от поколения к поколению, лежащая в основе общероссийской гражданской идентичности и единого культурного пространства страны, укрепляющие гражданское единство нашедшие свое уникальное самобытное проявление в духовном, историческом и культурном развитии многонационального народа России⁴.

Под ценностями подразумеваются общие представления, разделяемые большей частью общества относительно того, что является традиционно желательным, правильным, востребованным и полезным⁵.

² Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1: Введение и общая часть. - СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1909.

³ Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию: монография – 2-е изд., доп. – М.: Юридическое издательство "Норма", 2018.

⁴ Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202211090019?ysclid=lb2hflbb5c219440769>

⁵ Касаткина С.С. Творческие индустрии городов как потенциал реализации культурной политики государства // Вестник Омского государственного педагогического университета. Гуманитарные исследования. 2022. № 1(34). С. 21-26.

РФ высоко урбанизированная страна – 75% населения проживает в городах, возникает вопрос – какая из существующих теорий описывает реальные процессы нашего государственного строительства и жизнедеятельности населения? Стратегии пространственного развития РФ основными проблемами пространственного развития РФ определяет:

- отставание уровня жизни значительной части населения сельских территорий от уровня жизни жителей городов;
- низкий уровень комфортности городской среды в большинстве городов, в том числе в большинстве крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;
- низкий уровень предпринимательской активности в большинстве малых и средних городов;
- несбалансированное пространственное развитие крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;
- неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов с численностью населения более 500 тыс. человек и промышленных городах⁶.

Как видно из этого перечня - чем город больше, тем у него больше проблем и тем меньше он соответствует статусу муниципального образования. Поэтому в Москве и Санкт-Петербурге фактически нет местного самоуправления. Необходимо серьезно задуматься о статусе других городов-миллионников и системе самоуправления, с учетом того, что в них проживает около 1/4 населения страны.

Мегаполис не становится для жителей «малой родиной», а является местом достаточно «изолированного» или временного проживания, местом работы или бизнеса и т.п. Эти мысли приносят в город мигранты и «некоренные» жители, т.к. они остаются «жителями своих городов». Власти городов должны понимать это потому, что субъекты городских правоотношений по-

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 30.09.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

разному реагируют на принимаемые правовые акты, т.е. последствия принятия актов могут быть неадекватны ожидаемым результатам. В Москве всего около 5%, а в Санкт-Петербурге около 10% коренных горожан.

Необходимо правовыми методами противодействия избежать глобальной искусственной урбанизации России – диктатуры мировых (глобальных) городов.

Как представляется, *невостребованным резервом территориального развития России являются малые города (менее 50 тыс. чел.) и поселки городского типа (всего около 2 тыс. населенных пунктов).*

Эти проблемы требуют новых небанальных научных исследований городов. В частности, применение междисциплинарного подхода позволит объединить «лоскутное одеяло» из различных теорий города и представить комплексную научную картину его устройства и жизнедеятельности, базирующуюся на праве как на общей основе. Для чего может активно использоваться *юридическая урбанология* — направление в юридической науке, объединяющее с позиции права знания различных отраслей науки о закономерностях возникновения, развития и функционирования городской цивилизации вообще и города в частности, отрасли и институты права, регулирующие общественные отношения, возникающие в социальных, экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных и других процессах жизнедеятельности городского населения, о правовом формировании и стимулировании позитивных тенденций в процессах урбанизации, способствующих устойчивому развитию государства и общества⁷.

⁷ Юридическая урбанология. Урбанологическая теория. / под общ. ред. В.В. Таболина - М.: Юстицинформ, 2021.