

АНАЛИЗ ОБНОВЛЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ В РАЗЛИЧНЫХ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ РАКУРСАХ*

Станислав Николаевич Шевердяев,

доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Конституционная реформа 2020 г. вывела на уровень конституционного текста понятие «публичная власть». Российская конституционно-правовая научная доктрина¹ и конституционная судебная практика² традиционно поддерживают идею единства системы публичной власти. Воплощаясь в своих основных разновидностях — государственной и муниципальной власти, публичная власть сохраняет нацеленность на достижение общего блага. Однако положение ст. 12 Конституции РФ об отделении органов местного самоуправления от органов государственной власти ставит задачу поиска приемлемого баланса между сущностным единством публичной власти, с одной стороны, и органическим (организационным) разнообразием публичной власти — с другой, требует убедительного разрешения данного противоречия³.

Упомянутое конституционное положение об отделении органов местного самоуправления от органов государственной власти не опровергает утверждения о единстве природы публичной власти и принципиально оправданно⁴. Организационная обособленность муниципальной власти продиктована здравым смыслом: для обеспечения комфортной среды обитания на территории совместного проживания многих людей властные решения должны приниматься на этом же уровне во избежание бюрократических искажений запросов местного населения. Сами жители вполне способны самостоятельно решить, что для них хорошо и что плохо, и выразить свои собственные личные интересы.

Более масштабные публичные проблемы, не связанные непосредственно с организацией быта локального сообщества, для местных жителей менее очевидны. Задачи, направленные на обеспечение потребностей общенационального сообщества на уровне всей страны, принято именовать политическими, т. е. государственными в полном

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31220.

¹ См., напр.: *Авакьян С.А.* Проблемы прямого действия и применения Конституции Российской Федерации 1993 года // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 18—26; *Современные проблемы организации публичной власти: Монография / Рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2014; Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «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» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226; заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «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» // Там же. 2020. № 12. Ст. 1855.

³ См. об этом: *Чеботарев Г.Н.* Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 19—23; *Безруков А.В.* Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23—28.

⁴ *Хабриева Т.Я., Клишас А.А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.

смысле слова. Волевой выбор приоритетов при решении общегосударственных задач в условиях ограниченности ресурсов нуждается в особой легитимности. На практике власть концентрируется в органах общенационального представительства, которым граждане доверяют осуществление полномочий в своих интересах. Централизованная государственная власть определяет общенациональные приоритеты и затем распределяет соответствующие полномочия и ресурсы между функциональными отраслями и территориями.

В 2020 г. в Конституции РФ были установлены нормативные ориентиры для такой стратегии построения системы публичной власти, которая совмещает единство природы публичной власти и организационную автономность государственной власти и власти местного самоуправления:

1) включено буквальное нормативное указание на то, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 3 ст. 132);

2) «организация публичной власти» закреплена в качестве предмета ведения Российской Федерации (п. «Г» ст. 71);

3) системообразующая статья о роли Президента РФ в политической системе России дополнена положением о том, что он «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти» (ч. 2 ст. 80);

4) многие положения главы 8 о местном самоуправлении приобрели сноску на установление базовых правил реализации соответствующих процедур не иначе как в федеральном законе (ст. 131, 132);

5) на конституционном уровне установлена возможность органов государственной власти «участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления» (ч. 1.1. ст. 131) и др.⁵

Все это указывает на то, что с 2020 г. стратегическое видение взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления основывается на началах большей централизации. При этом в фокусе внимания оказывается организационная смычка органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления под контролем федеральных властей.

Как показывает практика, с излишним упованием на центр часто связана безынициативность местных властей в решении проблем населения и институциональная атрофия. Поэтому «централизаторская» суть конституционных новелл, по всей видимости, не предполагает передачи ответственности за решение местных дел на верхушку вертикали власти. Наоборот, единство системы правил и базовых организационных лекал должно обеспечить мягкую и умеренную деволуцию, более поступательное и контролируемое перетекание полномочий, ресурсов и ответственности на те территориальные уровни, где соответствующие проблемы возникают и актуализируются. А возможность четкой и предсказуемой циркуляции управленческих импульсов по единой вертикали повысит гибкость и адаптивность системы управления и контроля в решении региональных и местных проблем.

Таковы некоторые исходные позиции российской конституционной реформы, касающиеся нового содержания и дальнейшей стратегии построения системы публичной власти.

Российское научное сообщество пытается осознать произошедшие изменения, осмыслить их перспективы с критических позиций, чтобы надлежащим образом интерпретировать для формирования единого и непротиворечивого доктринального взгляда на современный российский конституционализм. Поэтому весьма полезным представ-

⁵ Закон о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

ляется изучение категории публичной власти через призму различных подходов. Рассмотрение природы и устройства российской публичной власти с позиции множественности аналитических срезов в едином смысловом блоке — самодостаточная методологическая цель, реализация которой позволит увидеть этот феномен с разных сторон и сформировать о нем объемное представление.

Первый ракурс, который можно взять за основу, связан с пониманием содержания категории публичной власти. Как было упомянуто, она устоялась и в отечественной научной литературе, и в практике Конституционного Суда РФ, как состоящая из двух элементов — государственной власти и власти местного самоуправления. Однако профессор С.А. Авакьян последовательно продвигает идею о необходимости выделения еще одного элемента — общественной власти. «Общественная власть — это власть различных объединений и коллективов граждан в отношении лиц, состоящих в этих объединениях и коллективах, а также их внутренних подразделений»⁶. Представляется, что это крайне важная позиция, которая может серьезно повлиять на понимание предназначения власти в российском обществе, осознание природы публичной власти. Данная концептуальная идея развивается в рамках русскоязычной правовой науки, отечественной политико-правовой истории и культуры.

Аргументация идеи выделения общественной власти в качестве отдельного элемента публичной власти строится на тезисе о самоценности общественной сферы⁷, а также необходимости баланса институтов гражданского общества и государственных органов как элементов государственного аппарата. Этот естественный и по определению противоречивый баланс субъектов, который можно наблюдать, регистрировать и изучать в практике правоотношений, не нужно путать с философской метафорой XIX в. об оппозиции идеальных субстанций государства и гражданского общества; обсуждение данного вопроса не только не входит в задачу настоящей статьи, но и находится за пределами юриспруденции⁸.

Самостоятельное значение общественной сферы тщательно подчеркивается в России на конституционном уровне. Эта нацеленность постсоветского российского конституционализма не меняется со временем. Из примеров до 1993 г., показывающих важность идеи гражданского общества для концепции конституционного регулирования, пожалуй, наиболее убедительным является отдельный раздел «Гражданское общество» в тексте проекта Конституции РФ, разработанного Конституционной комиссией⁹. В действующей Конституции 1993 г. об этом свидетельствует ст. 13 о принципе политического плюрализма; этот принцип имеет юридическое значение одной из основ конституционного строя, на которой зиждется современная российская государственность. О том, что этот идеал актуален и для последнего времени, говорит включение в ходе реформы 2020 г. в Конституцию РФ понятия «институт гражданского общества» (п. «е.1» ч. 1 ст. 114), что само по себе, очевидно, будет способствовать дальнейшему развитию названной категории в нормативном поле. В последнем случае стоит упомянуть, что термин «институты гражданского общества» употреблен в Конституции в контексте обязанности Правительства РФ обеспечивать указанным институтам меры поддержки и «участия в выработке и проведении государственной политики». Эта позиция в полной мере согласуется с современными демократическими стандартами всестороннего вовлечения независимых общественных ассоциаций в принятие государственно-властных решений для преодоления политического отчуждения граждан и повышения их доверия к политическим институтам¹⁰.

⁶ Конституционное право России. Учебный курс: Учебное пособие: В 2 т. М., 2021. С. 363.

⁷ См.: Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5—11.

⁸ Подробнее о консолидированном отношении к этой проблеме в нашей науке см., напр.: Общая теория государства и права: Академический курс: В 3 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2010. Т. 3. С. 1—2.

⁹ См.: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 315.

¹⁰ О месте идеи вовлечения граждан в принятие государственно-властных решений в стратегии Открытого правительства ОЭСР см., напр.: Open Government. The Global Contest and the way forward. OECD. 2016.

Таким образом, конституционализация категории публичной власти, которая сопровождается вниманием новой редакции Конституции РФ к ценности институтов гражданского общества, не снимает, а наоборот, в еще большей степени актуализирует вопрос об обосновании общественной власти как части сферы публичной власти.

Этому принципиально не противоречит норма о единстве системы публичной власти, в которую входят органы местного самоуправления и органы государственной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ в новой редакции). Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти в силу ст. 12 Конституции РФ, значит, эти две системы органов включены в единую систему публичной власти, будучи организационно обособленными друг от друга. Так решается проблема понимания единства системы публичной власти в российской Конституции.

Однако это само по себе еще не свидетельствует о том, что две данные подсистемы исчерпывают собой всю сферу публичной власти: собственно в систему в ограничительном нормативном значении входят только те виды публичной власти, которые организованы в виде органов. В общественной же среде нет и не может быть никакой системы и иерархии. Взаимодействия в гражданском обществе строятся по сетевому принципу, причем часто хаотически, что представляется естественным следствием плюрализма. Поэтому по аналогии с предыдущим рассуждением можно сказать, что, сообразуясь со ст. 13 Конституции РФ, в научном анализе объема конституционно-правового понятия публичной власти вполне состоятельным является мнение о том, что в общее пространство публичной власти включаются государственная и муниципальная власти, входящие в единую, но органически обособленную систему. Также в общее пространство публичной власти входит и общественная власть, состоящая не из органов и потому не претендующая на включение в систему, а представленная в виде хаотической совокупности институтов гражданского общества. Так решается проблема понимания *системы* публичной власти в российской Конституции.

Следовательно, то узкое направление трактовки системы публичной власти, состоящей из двух органических подсистем, которое некогда избрал для объяснения особенностей взаимодействия местной и государственной власти Конституционный Суд РФ и которое сегодня воплощено в текущем законодательстве¹¹, можно представить как касающееся только одного из сегментов общего пространства публичной власти. Иными словами, сфера публичной власти, если трактовать данное понятие с опорой на логику фундаментальных положений Конституции РФ (в том числе ст. 12 и 13), показывает, что она шире системы органов.

Следующий ракурс рассмотрения особенностей устройства публичной власти — оценка международных стандартов и рекомендаций, касающихся взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Специализированные исследования показывают, что даже в источниках мягкого права (soft law) международное право не предлагает конкретных конфигураций публичной власти и механизмов взаимодействия между ее уровнями. Однако это не означает, что структурирование системы органов публичной власти и определение их функционала на международном уровне не предполагает никаких рамок¹².

Среди наиболее важных универсальных международных документов, затронувших эту сферу, следует упомянуть Декларацию ООН о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии (принята в Нью-Йорке 9 июня 2001 г. Резолюцией № S-25/2 на 6-м пленарном заседании 25-й специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

¹¹ См.: Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Ст. 2. П. 1 // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8039.

¹² Троицкая А.А. Дороги, которые мы выбираем: международные стандарты по взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1.

¹³ Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии (принята в Нью-Йорке 9 июня 2001 г. Резолюцией № S-25/2 на 6-м пленарном заседании 25-й специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

местных органов власти 2007 г., Руководящие принципы, касающиеся всеобщего доступа к основным услугам 2009 г.¹⁴

На уровне региональных международных стандартов бесспорным авторитетом пользуется Европейская хартия местного самоуправления 1985 г.¹⁵, содержащая ряд правовых установлений для организации местной власти. К их числу относится сочетание возможности осуществления контроля за органами местного самоуправления со стороны государственных органов и принципа соразмерности такого контроля. Под эгидой Конгресса местных и региональных властей Совета Европы были разработаны и иные документы, содержащие ориентиры для государств в вопросах взаимодействия разных уровней власти при решении местных проблем. Это Европейская рамочная конвенция о трансграничном сотрудничестве 1980 г. с дополнительными протоколами, Европейская конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне 1992 г., Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств 1992 г., Европейская хартия городов 1992 г. и Хартия городов — II 2008 г., Европейский кодекс поведения, направленный на политическую интеграцию местных и региональных избранных представителей 1999 г., Европейская конвенция о ландшафтах 2000 г.¹⁶

Конгресс региональных и местных властей Совета Европы, отслеживая ситуацию в государствах-членах в динамике, принимает рекомендации, которые в отношении России последний раз были одобрены в 2019 г.¹⁷ Конгресс выразил озабоченность по целому ряду вопросов в связи с несоответствием российской практики идеям Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., указав среди прочего на ограничение свободы независимых и оппозиционных кандидатов баллотироваться на местных и региональных выборах; низкую долю государственных дел, находящихся в ведении местного самоуправления; возможность губернаторов заменить прямые выборы мэра системой назначения глав муниципалитетов, ограничивающую избирательное право жителей; непропорциональное делегирование полномочий местным властям в ущерб их собственным функциям и ограниченное усмотрение местных властей адаптировать осуществление делегированных полномочий к местным условиям; право губернаторов увольнять мэров, подрывающее принцип свободного выполнения функций местными избранными представителями; недостаточность финансовых ресурсов, доступных местным властям, и т. д.

Важнейшие современные европейские правовые ориентиры в направлении обустройства взаимодействия во властной вертикали содержатся в Собрании позиций Венецианской комиссии, касающихся конституционно-правовой защиты местного самоуправления 2016 г.¹⁸ На уровне СНГ правовую базу организации публичной власти на местах составляет Декларация о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества 1994 г.¹⁹

В целом же, по мнению А.А. Троицкой, современные международные стандарты, связанные с организацией вертикали публичной власти, довольно четко определяют ценности, от которых зависит качество жизнеобеспечения локальных сообществ. Это, среди прочего, принцип subsidiarity при выстраивании взаимоотношений между уровнями власти, означающий, что решения должны приниматься на уровне как можно более близком к населению, а вышестоящему уровню остаются только те задачи, которые не могут быть эффективно решены на уровне нижестоящем. Как отмечает

¹⁴ URL: <https://unhabitat.org/> (дата обращения в интернет-ссылках здесь и далее — 20 ноября 2021 г.).

¹⁵ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

¹⁶ URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/achievements>

¹⁷ Рекомендация Конгресса региональных и местных властей Совета Европы 440 (2019) // URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports>

¹⁸ См.: Compilation of Venice Commission opinions concerning constitutional and legal provisions for the protection of local self-government. Strasbourg, 15 March 2016. CDL-PI (2016) 002 // URL: www.venice.coe.int.

¹⁹ Декларация о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества (принята 29 октября 1994 г.) // Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. Информационный бюллетень. 1995. № 6. С. 85—89.

А.А. Троицкая, согласно актам международного уровня власть местного самоуправления имеет явно выраженную общественную составляющую, а это означает, что местное самоуправление вряд ли сможет играть важную роль в структуре управления без взаимодействия с другими субъектами гражданского общества, особенно общественными организациями. Наконец, для саморазвития местных сообществ принципиальным является вопрос о достаточности финансового обеспечения. В этом смысле заслуживает поддержки положение, внесенное в ст. 132 Конституции РФ, о необходимости передачи органам местного самоуправления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления делегированных им полномочий²⁰.

Компаративистский взгляд на организацию публичной власти в других странах является не менее ценным для оценки траектории развития ее российской модели. Так, в своем сравнительном исследовании зарубежного опыта органов государственной власти и органов местного самоуправления И.П. Кененова сопоставляет две сложившиеся принципиальные схемы — партнерскую (англосаксонскую) и агентскую (континентальную), которые выросли естественным образом в процессе самоорганизации территориальных сообществ Запада. Как пишет И.П. Кененова, Россия шла иным путем — в ее истории не было становления независимых торгово-ремесленных средневековых городов, формирования особого аграрного уклада, свойственного Европе, уникального опыта американских колонистов, а именно все это подготовило появление и развитие культуры муниципальной власти на Западе. Вместе с тем крестьянская община, которая еще во времена Российской империи дала импульс развитию системы Советов, в современных условиях уже стала весьма отдаленным историческим фоном и вряд ли в силах повлиять на становление отечественной модели местной публичной власти. Современные процессы урбанизации и сжатия аграрного сектора в России радикально изменили характер связи населения страны с территорией и саму природу локальных коллективов, которыми должна управлять местная власть²¹.

В этом смысле текущая российская конституционная реформа свободна в выборе оптимальных моделей обустройства публичной власти в ее нижних звеньях. В помощь ей — богатое разнообразие приемов решения локальных управленческих задач, с которыми активно экспериментируют современные западные страны. Отметим лишь наиболее интересные.

1. Местное самоуправление часто не само оказывает услуги населению, а использует для этого частный бизнес. Достоинство такой модели эксперты видят в том, что, играя роль заказчиков услуг для населения, местные власти выступают на его стороне и имеют возможность сконцентрировать внимание на стратегии развития территорий, модернизации администрирования.

2. Имеет место так называемая децентрализация наоборот, которая проявляется в создании межмуниципальных структур, объединяющих местных должностных лиц и муниципалитеты в целях более качественного и скоординированного выполнения определенных управленческих функций. Консорциумы межмуниципального сотрудничества могут быть горизонтальными или вертикально интегрированными, специализироваться на одной (Испания) или нескольких (Швейцария) муниципальных сферах, таких как планирование регионального развития, экономика, урбанизация, образование, администрирование отдельных сфер услуг (водоснабжение, электроснабжение, уборка мусора и т. п.)²².

²⁰ Троицкая А.А. Указ. соч.

²¹ См. подробнее: Кененова И.П. Опыт конституционно-правового регулирования взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления в зарубежных странах // Материалы научно-образовательного центра конституционализма и местного самоуправления юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (НОЦ КИМС) за 2021. С. 1. URL: https://www.law.msu.ru/pages/nauchnyy_proekt_razvitie_konstitucionnoy_koncepcii_edinoy_sistemy_publichnoy_vlasti_v_rossiyskoy_federacii_ano_eisi_i_rffi_2021_g_1195

²² Подробнее см.: Черкасов А.И. Трансформация современной системы местного самоуправления: тенденции и перспективы // Труды Института государства и права РАН. 2017. Т. 12. № 4 С. 167.

3. Известна практика решения важнейших вопросов регионального развития на референдумах (Швейцария, ФРГ). Она показывает, что наиболее значимые вопросы жизни агломерации способны мобилизовать территориальные и профессиональные сообщества и вывести решение проблемы на уровень региона, выстроив мост между локальными сообществами (например, арендаторов) и властями земель через институты непосредственной демократии.

4. Активное использование инструментов правосудия местными сообществами для защиты своих прав наглядно свидетельствует о возможностях выявления местных интересов, которые должны быть учтены в поиске моделей властных взаимодействий. В пример можно привести практику судебной защиты прав коренных народов Бразилии²³, предусмотренных в ст. 231 Конституции этой страны²⁴.

Интересен взгляд на особенности формирования концепции единой системы публичной власти в историческом ракурсе развития полномочий субъектов Российской Федерации в отношении муниципалитетов. В этом процессе О.И. Баженова выделяет несколько этапов эволюции российского законодательства.

1. Рамочный характер федерального правового регулирования вопросов организации местного самоуправления середины 1990-х годов²⁵ допускал широкие возможности регионального правотворчества, что приводило к фактической узурпации регулятивных полномочий субъектами Российской Федерации, воспользовавшимися обозначенной законодательной формулой в условиях ослабления федеральной государственной власти.

2. Принятый в 2003 г. и действующий ныне Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁶ (далее — Закон № 131-ФЗ) создал полноценный правовой механизм организации местного самоуправления, закрепив иную модель соотношения региональной и местной властей, оставив за субъектами Российской Федерации возможность правового регулирования вопросов организации местного самоуправления в тех случаях, которые прямо предусмотрены самим этим актом.

3. В результате реформы 2014—2015 гг.²⁷ полномочия субъектов Российской Федерации по вопросам организации муниципальной власти были значительно расширены, в том числе им были предоставлены: а) право определять основные параметры организационной структуры муниципального образования (модель замещения должности главы муниципального образования, порядок замещения должности главы местной администрации); б) право перераспределять в свою пользу (фактически изымать) вопросы местного значения, как и полномочия для их реализации; в) право закреплять за сельскими поселениями дополнительный к установленному Законом № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения²⁸.

²³ См.: Sartori Junior, Dailor; A. Vestena, Carolina: Indigenous Rights and the «Marco Temporal»: Land, Violence, and Identity in front of the Brazilian Supreme Court, VerfBlog, 2021/10/04. URL: <https://verfassungsblog.de/indigenous-rights-and-the-marco-temporal/>.

²⁴ Кененова И.П. Указ. соч.

²⁵ См.: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (ред. от 21 июля 2005 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506. Документ утратил силу.

²⁶ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁷ См.: Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 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» // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770; Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в ст. 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Там же. 2015. № 6. Ст. 886.

²⁸ Баженова О.И. Проблемы взаимодействия субъектов Федерации и муниципальных образований (в части полномочий субъектов Федерации по организации местного самоуправления) // Материалы научно-образовательного центра конституционализма и местного самоуправления юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (НОЦ КИМС) за 2021. С. 4. URL: https://www.law.msu.ru/pages/nauchnyy_proekt_razvitie_konstitucionnoy_koncepcii_edinoy_sistemy_publichnoy_vlasti_v_rossiyskoy_federacii_ano_eisi_i_rffi_2021_g_1195

Сложившаяся в последние годы практика подчинения муниципалитетов государственной власти субъектов Российской Федерации в последние годы имеет множество ярких иллюстраций (например, в виде образования муниципальных округов, стимулирования самообложения, активизации института территориального общественного самоуправления). В этом смысле конституционная реформа 2020 г. вполне продолжает сформировавшуюся тенденцию.

По мнению О.И. Баженовой, «для Российской Федерации расширение региональных полномочий при неизменности законодательной формулы о принадлежности права определения объема таких полномочий самой Федерации — это один из удобных инструментов манипулирования федеративными амбициями субъектов Федерации и, одновременно, обеспечения их подконтрольности Центру. Полномочия субъектов Федерации в каждый конкретный исторический момент оказываются зависимы от того, насколько удовлетворительны с точки зрения Федерации выстроенные ею отношения с регионами, насколько они соответствуют федеральному видению региональной политики, способствуют самосохранению федеральной политической элиты. Это положение в целом устраивает субъектов Федерации (в лице региональной политической элиты), приобретших в обмен на политическую лояльность Центру возможность бюджетного финансирования иницируемых ими проектов и право полномочия (мнимого по своей сути) на своей территории»²⁹. Иными словами, местное самоуправление в известной степени приносится в жертву ради сохранения контроля Федерации за регионами и обеспечения централизованного характера федерализма.

Интересный ракурс в исследовании устройства публичной власти в России — прицельное рассмотрение специфики правового статуса особых территорий. Здесь идет речь о таких имеющих территориальные границы организационно-правовых образованиях, для которых государство устанавливает особенности осуществления полномочий федеральных, региональных и местных органов власти. Перечень особых территорий, которые имеют специфику в организации местного самоуправления, консолидирован в главе 11 Закона № 131-ФЗ. К ним относятся города федерального значения, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, приграничные территории, районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов, территория инновационного центра «Сколково», территории опережающего социально-экономического развития, территории инновационных научно-технологических центров, территории свободного порта Владивосток, территории, относящиеся к Арктической зоне Российской Федерации.

Исследователи О.А. Ежукова и Н.С. Малютин выделяют две основные модели организации публичной власти на отдельных территориях, которые берет за основу российское законодательство:

1) модель перераспределения, при которой происходит перераспределение компетенции между существующими уровнями публичной власти;

2) модель делегирования, при которой часть публично значимых функций передается негосударственным структурам, осуществляющим фактическое управление территорией (фонды, управляющие компании и др.).

К первому типу относятся территории городов федерального значения, районов Крайнего Севера и приравненных к ним областей, территории наукоградов; ко второму — территории инновационных центров, территории опережающего социально-экономического развития, территории свободного порта Владивосток и Арктической зоны³⁰.

Такой подход позволяет увидеть динамику развития российского законодательства, находящегося в поиске тонких решений для управления нетипичными российскими территориями в последние 10—15 лет. Наблюдение за этим процессом подтверждает, что

²⁹ Там же. С. 16.

³⁰ Ежукова О.А., Малютин Н.С. Особенности организации публичной власти на отдельных территориях: опыт Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12.

появление в ходе конституционной реформы в тексте российской Конституции категории «федеральная территория» (ч. 1 ст. 67) вполне логично. Исследователи отмечают, что в основе формирования федеральной территории «Сириус» лежат цели, сопоставимые с целями формирования иных территорий с особым статусом (прежде всего инновационных центров). Однако необходимость выделения федеральной территории может быть обусловлена не только спецификой организации экономической и инновационной деятельности, но и конкретными стратегическими государственными задачами. Это выражается, например, в том, что на федеральной территории «Сириус» законом предусмотрено формирование специального, не предусмотренного ранее ни одним нормативным актом федерального или регионального уровня, органа публичной власти — Совета федеральной территории³¹.

Обобщая сказанное, отметим, что российская конституционная реформа 2020 г. оставляет весьма обширное пространство неопределенности для отечественной конституционно-правовой науки как в вопросе устройства публичной власти, так и в вопросе оценки ее природы и содержания. Налицо укрепление механизмов контроля региональной власти за муниципалитетами под надзором федеральной власти. Такая централизация властных ресурсов ставит перед наукой вопросы об адаптации к новым условиям конституционных принципов федерализма и автономности местного самоуправления, а также о рисках, вытекающих из высокой концентрации политической ответственности за работоспособность этой модели на верхних уровнях российской системы публичной власти. Поэтому гибкость федерального законодателя и особенно исполнителей реформы на федеральном уровне в обслуживании нового конституционного механизма публичной власти имеет определяющее значение. Очевидно, что ожидаемое вследствие поправок 2020 г. новое качество государственного управления сильно зависит от того, насколько эффективным будет контроль над контролерами. Поэтому российской конституционно-правовой науке стоило бы оживить дискуссию об укреплении системы сдержек и противовесов в системе федеральных органов власти, о совершенствовании форм парламентского контроля, об усилении независимости суда, а также об активизации общественного контроля над органами власти и использовании потенциала российского гражданского общества. ■

³¹ Там же.

Ключевые слова

Конституция Российской Федерации, конституционная реформа 2020 г., конституционное законодательство, публичная власть, система публичной власти, органы государственной власти, органы местного самоуправления

Список источников

1. Авакьян С.А. Проблемы прямого действия и применения Конституции Российской Федерации 1993 года // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12.
2. Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6.
3. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007.
4. Современные проблемы организации публичной власти: Монография / Рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2014.
5. Чеботарев Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3.
6. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.