

**Баженова Ольга Ивановна\***,  
*доцент кафедры конституционного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Московский государственный  
университет имени М.В. Ломоносова»,  
кандидат юридических наук  
(г. Москва)*

## **О ПРЕДПОСЫЛКАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

1. Выстраивание эффективных взаимоотношений между государством и местным самоуправлением является одним из ключевых условий сохранения и успешного развития местного самоуправления в стране. Едва ли не основным препятствием к тому зачастую называют неудачную формулировку статьи 12 Конституции Российской Федерации, необоснованно противопоставляющую государство и местное самоуправление.

На наш взгляд, конституционная формула, вытекающая из системного толкования ст. 3, 12 Конституции Российской Федерации, указывающая на местное самоуправление как на одну из форм народовластия, гарантирующая недопустимость излишнего вмешательства государства в вопросы организации и функционирования муниципальной власти, создает вполне устойчивые ориентиры для развития местного самоуправления в гармоничном взаимодействии с современным, меняющим свой облик, государстве.

Эта формула не призывает к обособленности местного самоуправления от государства, к их противопоставлению друг другу. Такое противопоставление невозможно. И объясняется это прежде всего не функционально-целевым единством системы публичной власти, а их единой политической (конституционно-правовой) природой. Будучи одинаково устроены на началах народовластия, они взаимозависимы, заинтересованы друг в друге, находят (должны находить...) друг в друге поддержку.

Не влечет, и это принципиально важно подчеркнуть, конституционная формула и политической децентрализации государственной власти в том — традиционном — смысле, который вкладывался в это понятие государственно-правовой доктриной конца XIX столетия и не изменился (в рассматриваемом контексте) вплоть до

---

\* © Баженова О.И., 2018

наших дней, то есть из нее не следует претензий муниципальной власти на суверенитет. Местное самоуправление на суверенитет никогда не претендовало. К слову, именно это (в совокупности с хозяйственным характером их компетенции) позволяло ряду исследователей, в том числе дореволюционных (например, Б.Н. Чичерин), говорить о местном самоуправлении как об институте неполитическом, а государству, не готовому к проведению ни принципа народовластия, ни принципа децентрализации власти - сводить роль местного самоуправления к сугубо хозяйственно-экономической.

Местное самоуправление всегда претендовало и претендует на иное. В государстве, устроенном на началах народовластия, формирующих политическое целое народа, должны быть признаны иные, демократически устроенные сообщества, в том числе (а для нас — прежде всего) складывающиеся по месту проживания граждан (территориальные сообщества). Эти — территориальные — сообщества представляют собой ни что иное как формы жизни «политического», как особые формы политической идентичности. Они востребуют понятие политического, всегда связанное с управлением общими делами, не в меньшей степени, чем народ, как форма совместной жизни нации (общества). И местное самоуправление (носитель демократической идеи) создает такую возможность. Именно в этом контексте — как гарантирующей местным сообществам право управления своими делами - оно становится одной из форм политической децентрализации власти.

Отсюда и рассматриваемая нами конституционная формула преследует иную цель: она призывает к выработке новых практик осуществления политической власти и соответствующих им правовых форм взаимодействия государства и местного самоуправления, предварительно выставив строгие — гарантирующие сохранение идеи местного самоуправления и ее проведение в жизнь через местные сообщества — конституционно-правовые границы.

2. Особое удивление в этой связи вызывает, конечно, утверждение Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина о том, что «конструкция ст. 12 Конституции, дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти ... в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти (выделено нами. — Прим. О.Б.) в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Вопрос о том, какой смысл (согласно Духу Конституции) заложен в конституционную формулу, вытекающую из положений ст. 3, 12 Конституции Российской Федерации, противопоставляет ли эта формула местное самоуправление государству либо призывает к практикам взаимодействия, исключающим необоснованное политико-административное воздействие на муниципальную власть, где проходит граница между обоснованным и необоснованным и, в конечном счете, станет ли эта формула платформой для выстраивания новых взаимоотношений между государством и местным самоуправлением либо поводом к отказу от местного самоуправления, зависит во многом (не во всем, конечно) от результатов деятельности самого Конституционного Суда Российской Федерации.

К сожалению, готовности Конституционного Суда Российской Федерации наполнить жизненной силой рассматриваемые конституционные положения (а не заявлять об их нежизнеспособности), встать, по сути, на защиту местного самоуправления суть источника и оплота народовластия (в чем и заключается его основная ценность), на фоне расширяющихся политико-административных практик его чрезмерного огосударствления, мы не видим. Скорее, наблюдается обратное.

Любые попытки граждан на протяжении последних лет заявить об их праве непосредственного решения на местном референдуме судьбоносных для местных сообществ вопросов изменения границ территорий осуществления местного самоуправления (в том числе преобразования муниципальных образований), определения структуры органов местного самоуправления (в том числе в части определения порядка избрания главы муниципального образования и совмещаемой им должности), реализации правомочий собственника оказываются тщетными. Вместо постановки давно назревшего вопроса о соотношении представительной и императивной демократии, Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивает дискрецию федерального законодателя в этом вопросе, поддерживая тем самым заданную последним направленность на сведение местного самоуправления к деятельности его органов, пусть и органов народного представительства (например, определение от 6 марта 2008 г. № 214-О-П, определение от 9 декабря 2014 г. № 2744-О, определение от 25 февраля 2016 г. № 405-О).

Организационная самостоятельность — ключевая гарантия самостоятельности местного самоуправления, призванная препятствовать политико-административному вмешательству государственной

(как федеральной, так и — что еще важнее — региональной) власти в вопросы формирования органов местного самоуправления, оказалась разрушена в тот момент, когда Конституционный Суд Российской Федерации не исключил возможность совместного участия субъекта Российской Федерации и входящих в его состав муниципальных образований в решении вопросов, касающихся организационных аспектов осуществления публичной власти с целью, с тем чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и эффективная реализация региональными органами государственной власти стоящих перед ними задач по устойчивому развитию всей территории субъекта Российской Федерации (постановление № 30-П от 1 декабря 2015 г.).

Нельзя не напомнить и о приобретших - горькую - последовательность попытках Конституционного Суда Российской Федерации ограничить, опираясь на природу конституционного права на местное самоуправление, сочетающую в себе индивидуальные и коллективные начала, право граждан на подачу жалобы при оспаривании отдельных норм федерального закона. Так, по мнению Суда, нормы Закона № 131-ФЗ, затрагивающие порядок избрания главы муниципального образования и его место в системе органов местного самоуправления (ст. 36)<sup>2</sup>, порядок преобразования муниципальных образований (ст. 13), не могут быть оспорены гражданами индивидуально, поскольку оспариваемые правомочия граждан по осуществлению местного самоуправления могут быть реализованы лишь общими усилиями граждан, объединенных общностью проживания и интересов на коллективной, совместной основе.

3. Повторимся, статья 12 в ее системном толковании со статьей 3 Конституции Российской Федерации не предполагает обособленности местного самоуправления от государства; она призывает к выработке новых практик их взаимодействия в конституционно-заданных границах, не допускающих чрезмерного, прежде всего политико-административного, вмешательства государства в вопросы организации и функционирования муниципальной власти.

И в этом случае принципиально важно, что формирование ключевых параметров организации местного самоуправления (территориальной, экономической, компетенционной основы, организационного устройства) требует исключительно федерального правового регулирования (уровня федерального закона). Общие же принципы организации — это не предмет взаимодействия государства и

местного самоуправления, а предпосылка для такого взаимодействия.

Задача федерального законодателя — закрепить (преимущественно, по возможности) вариативные правовые формы (конструкции) организации местного самоуправления, предоставляющие муниципальным образованиям возможность самостоятельного выбора наиболее для них подходящих. Такой подход, с одной стороны, признает политический по природе характер отношений между Российской Федерацией и муниципалитетами, субъектами Российской Федерации и муниципалитетами, а значит принципиальную их несводимость к правовым формам, но с другой — ставит перед правом задачу не допустить злоупотреблений со стороны вышестоящей власти (Российской Федерации и ее субъектов), выставив соответствующие правовые границы.

В своей первоначальной редакции Закон № 131-ФЗ исходил именно из этого: расширив границы федерального правотворчества, предполагающие довольно детальное правовое регулирование вопросов организации муниципальной власти, закон существенно сократил правотворческие полномочия субъектов Федерации. Такой подход — несмотря на звучавшую в адрес федерального законодателя критику в превышении правотворческих полномочий — позволял создать оптимальный, обеспечивающий внедрение конституционной модели местного самоуправления, формат организации муниципальной власти на всей территории России, прекратить острые многочисленные конфликты между органами региональной власти и органами местного самоуправления, обусловленные стремлением первых поставить под административный контроль («мелочную опеку») муниципалитеты.

Но впоследствии позиция Федерации, сумевшей выстроить отношения между центром и регионами и, соответственно, опереться на них в вопросах проведения федеральной государственной политики (а федеральной политической элите — в вопросах самосохранения) — изменилась. Впрочем, вряд ли здесь следует сбрасывать со счетов и возросшие аппетиты субъектов Федерации, требовавших (в обмен на лояльность федеральному центру), расширения полномочий по организации местного самоуправления в его различных (территориальных, компетенционных, организационных) аспектах. В результате с 2010 г. (если иметь в виду упрощение порядка объединения поселений) по 2017 г. субъектам Российской Федерации были предоставлены большие по сравнению с существовавшими

возможности по влиянию на муниципально-территориальное устройство, закреплён ряд дополнительных полномочий (определять основные параметры организационной структуры муниципального образования (модель замещения должности главы муниципального образования), порядок замещения должности главы местной администрации), право перераспределять в свою пользу (фактически изымать) вопросы местного значения и / или полномочия по их реализации).

Несложно заметить, расширение региональных полномочий мало (или вовсе?) не связано с необходимостью учета региональных географических, культурных, исторических особенностей. Единственная региональная «особенность», которая требует учета при реализации этих полномочий: состояние региональной политики, расклад сложившихся в субъекте Федерации политических сил.

Однако субъекты Федерации, изначально не заинтересованные в сильном местном самоуправлении, тем более не приобрели такого интереса сегодня. Они рассматривают (предсказуемо для Федерации) приобретенные ими полномочия как необходимые для выстраивания идущей «сверху» иерархической системы управления делами на местах.

Впрочем, сегодня для государства основная проблема заключается не в том, что субъекты Федерации используют свои – политико-административные по сути, хотя и признаваемые правотворческими, конкретизирующими федеральное правовое регулирование (вследствие того, что их реализация обличена в правовую форму закона субъекта Федерации) – полномочия в целях подавления местного самоуправления на соответствующей территории (а именно об этом свидетельствует сложившаяся практика). Основная проблема и, одновременно, опасность заключается в другом.

Закрепленное за субъектами Федерации полномочие по влиянию на способ избрания главы муниципального образования становится инструментом политического манипулирования. Искать примеры долго не придется: одним из предвыборных предложений кандидата на должность губернатора Приморского края О.А. Кожемяко стало предложение о возвращении «выборных» (т.е. избранных на муниципальных выборах) глав муниципальных образований<sup>3</sup>. Сегодня, на фоне разворачивающейся в отдельных субъектах Федерации политической борьбы, становится очевидно: местному самоуправлению вряд ли удастся избежать смены моделей замещения должности главы муниципалитета при смене (избрании) глав

субъектов Федерации (при условии, конечно, выполнения предвыборных обещаний). Каким образом при таких обстоятельствах обеспечить стабильность (устойчивость) организационно-институционального устройства муниципальной власти? Возможно ли (и какими силами) обеспечить устойчивость всего здания публичной власти при неустойчивости его фундамента?

Воодушевленные особым доверием со стороны Федерации отдельные субъекты Федерации «позволяют себе» выйти за пределы федерального правового регулирования, пойти на прямое нарушение норм Закона № 131-ФЗ. Ярким примером тому – Московская область, использующая практику упразднения поселений, представительные органы которых высказались против «преобразования» муниципальных районов в городские округа, путем использования никому не известной процедуры прекращения статуса муниципального образования (например, Борисовское сельское поселение<sup>4</sup>, городское поселение Запрудня<sup>5</sup>, городское поселение Электрогули<sup>6</sup>, сельское поселение Барвихинское<sup>7</sup> законом субъекта Федерации (в данном случае – законом Московской области), «преобразования» муниципальных районов в городские округа с прямым нарушением процедуры преобразования, в том числе без учета мнения населения при изменении статуса создаваемого путем объединения поселений городского поселения в связи с его наделением статусом городского округа (все без исключения законы Московской области об объединении территорий поселений муниципальных районов). Не означает ли подобная практика грубейшего игнорирования не только конституционных начал местного самоуправления, но и конституционного принципа единства правового пространства, реализации которого Федерации с огромным трудом удалось добиться на всей территории Российской Федерации в начале 2000-х? Не станет ли такое «поведение», возможно и поддерживаемое на уровне федеральной политической элиты в отношении одного субъекта Федерации, примером для подражания со стороны других?

Повторим, на наш взгляд, общие принципы организации местного самоуправления должны закрепляться исключительно в федеральном законе. Разграничение правотворческих полномочий по данному вопросу между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, ставящее организацию муниципальной власти в зависимость от характера взаимоотношений между центром и регионами, недопустимо. Впрочем, сказанное не исключает учас-

тия субъектов Федерации в разработке соответствующих федеральных законов в рамках уже существующей либо специально разработанной процедуры, а также в реализации общей государственной политики в сфере местного самоуправления.

### Примечания

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Буква и Дух Конституции / Российская газета. – 2018. – 9 октября / [Электронный ресурс]. - [bitly.ru/4dMN](http://bitly.ru/4dMN)

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2003-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бобровой Натальи Алексеевны и Самарского областного отделения политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «а» пункта 17 и подпунктом «г» пункта 18 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / [Электронный ресурс]. - [bitly.ru/SpODL6](http://bitly.ru/SpODL6).

<sup>3</sup> Олег Кожемяко. Пора вернуть доверие к власти / [Электронный ресурс]. - [bitly.ru/icr1Jef](http://bitly.ru/icr1Jef)

<sup>4</sup> Закон Московской области от 27 января 2018 г. № 1/2018-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Можайского муниципального района» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – № 21. – 2018.

<sup>5</sup> Закон Московской области от 28 мая 2018 г. № 70/2018-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Талдомского муниципального района» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – № 100. – 2018.

<sup>6</sup> Закон Московской области от 23 мая 2018 г. № 68/2018-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Ногинского муниципального района» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – № 100. – 2018.

<sup>7</sup> Закон Московской области от 25 января 2019 г. № 2/2019-ОЗ «Об объединении территорий поселений Одинцовского муниципального района и территории городского округа Звенигород» / [Электронный ресурс]. - [bitly.ru/iue1DF](http://bitly.ru/iue1DF).