

Александр Владимирович ЛЕЙС¹

УДК 342.25

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ УСЛОВИЯХ

¹ аспирант Юридического института,
Российский университет дружбы народов (г. Москва)
1042200128@pfur.ru; ORCID: 0000-0002-8844-8189

Аннотация

В 2020 г. в России была проведена конституционная реформа, положения которой существенным образом затронули регулирование местного самоуправления, а также всей системы государственного устройства страны. На первый взгляд, изменения не носят фундаментально нового характера, поскольку многие из них являются закреплением положений действующего законодательства или сформировавшейся политики государства. Тем не менее конституционные нормы значительно расширяют дискреционные полномочия органов государственной власти, что может привести к недостатку конституционной гарантированности отдельных институтов.

Появление в тексте конституции единой системы публичной власти — одно из важнейших изменений, способных повлиять на будущее местного самоуправления в России. Органы публичной власти входят в систему на основе принципов согласованного взаимодействия и координации деятельности в интересах населения.

Новизна статьи определяется комплексным подходом к исследованию сущности единой системы публичной власти, отведению гражданам центрального места в системе, а также введению в понятийный аппарат категории «единая система органов публичной власти». Основные изменения рассматриваются сквозь призму повышения уровня вовлеченности граждан в участие в местном самоуправлении, что положительным образом скажется на правовой культуре общества. Затрагиваются проблемы осуществления местного самоуправления на федеральных территориях, предлагаются возможные пути совершенствования законодательства. Анализируется американский

Цитирование: Лейс А. В. Местное самоуправление в новых конституционных условиях / А. В. Лейс // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Том 7. № 4 (28). С. 235-252.

DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-4-235-252

опыт регулирования местного самоуправления и подходы к месту муниципальных органов власти в федеративной системе.

Формально-юридический метод, являясь базовым для юридической науки, будет применяться для исследования сущности местного самоуправления и места граждан в системе публичной власти на основе изучения и толкования норм отечественного законодательства. При применении элементов сравнительно-правового метода будет рассмотрена взаимосвязь между подходами в понимании отдельных вопросов публичной власти в России и США.

Ключевые слова

Федерализм, местное самоуправление, народовластие, публичная власть, конституционная реформа, единая система публичной власти, единая система органов публичной власти.

DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-4-235-252

Введение

Местное самоуправление — неотъемлемый институт любого современного демократического общества. Являясь одной из форм народовластия, оно составляет право граждан участвовать в управлении государством [3].

Особая важность данного института связана с его непосредственной близостью к каждому отдельному гражданину и народу как политической общности в целом. Именно на местном уровне, в конкретных населенных пунктах, человек получает базовые услуги, как то дошкольное и школьное образование, медицинская помощь, услуги ЖКХ, передвижение на общественном транспорте и многое другое.

Невозможно обеспечить надлежащее решение вопросов местного значения без функционирования особой подсистемы публичной власти, обособленной от государственной власти, в силу природы тех вопросов, которые реализуются на местном уровне. Тем не менее местное самоуправление существует постольку, поскольку существует государство; осуществляется в рамках той правовой системы, которая определяется действующим законодательством. Реализация государственных задач и вопросов местного значения не противопоставляются друг другу, а реализуются органами публичной власти в их взаимодействии, поскольку все они в конечном счете преследуют одну цель — благосостояние граждан.

В настоящее время граждане различных государств всё больше выражают недовольство состоянием демократических институтов и демократии в целом. Демократическая модель всё чаще строится на институтах представительства, при которых граждане делегируют свои полномочия демократически избранным представителям. Подобные условия всё больше отдаляют граждан от прямого участия в управлении государством. Кроме того, возникает проблема подконтрольности избранных представителей своим избирателям.

Потребность человека в непосредственном участии в политической жизни общества, в управлении государством заложена в его сущности, о чем еще в IV в. до н. э. говорил Аристотель [15]. Власть (в том числе политическая) является одной из психологических движущих сил людей, что признано многими видными философами и учеными-психологами, среди которых Фридрих Ницше, Альфред Адлер, Виктор Франкл [21]. Именно поэтому политические права признаются за каждым человеком как естественные (неотъемлемые) [2].

Вовлеченность граждан в процесс принятия решений, непосредственно влияющих на их благосостояние и жизнедеятельность, является необходимым условием устойчивого развития общества [17]. Однако на сегодняшний день очевидно, что в рамках такого государства, как Российская Федерация, невозможно обеспечить достаточное прямое участие граждан в процессах принятия властных решений федерального или регионального уровней. При этом такого участия возможно достичь на местном уровне, наиболее приближенном к гражданам.

Местное самоуправление в России гарантируется Конституцией 1993 г. и Европейской хартией 1985 г., нормы которой составляют часть отечественной правовой системы. Упразднение местного самоуправления в России возможно только с принятием новой конституции, но изменение основных принципов функционирования данного института достижимо путем внесения изменений в главу 8 Конституции РФ и федеральное законодательство, что и происходило на протяжении последних 5 лет и было закреплено в ходе конституционной реформы 2020 г.

На первый взгляд, положения проведенной в России конституционной реформы лишь зафиксировали те тенденции, которые наблюдались в организации местного самоуправления: вектор на укрупнение муниципальных образований, большее участие государственных органов в формировании органов местного самоуправления, осуществление более интегрированного взаимодействия между органами власти всех уровней [13]. С другой стороны, нововведения во многом носят бланкетный характер, еще больше расширяя дискреционные полномочия федерального законодателя по изменению принципов организации и осуществления местного самоуправления в РФ. Допустимо предположение, что толкования Конституционного Суда РФ (КС РФ) по основным вопросам функционирования местного самоуправления могут быть пересмотрены в условиях существенного изменения конституционного текста.

В связи с этим, с учетом важности местного самоуправления в демократическом государстве, а также продолжающейся реформы местного самоуправления, необходимо исследовать условия и перспективы развития данного института в Российской Федерации.

Методология исследования

В рамках данного исследования используются как общенаучные, так и специально-юридические методы, в совокупности позволяющие определить современное состояние местного самоуправления и перспективы его развития в новых конституционных условиях.

Исследование проводится в рамках социокультурного подхода, что поможет определить место граждан в единой системе публичной власти в РФ, существование которой невозможно без их активного участия.

Формально-юридический метод, являясь базовым для юридической науки, применяется для исследования сущности местного самоуправления и участия граждан в нем на основе изучения и толкования отечественного законодательства.

В целях определения соответствия принимаемых в РФ изменений сущности местного самоуправления используется сравнительно-правовой подход, а именно анализируется правовой опыт США по организации отдельных вопросов публичной власти в стране. Интерес к американской системе публичной власти обусловлен тем, что при отличии американского и российского федерализма институт местного самоуправления существует в обоих государствах, а его правовое регулирование во многом пересекается. Помимо этого интерес к опыту США вызван особой стабильностью (отсутствием существенных реформ) организации публичной власти в стране, чего Российской Федерации еще только предстоит достичь.

Результаты и обсуждение

Местное самоуправление в единой системе публичной власти

Появление в конституционном тексте данной категории является одним из самых обсуждаемых нововведений конституционной реформы 2020 г.

В первую очередь она призвана подчеркнуть взаимозависимость между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Эта зависимость обусловлена федеративным устройством РФ, в силу которого требуется учет интересов как федерального (общероссийского) значения, так и регионального и местного уровней.

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ, органы публичной власти производны от власти многонационального народа РФ, являются формой народовластия [6]. Однако они наделены собственными компетенцией и полномочиями, выступают самостоятельными субъектами правоотношений. Граждане сохраняют возможность участвовать в формировании таких органов, а также контролировать их деятельность.

В рамках своих полномочий органы власти руководствуются главной целью — обеспечением интересов населения. Как уже было отмечено, в условиях федеративного государства существует необходимость координации действий органов власти и осуществления согласованного взаимодействия между ними.

Федеральными органами государственной власти разрабатываются и реализуются федеральные программы развития различных сфер жизни общества, территорий. Региональные органы государственной власти обеспечивают достижение целей указанных программ и, в свою очередь, разрабатывают аналогичные программы, исходя из особенностей конкретных регионов.

Органы местного самоуправления расположены ближе всего к гражданам среди всех органов публичной власти, что опосредует характер вопросов, на-

ходящихся в их ведении. Вопросы местного значения характеризуются тем, что их реализация осуществляется, как правило, в границах относительно небольших территорий населенных пунктов и межселенных территорий, обеспечивая комфортное проживание граждан в соответствии с требованиями законодательства и программ развития, а также с учетом местных социальных и экономических особенностей, традиций.

Конституционный Суд РФ в Заключении по поправкам в Конституцию РФ 2020 г. особенно подчеркивает, что местное самоуправление является составной частью публичной власти в силу конституционных положений, а взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти осуществляется в целях комплексного развития территорий государства [4].

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления не умаляет конституционно гарантированной самостоятельности последних, а является необходимым условием функционирования любого федеративного государства.

Особый статус власти местного самоуправления обусловлен прежде всего общественными отношениями, составляющими ее предмет. Вопросы местного значения по своей сущности предполагают большую вовлеченность граждан в процесс формирования местных органов власти и принятия ими решений. Об этом свидетельствует необходимость учета мнения населения по многим вопросам. Тем не менее решение муниципальных задач осуществляется в рамках единой государственной политики с учетом региональных и местных особенностей.

Помимо прочего, органы местного самоуправления осуществляют отдельные государственные полномочия, что определяет их подконтрольность и подотчетность органам государственной власти, передавшим такие полномочия. Над органами местного самоуправления сохраняется государственный контроль и надзор за соблюдением ими законов. Однако в любом случае должен соблюдаться принцип невмешательства иных субъектов в самостоятельное осуществление органами местного самоуправления своих полномочий.

Взаимодействие также наблюдается в рамках региональных законодательных процессов. Во-первых, представительные органы местного самоуправления наделены правом предлагать свои законодательные инициативы. Во-вторых, органы местного самоуправления участвуют в обсуждении региональных законов, затрагивающих их компетенцию, стратегии социально-экономического развития регионов. Такое взаимодействие может быть реализовано, например, в рамках советов муниципальных образований, образование которых обязательно в каждом регионе [5].

Органам государственной власти субъектов РФ делегированы широкие полномочия по организации муниципальной власти на своих территориях. Система местного самоуправления интегрирована в систему публичной власти таким образом, что органы государственной власти участвуют в формировании органов местного самоуправления.

Участие органов государственной власти не является решающим, однако закон субъекта при его формальном соответствии действующему законодательству может

существенно влиять на демократичность муниципальных институтов. Региональный законодатель может ограничивать прямое участие граждан в местном самоуправлении, избрав отличные от выборов способы формирования муниципальных органов власти или отказавшись от двухуровневых муниципалитетов.

Применение конкурсных процедур в процессе избрания главы муниципального образования, а также формирование представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением на основе косвенных выборов фактически ограничивают принцип народовластия там, где он должен проявляться в наибольшей степени.

С введением ч. 1.1 ст. 131 Основного закона фактически были расширены и без того дискреционные полномочия органов государственной власти в области организации муниципального уровня публичной власти. Основная проблема такого правового регулирования заключается в появлении неопределенностей в допустимой степени вовлеченности государственной власти в процесс формирования органов местного самоуправления.

В настоящее время Государственной Думой рассматривается проект федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — законопроект), положения которого обновляют организацию публичной власти в РФ с учетом конституционных изменений 2020 г. [10].

В контексте местного самоуправления наиболее существенным изменением является расширение ответственности органов местного самоуправления перед органами государственной власти субъектов РФ в сфере осуществления делегированных на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий: высшее должностное лицо субъекта РФ наделяется полномочиями по вынесению предупреждения и объявлению выговора главам муниципальных образований и местных администраций (п. 12 ст. 25 законопроекта), вводится дополнительное основание для отрешения их от своих должностей (п. 13 ст. 25 законопроекта). Кроме того, повышается юридическое значение оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Систематическое невыполнение показателей эффективности признано в качестве основания для обращения высшего должностного лица субъекта РФ в представительный орган муниципального образования с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку (п. 14 ст. 25 законопроекта) [10].

Предлагаемые нововведения согласуются с сущностью единой системы публичной власти, в которой центральное место занимает взаимодействие всех ее элементов.

Примечательно, что аналогичное правовое регулирование существует в США, отличающейся стабильностью собственной модели организации публичной власти.

Поскольку Конституция США не регулирует вопросы местного самоуправления, данная сфера является исключительной компетенцией штатов. Если в отдельных штатах местному самоуправлению отводится особое место в систе-

ме государственного устройства, а за гражданами признается естественное право на местное самоуправление [20], то в большинстве местные органы власти признаются территориальными органами государственной власти штата, наделенными полномочиями на основании решений законодательных собраний штатов [14]. При первой модели муниципалитеты наделяются собственными полномочиями в силу особого характера вопросов местного значения [20]. Местные органы власти обладают максимальной самостоятельностью при решении таких вопросов, что, однако, не относится к решению вопросов государственного характера. Вторая модель характеризуется большим вовлечением органов государственной власти штатов в процесс формирования местных органов власти. При этом в отношении вопросов местного значения местные органы, как и в первой модели, обладают определенной самостоятельностью, а органы государственной власти штатов не вправе вмешиваться в их деятельность (например, отменять решения по вопросам местного значения) [14, с. 129].

При реализации муниципалитетами полномочий государственного характера штат в лице своих органов вправе осуществлять полный контроль за местными органами власти, поскольку именно штат наделяет их подобными полномочиями. Данное правило относится к обеим доктринам. Причем степень контроля не ограничена законодательно, что является особенностью американской модели местного самоуправления, поскольку оно прямо не гарантируется Конституцией США, не регулируется федеральным законодательством, а находится в ведении штатов, осуществляется на основании их конституций или законов [14, с. 129].

Таким образом, выполнение органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий требует особого государственного контроля, а введение дополнительных мер ответственности не нарушает принцип самостоятельности муниципальной власти в рамках своих полномочий, поскольку речь идет о государственных полномочиях.

Федеральный законодатель следует правовой позиции КС РФ о недопустимости решающего воздействия органов государственной власти по формированию органов местного самоуправления, что, несомненно, является положительным моментом [9].

Граждане — основной субъект публичной власти

Поскольку единственным источником власти в стране выступает многонациональный народ, то именно он, в том числе в лице отдельных граждан, выступает связующим звеном в единой системе публичной власти. Именно народ является основным субъектом публичной власти, осуществляя ее в формах прямой и представительной демократии. В обоих случаях народ выступает активным субъектом, а не становится объектом по отношению к органам власти, поскольку граждане способны участвовать в принятии властных решений [8].

Необходимо отметить, что публичная власть может осуществляться как коллективно, так и единолично гражданами. Как указал КС РФ в Заключении

по поправкам в Конституцию РФ 2020 г., местное самоуправление является коллективной формой выражения власти местного сообщества как части многонационального народа РФ, но в то же время в рамках такой коллективной формы публичной власти каждый гражданин наделен индивидуальными правами [4]. Так, например, в рамках местного референдума решение принимается от имени населения муниципального образования, тем не менее коллективное решение невозможно без индивидуального участия каждого гражданина. Граждане в рамках конкретных муниципалитетов в своей совокупности образуют такой коллективный субъект, как население муниципальных образований, а в рамках всего государства — многонациональный народ РФ.

В ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 № 394-ФЗ (далее — закон о Госсовете) единая система публичной власти раскрывается через перечисление основных ее субъектов и указания на их взаимодействие в интересах граждан [11]. Так, субъектами публичной власти в государстве признаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы и органы местного самоуправления.

Неясно, почему в указанном определении не указаны граждане в качестве самостоятельного субъекта. КС РФ неоднократно подчеркивал, что единая система публичной власти является производной от власти многонационального народа РФ, являющегося ее источником, и одновременно с этим осуществляющий свою власть самостоятельно. Неслучайно КС РФ ранее использовал более понятную категорию «единая система народовластия», которая точно отражает суть публичной власти [8].

Активное участие граждан в принятии властных решений, особенно на уровне местного самоуправления, является ключевым элементом гражданской идентичности, когда население выступает не просто объектом муниципальных правоотношений, а их неотъемлемым субъектом. Системная реализация гражданами своих прав по участию в муниципальной демократии будет способствовать формированию культуры в обществе, а близость местных органов власти к населению дает им реальную возможность заниматься правовым просвещением, создавать инфраструктуру гражданского общества в местах проживания граждан. Примечательно, что на сегодняшний день институционализация гражданского общества переживает кризис в странах с развитой демократической культурой (например, США) [18]. Популярность набирают так называемые «городские практики», то есть неправовые формы самоорганизации граждан в целях улучшения условий городской среды, а значит и решения вопросов местного значения [7].

Разумеется, городские практики важны, и гражданам следует использовать весь спектр предоставленных им прав для участия в местном самоуправлении. Однако подобная активность в большинстве случаев не является систематической, а число граждан, не просто заинтересованных, но и участвующих в городских практиках, невелико.

В современных российских реалиях граждане не проявляют достаточной инициативности на муниципальном уровне, что может быть обусловлено, в

частности, недостаточным просвещением по вопросу их прав в осуществлении местного самоуправления, в связи с чем развитие институтов прямой демократии нуждается в содействии органов публичной власти [16].

Участвуя в местном самоуправлении, граждане взаимодействуют с органами местного самоуправления при принятии последними властных решений, что обеспечивает учет интересов населения. Любая социальная активность граждан, пусть даже «низовая», если ее целью является улучшение качества жизни граждан, есть проявление местного самоуправления, что должно поддерживаться со стороны муниципалитетов, а не рассматриваться в качестве выражения несогласия, протеста [7, с. 72]. Именно такой концептуальный подход со стороны органов власти позволит достичь благосостояния населения, целей устойчивого развития, развить правовую культуру общества, которая характеризуется активным использованием гражданами своими правами, а не только пассивным соблюдением законов. Граждане являются не только формальным источником публичной власти в РФ. Они, как равноправный субъект публичной власти, осуществляют свою власть в формах прямой и представительной демократии, но в любом случае во взаимодействии с органами публичной власти.

Кроме того, отдельные публичные функции в стране осуществляют и иные субъекты, не являющимися органами власти, такие как нотариальные и адвокатские учреждения, государственные внебюджетные фонды и др. [1].

Таким образом, в рамках единой системы публичной власти можно выделить следующих основных субъектов:

- 1) граждане (в том числе как многонациональный народ РФ и население отдельных муниципальных образований);
- 2) органы государственной власти;
- 3) органы местного самоуправления;
- 4) иные лица, осуществляющие публичные функции.

В условиях правового государства, в котором народ не просто признается источником власти в стране, но и принимает активное участие в осуществлении этой власти, невозможно выведение его за скобки единой системы публичной власти. Каждый субъект занимает конституционно определенное место в функционировании государства и его институтов.

В связи с этим, дефиниция единой системы публичной власти, установленная в законе о Госсовете, видится неполноценной с точки зрения сущности рассматриваемой категории, что можно исправить путем введения категории «*единая система органов публичной власти*», которая полностью соответствовала бы логике законодателя. В ст. 2 Закона о Госсовете следует также указать на центральную роль граждан в единой системе публичной власти.

Территориальная организация местного самоуправления

Институт территориальных основ местного самоуправления был подвергнут существенным изменениям в ходе конституционной реформы 2020 г. До принятия и вступления в силу поправок в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ был закреплён по-

селенческо-территориальный принцип, согласно которому базовой единицей местного самоуправления выступали сельские и городские поселения. Их особенностью является наибольшая близость муниципальных органов публичной власти к гражданам, что согласуется с сущностью местного самоуправления как института народовластия. Полный отказ от поселений не допускался. Данная норма выступала гарантией доступности местного самоуправления для населения.

Существенным изменением конституционных положений является исключение из ч. 1 ст. 131 Конституции РФ гарантии сохранения поселений в качестве первичной и основной единицы местного самоуправления в России. Взамен были существенным образом расширены дискреционные полномочия федерального законодателя по определению видов муниципальных образований. И, хотя в законодательство еще не вносились изменения о видах муниципальных образований, организация местного самоуправления в рамках поселений в перспективе может быть существенно ограничена.

Приведенное изменение в целом согласуется с политикой укрупнения муниципалитетов, перехода от двухуровневой модели местного самоуправления к одноуровневой, увеличению элементов централизации, что объясняется экономической и административной целесообразностью. Вместе с тем органы местного самоуправления значительно отдаляются от граждан, что усложняет вовлечение последних в местное самоуправление.

Полный отказ от поселений невозможен и недопустим и после конституционных изменений, что, прежде всего, обусловлено обозначенной особенностью местного самоуправления как наиболее близкого к населению уровня публичной власти. Организация местного самоуправления в рамках крупных одноуровневых муниципальных образований может негативно сказаться на жизни граждан, развитии отдельных населенных пунктов и отдаленных территорий, а также на развитии демократических институтов гражданского общества в стране. Искажение исторически сложившейся модели территориального устройства публичной власти и самоорганизации граждан в России перечеркнет опыт местного самоуправления [8].

Другим значимым изменением текста Конституции РФ можно считать появление в ч. 1 ст. 67 такого публично-правового образования, как федеральные территории, создание которых возможно на основании федерального закона. Федеральные территории входят в состав субъектов федерации, но наделяются особым правовым статусом. В настоящее время на основании ФЗ «О федеральной территории „Сириус“» от 22.12.2020 № 437-ФЗ на территории РФ создана первая федеральная территория [12]. Тем не менее существует ряд вопросов к правовому регулированию данного публично-правового образования.

Во-первых, органы публичной власти федеральной территории «Сириус» обладают смешанным правовым статусом, поскольку наделены компетенцией как органов государственной власти, так и местного самоуправления. Если данный тезис верен, то подобная ситуация противоречит ст. 12 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления самостоятельны в рамках своих полномочий и не входят в систему органов государственной власти.

В соответствии со ст. 2 закона о Госсовете, в единую систему публичной власти (ее органов) входят «иные государственные органы», к которым, судя по всему, следует отнести органы публичной власти федеральной территории «Сириус» [11]. Иное означало бы, что они не входят в данную систему, поскольку не относятся ни к одной категории органов публичной власти, что недопустимо. Вероятно, законодатель целенаправленно не стал использовать формулировку «государственные органы» в отношении органов власти федеральной территории «Сириус», чтобы придать таким органам статус, отличный от государственного, в связи с отказом от формирования органов местного самоуправления в рамках данного публично-правового образования.

Во-вторых, федеральная территория не наделяется статусом субъекта РФ, но ее органы публичной власти на основании федерального закона осуществляют широкий спектр полномочий, органов государственной власти как федерального, так и регионального уровней; полномочий РФ, Краснодарского края, переданных отдельными нормативными актами, полномочий местного самоуправления.

В соответствии с ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, федеративное устройство строится на разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Недопустимо создание публично-правовых образований, которые противопоставляются федерации или ее субъектам. Другими словами, федеральная территория в рамках действующего федеративного устройства РФ может существовать только в качестве составляющей того или иного субъекта федерации. Государственная власть в рамках федеральной территории может осуществляться только органами государственной власти федерального или регионального уровня. Законом может быть определено их взаимное участие в формировании органов власти федеральной территории. Для решения вопросов местного значения, даже если их перечень будет сокращен по сравнению с другими муниципалитетами, должны быть сформированы органы местного самоуправления.

Действующим законодательством на органы публичной власти федеральной территории «Сириус» возложены полномочия по осуществлению как государственной власти, так и власти муниципальной.

Данный факт не согласуется с положениями главы 1 Конституции РФ. Органы публичной власти федеральной территории должны входить в систему органов государственной власти субъекта РФ на основании ч. 3 ст. 5, ч. 2 ст. 11 Конституции РФ. Недопустима ситуация, при которой законодательство субъекта РФ не распространяется на часть его территории, поскольку федеральная территория в любом случае входит в состав субъекта РФ, обладает вторичным правовым статусом, поскольку не является равноправным субъектом федерации и составляющей российского государства на основании ч. 1 ст. 5 Конституции РФ.

Поскольку федеральная территория представляет особый экономический и социальный интерес, то ее развитие должно происходить в допустимых формах. В Конституции РФ целесообразно предусмотреть основные принципы организации федеральных территорий в РФ. Большая роль здесь должна отводиться

соглашению между РФ и субъектом РФ о перераспределении полномочий в рамках федеральной территории.

В такой ситуации предпочтительнее организовать публичную власть в рамках федеральной территории «Сириус» по аналогии с городами федерального значения (но с отличным правовым статусом), что предусматривало бы как создание специальных органов государственной власти Краснодарского края на данной территории, формируемых при значительном участии федеральных органов государственной власти, так и создание органов местного самоуправления, но с ограниченными полномочиями, например с отсутствием необходимости формировать местную администрацию. Такой порядок формирования не нарушал бы самостоятельности органов публичной власти ни одного из уровней, но предполагал особый характер их взаимодействия. Кроме того, можно воспользоваться опытом создания в РФ наукоградов и ЗАТО.

Выводы

Публичная власть в Российской Федерации осуществляется в рамках единой системы, основными субъектами которой выступают граждане и органы публичной власти, которые, в свою очередь, составляют единую систему органов публичной власти. Единая система публичной власти основана на принципе взаимодействия всех перечисленных субъектов в целях обеспечения благосостояния населения, безопасности государства, развития территорий и т. д.

Конституционная реформа 2020 г. внесла немало изменений, которые могут по-разному отразиться на будущем местного самоуправления, составляющих данного института, а также всей государственной системы. Ее положения еще только предстоит раскрыть в законодательстве, что требует предельной точности в формулировках, дабы не вступить в противоречие с уже действующими правовыми нормами, а законодательство было максимально доступным для понимания.

Местное самоуправление, являясь важным институтом демократического государства, а также основой конституционного строя, должно развиваться вместе со всей системой государственного устройства. Вновь принятые нормы не должны вступать в противоречие с сущностью местного самоуправления как наиболее близкого и доступного для населения уровня публичной власти, которому должна быть свойственна высокая инициативность граждан, отражающая высокий уровень культуры общества. Именно местное самоуправление должно стать основой взаимодействия общества и государства в рамках единой системы публичной власти. На органы местного самоуправления ложится ответственность по вовлечению граждан в управление делами государства, созданию условий для такого вовлечения: правовое просвещение, создание соответствующей инфраструктуры, улучшение качества правового регулирования на муниципальном уровне.

На законодательном уровне требуется прояснить место граждан в системе публичной власти, особо подчеркнув дуализм их правового статуса, вытекающего из основ конституционного строя РФ. С одной стороны, граждане являются источником власти в стране, делегируют свою власть органам государственной

власти и органам местного самоуправления. Но также выступают активным субъектом права, наделены полномочиями по непосредственному осуществлению государственной власти, и в особенности местного самоуправления.

Необходимо помнить, что публичная власть осуществляется в интересах общества, властные решения должны приниматься с учетом мнения населения. Такой учет должен производиться не формальным проведением различных процедур, как то публичные слушания или опросы, но внесением конкретных изменений, исходя из выявленного мнения граждан.

Появление новых публично-правовых образований на территории РФ должно согласовываться с ее федеративным устройством, сформированной и стабильно функционирующей системой публичной власти. Должен соблюдаться конституционный принцип осуществления местного самоуправления на всей территории РФ органами местного самоуправления, не входящими в систему органов государственной власти и обладающими собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Именно поэтому правовой статус федеральных территорий должен быть существенно доработан. Единственно верным путем будет закрепление в Конституции РФ основ правового статуса федеральных территорий, принципов организации в них публичной власти.

Так, федеральные территории должны не противопоставляться субъектам федерации, а функционировать в качестве особых административно-правовых единиц в их составе. Органы публичной власти федеральной территории должны формироваться с участием федеральных органов государственной власти, но не противопоставляться органам государственной власти субъектов РФ. Подобная практика будет соответствовать функционированию существующих в РФ особых административно-территориальных образований. Выведение органов публичной власти федеральной территории за рамки единой системы публичной власти в субъектах федерации невозможно в силу положений ч. 1 Конституции РФ.

Формирование федеральной территории в субъекте РФ должно осуществляться не только на основе федерального закона, но и соглашения между РФ и субъектом РФ (по аналогии с федеративным договором). В таком случае можно предусмотреть модель, при которой органы власти федеральной территории формируются исключительно федеральными органами государственной власти.

Кроме того, нормы новых федеральных законов должны согласовываться между собой. Так, требуют согласования положения законов о Госсовете и федеральной территории «Сириус» относительно субъектов единой системы публичной власти. Представляется важным закрепить в законе о Госсовете категории «единая система органов публичной власти» вместо единой системы публичной власти, что обусловлено целями функционирования Государственного совета РФ как совещательного института, координирующего деятельность всех уровней публичной власти.

Конституция РФ гарантирует право на местное самоуправление, что является принципиальным отличием от американской модели и позволяет избежать необо-

снованного ограничения (лишения) прав граждан со стороны субъектов РФ. Однако действующее правовое регулирование позволяет региональным властям ограничивать возможности граждан выбирать формы самоорганизации в рамках местного самоуправления. В настоящее время закон позволяет субъектам РФ ограничивать способы избрания глав муниципальных образований, определять модели организации муниципальной власти, в том числе выбирать территории, в рамках которых она осуществляется. Последние изменения в Конституцию РФ могут как усилить подобное влияние государственной власти на местное самоуправление, так и предоставить муниципальной власти больше полномочий. Исходя из сущности местного самоуправления, необходимо следовать второму пути — предоставить муниципалитетам больше самостоятельности, что позволило бы данному институту стать основой и российской демократии.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Винницкий А. В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права / А. В. Винницкий // Журнал российского права. 2011. № 5 (173). С. 81-90.
2. Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета. 1995. № 67.
3. Европейская хартия местного самоуправления. Совершено в Страсбурге 15.10.1985 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
4. Заключение Конституционного Суда РФ «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти“, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» от 16.03.2020 № 1-3 // Российская газета. 2020. № 56.
5. Закон Тюменской области «О местном самоуправлении в Тюменской области» от 22.12.2005 № 444 // Тюменские известия. Парламентская газета. 2005. № 295.
6. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации. 2020. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>
7. Костко Н. А. Теоретические основания исследования социального пространства города / Н. А. Костко // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Том 7. № 2 (26). С. 65-88. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-2-65-88
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 4.

9. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области „Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области“ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» от 01.12.2015 № 30-П // Российская газета. 2015. № 282.
10. Проект федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 27.09.2021 № 1256381-7 // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: оф. сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7>
11. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета. 2020. № 280.
12. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории „Сириус“» // Российская газета. 2020. № 292.
13. Чихладзе Л. Т. Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования / Л. Т. Чихладзе, А. А. Ларичев // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. № 11 (2). С. 273-292. DOI: 10.21638/spbu14.2020.202
14. Alexander J. R. Dillon's Rule under the Burger Court: the municipal liability cases / J. R. Alexander // Publius. 1988. No. 18 (1). Pp. 127-140. DOI: 10.2307/3330385
15. Aristotle. Aristotle's Politics / Aristotle; B. Jowett (translation). Kitchener: Batoche Books, 1999. URL: <https://historyofeconomicthought.mcmaster.ca/aristotle/Politics.pdf>
16. Berner M. M. What constitutes effective citizen participation in local government? Views from city stakeholders / M. M. Berner, J. M. Amos, R. S. Morse // Public Administration Quarterly. 2011. No. 35 (1). Pp. 128-163. URL: <http://www.jstor.org/stable/41804544>
17. Geczi E. Sustainability and public participation: toward an inclusive model of democracy / E. Geczi // Administrative Theory & Praxis. 2007. No. 29 (3). Pp. 375-393. URL: <http://www.jstor.org/stable/25610875>
18. Mathews D. The Ecology of Democracy: Finding Ways to Have a Stronger Hand in Shaping Our Future / D. Mathews. Kettering Foundation Press, 2014. URL: <https://www.kettering.org/wp-content/uploads/Ecology-Introduction.pdf>
19. McBain H. L. The Doctrine of an Inherent Right of local self-government. I. The extent of its application by American courts / H. L. McBain // Columbia Law Review. 1916. No. 16 (3). Pp. 190-216. DOI: 10.2307/1110684
20. The Constitution of the State of Massachusetts, adopted 1780: with the amendments annexed. Boston: Richardson and Lord, 1826. URL: <https://malegislature.gov/laws/constitution>
21. Yang J. The psychology of courage: striving and overcoming “in-spite-of” / J. Yang // Dr. Paul Wong: off. website. 2020. URL: http://www.drpaullwong.com/wp-content/uploads/2020/09/Yang-Julia-20190123_v2-1.pdf

Alexander V. LEIS¹

UDC 342.25

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN NEW CONSTITUTIONAL CONDITIONS

¹ Postgraduate student,
Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (Moscow)
1042200128@pfur.ru; ORCID: 0000-0002-8844-8189

Abstract

In 2020, a constitutional reform was carried out in Russia, the provisions of which significantly affected the regulation of local self-government, as well as the entire system of state structure of the country.

At first glance, the changes are not fundamentally new, since many of them are the consolidation of the provisions of the current legislation or the established policy of the state. Nevertheless, constitutional norms significantly expand the discretionary powers of state authorities, which may lead to a lack of constitutional guarantees for individual institutions. The formulation in the text of the constitution of a unified system of public authority is one of the most important changes that can affect the future of local self-government in Russia. Public authorities enter the system based on the principles of consensual interaction and coordination of activities within interests of the population.

The novelty of the article is determined by an integrated approach to the study of the essence of the unified system of public authority, of assigning citizens a central place in the system, as well as of introducing the category «unified system of public authorities» into the nomenclature. The main changes are examined through the prism of increasing the level of citizens' involvement in participation in local self-government, which will have a positive impact on the legal culture of society. The author touches upon the problems of the implementation of local self-government in the federal territories and proposes possible ways of improving the legislation. The author also analyzes the American experience of local self-government regulation and approaches to placement of municipal authorities in the federal system.

Citation: Leis A. V. 2021. "Local self-government in new constitutional conditions". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 7, no. 4 (28), pp. 235-252. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-4-235-252

The formal legal method, being the basic one for legal science, is used to study the essence of local self-government, as an element of a unified system of public authority, and the placement of citizens in this system on the basis of studying and interpreting the norms of domestic legislation. When applying the elements of the comparative legal method, the relation between the approaches to understanding certain issues in Russia and in the United States will be taken into consideration.

Keywords

Federalism, local self-government, democracy, public power, constitutional reform, unified system of public authority, unified system of public bodies.

DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-4-235-252

REFERENCES

1. Vinnitskiy A.V. 2011. "On the need for legislative consolidation of the institution of legal entities of public law". *Journal of Russian Law*, no. 5 (173), pp. 81-90. [In Russian]
2. Russian Newspaper. 1995. No. 67. Universal Declaration of Human Rights (adopted by the UN General Assembly on December 10, 1948). [In Russian]
3. Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 1998. No. 36. Art. 4466. European Charter of Local Self-Government (Accepted in Strasbourg on 15 October 1985). [In Russian]
4. Russian Newspaper. 2020. No. 56. On the compliance with the provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation of the provisions of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities", as well as on the compliance with the Constitution of the Russian Federation of the procedure for the entry into force of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation: Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation of 16 March 2020 no. 1-Z. [In Russian]
5. Parliamentary newspaper "Tyumen Bulletin". 2005. No. 295. On local self-government in the Tyumen region: Law of the Tyumen region of 22 December 2005 No. 444 [In Russian]
6. The RF Constitution: accepted by popular vote on 12 December 1993 with amendments approved during the nationwide vote on 1 July 2020. Official Internet Resource of Legal Information [pravo.gov.ru](http://publication.pravo.gov.ru). Accessed on 7 December 2021. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> [In Russian]
7. Kostko N. A. 2021. "Theoretical foundations of the city social space study". *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, vol. 7, no. 2 (26), pp. 65-88. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-2-65-88. [In Russian]
8. Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. 2011. No. 4. On the case of verification of the constitutionality of the provisions of paragraph 1 of part 4 and part 5 of the Article 35 of the RF Federal Act on the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation in connection with a complaint by the citizen N. M. Savostyanov: RF Constitutional Law Resolution of 18 May 2011 No. 9-p [In Russian]

9. Russian Newspaper. 2015. No. 282. In the case of checking the constitutionality of paragraphs 4, 5 and 5.1 of Article 35, paragraph 2 and 3.1 of Article 36 of the Federal Law “On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation” and paragraph 1.1 of Article 3 of the Law of the Irkutsk Region “On certain issues of formation of local self-government bodies of municipalities of the Irkutsk region” in accordance with the request of a group of deputies of the State Duma: Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 1 December 2015 no. 30-P. [In Russian]
10. State Duma of the Federal Assembly. 2021. On the general principles of the organization of public power in the constituent entities of the Russian Federation: The Draft Law of 27 July 2021 no. 1256381-7. Accessed on 14 December 2021. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7> [In Russian]
11. Russian Newspaper. 2020. No. 280. On the State Council of the Russian Federation: Federal Law of 8 December 2020 no. 394-FZ. [In Russian]
12. Russian Newspaper. 2020. No. 292. On the federal territory “Sirius”: Federal Law of 22 December 2020 no. 437-FZ. [In Russian]
13. Chikhladze, L. T., Larichev A. A. 2020. “Local government in Russia at a crossroad: The dynamics of constitutional doctrine and legal regulation”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, no. 11 (2), pp. 273-292. DOI: 10.21638/spbu14.2020.202.
14. Alexander, J. R. 1988. “Dillon’s rule under the Burger Court: The municipal liability cases”. *Publius*, no. 18 (1), pp. 127-140. DOI: 10.2307/3330385
15. Aristotle. 1999. *Aristotle’s Politics*. Translated in English by B. Jowett. Kitchener: Batoche Books. Accessed on 7 December 2021. <https://historyofeconomicthought.mcmaster.ca/aristotle/Politics.pdf>
16. Berner M. M., Amos J. M., Morse R. S. 2011. “What constitutes effective citizen participation in local government? Views from city stakeholders”. *Public Administration Quarterly*, no. 35 (1), pp. 128-163. Accessed on 7 December 2021. <http://www.jstor.org/stable/41804544>
17. Geczi, E. 2007. “Sustainability and public participation: Toward an inclusive model of democracy”. *Administrative Theory & Praxis*, no. 29 (3), pp. 375-393. Accessed on 7 December 2021. <http://www.jstor.org/stable/25610875>
18. Mathews D. 2014. *The Ecology of Democracy: Finding Ways to Have a Stronger hand in Shaping Our Future*. Kettering Foundation Press. Accessed on 7 December 2021. <https://www.kettering.org/wp-content/uploads/Ecology-Introduction.pdf>
19. McBain H. L. 1916. “The doctrine of an inherent right of local self-government. I. The extent of its application by American Courts”. *Columbia Law Review*, no. 16 (3), pp. 190-216. DOI: 10.2307/1110684
20. Richardson and Lord. 1826. *The Constitution of the State of Massachusetts, adopted 1780: with the amendments annexed*. Boston. Accessed on 7 December 2021. <https://malegislature.gov/laws/constitution>
21. Yang J. 2020. “The psychology of courage: Striving and overcoming ‘in-spite-of’”. Dr. Paul Wong: official website. Accessed on 7 December 2021. http://www.drpaulwong.com/wp-content/uploads/2020/09/Yang-Julia-20190123_v2-1.pdf