

подверженным корректировке — как по уровню, так и по содержанию; обеспечить стабильность его реализации независимо от изменений территориальной организации на общемуниципальном уровне.

### **Библиография:**

1. Ларичев А.А., Маркварт Э. Локальные сообщества как инструмент развития общемуниципальной демократии: опыт Германии и уроки для России // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 5 (138). С. 74-88;
2. Ларичев А.А. Вниз по лестнице, ведущей вверх: локальные сообщества и преодоление муниципального кризиса // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 3 (130). С. 85-97.
3. Местное самоуправление в единой системе публичной власти. вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации/Кожевников О.А., Ларичев А.А., Пешин Н.Л., Усманова Р.М., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Чертков А.Н., Эриашвили Н.Д., Бабаева Ю.Г., Болдырев О.Ю., Басиев М.С., Ганина О.Ю., Дорохов Н.И., Забелина Е.П., Зинченко Е.Ю., Иванова К.А., Комлев Е.Ю., Осавелюк Е.А., Соколова А.И., Соколова О.В. и др.: коллективная монография. Москва, 2020.
4. Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А. Дуалистическая модель и "разумная централизация" как факторы эффективного функционирования местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 2. С. 233-251.

## **ЕДИНСТВО ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ВО БЛАГО ОБЩЕСТВА КАК ВЕКТОР РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **Чертков Александр Николаевич**

главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления, Московский государственный областной университет, доктор юридических наук, доцент

**Аннотация.** Статья посвящена вопросам развития местного самоуправления, вектор которого задан конституционной реформой 2020 года. Принцип единства публичной власти стал одним из базовых начал организации органов государственной власти и местного самоуправления, реализуемым во взаимодействии данных органов. Проблемы активизация взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления во благо населения осмысляются на основе диалектического подхода, общих и специальных методов научного познания. Делаются выводы о недопустимости как гипертрафированной автономизации местной власти, так и полного ее огосударствления, а также о недостаточности компетенции и

ресурсной базы регионов и муниципалитетов, что наглядно показал коронакризис. Отмечается контрпродуктивность тотальной унификации правового регулирования вопросов, входящих в сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и, тем более, вопросов, составляющих сферу ответственности регионов и муниципалитетов в силу ст. 73 Конституции России.

## **THE UNITY OF PUBLIC POWER IN THE BENEFIT OF SOCIETY AS A VECTOR OF DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

**Chertkov Alexander Nikolaevich**

Chief Researcher, Center for the Study of Problems of Territorial Administration and Self-Government, Moscow State Regional University, Doctor of Law, Associate Professor

**Abstract:** The article is devoted to the development of local self-government, the vector of which is set by the 2020 constitutional reform. The principle of the unity of public power has become one of the basic principles of the organization of state and local government bodies, implemented in the interaction of these bodies. The problems of enhancing the interaction of public authorities and local self-government bodies for the benefit of the population are comprehended on the basis of a dialectical approach, general and special methods of scientific knowledge. Conclusions are made about the inadmissibility of both hypertrafed autonomization of local authorities and its complete nationalization, as well as about the lack of competence and resource base of regions and municipalities, which was clearly shown by the coronavirus crisis. The author notes the counterproductiveness of the total unification of legal regulation of issues within the sphere of joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities, and, moreover, issues that make up the sphere of responsibility of regions and municipalities by virtue of Art. 73 of the Constitution of Russia.

Конституционная реформа требует осмысления роли местного самоуправления в системе публичной власти. На практике необходима активизация взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления во благо населения. Вместе с тем в теоретическом аспекте требуется четче отграничить местное самоуправление от иных подсистем публичной власти, а именно от государственной власти и общественной власти или власти гражданского общества.

Исторически автономные местные общины стали основой «собраний» государств, как и уровнем власти, отстаивающим интересы людей. В этом была заложена двуединая природа местного самоуправления.

В древности независимость местных общин выступала основой ограничения власти феодалов. В Средние века вольные города стали прообразом и историческим воплощением «муниципализма» [1, с. 17]. В эпоху

абсолютизма рудименты общинных прав оставались единственным оплотом населения от произвола чиновников.

В XIX веке отмечается усиление муниципальных начал, возрастание прав местных сообществ как «продукт либерально-демократического государства XIX века возвращение им управления делами, касающимися их собственных интересов» [2, с. 32]. Все это становилось естественной гарантией для развития общин, городов и сел, людей, наконец. Важно отметить, что источником власти провозглашался Бог, а носителем – монарх. Народовластие не провозглашалось в правовой системе ни на каком территориальном уровне властвования. Только уровень местных общин можно было рассматривать как власть народа. В данных обстоятельствах автономность общин давала гарантии хоть какого-то решения местных вопросов. Ни феодал, ни бюрократ, не были юридически обязаны способствовать их решению.

В XX веке народовластие стало основой конституционного строя, в том числе в России. Если источником и носителем публичной власти провозглашен народ, то что же гарантирует автономия местного сообщества в решении вопросов местного значения? На практике только ухудшение решения этих вопросов. Ведь ресурсы государства не смогут быть использованы для этого, что даст ухудшение качества жизни населения. Ведь назначение функционирования всех органов публичной власти состоит в служении народу, а не монарху. Потому концепция «наименьшего вмешательства» государства в дела местных общин сменилась доктриной «государства всеобщего благоденствия» и, наконец, парадигмой социального государства в современном его понимании. Государство обязано помогать муниципалитетам ради блага народа. Местное самоуправление перестало быть естественным правом общины, но стало институтом обеспечения прав граждан на местах<sup>1</sup> и под влиянием «государственной» теории местного самоуправления, разработанной в трудах Л. Штейна и Р. Гнейста<sup>2</sup>, и исходя из реалий индустриального и постиндустриального общества. Именно в этих условиях необходимо находить баланс всех трех подсистем публичной власти – государственной, муниципальной и общественной.

Структурная обособленность органов местного самоуправления не безгранична, а взаимодействие органов публичной власти в интересах населения стало конституционным приоритетом, в ходе реформы 2020 года. Местное самоуправление или муниципальная власть как особый вид публичной власти рассматривается в качестве смешанной или промежуточной подсистемы между властями государственной и общественной.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Чертков А.Н. Местное самоуправление в России с позиции местного сообщества: историко-правовой взгляд на современные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление, 2020, № 8. – С. 37-41.

<sup>2</sup> См. например, Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: НОРМА; ИНФРА-М, 2010; Белоусова Е.В. Возникновение и развитие публичной власти на местах: историко-теоретический аспект // Евразийский юридический журнал, 2011, № 7 (38). С. 133.

Полагаем, что гипертрафированная автономизация местной власти от государства и приверженность давно ушедшим в историю доктринам не способствует решению насущных проблем граждан. Проходящие с 2014 года преобразования в сфере распределения компетенции государственной власти и местного самоуправления в сторону расширения возможностей государства, как и переход в ряде регионов на одноуровневую систему территориальной организации местного самоуправления является адекватным ответом на объективную реальность.

Вместе с тем нельзя не отметить и тенденции противоположной направленности. Так, органы прокуратуры оспаривают Правила благоустройства муниципальных образований целого ряда субъектов Российской Федерации в связи с землями транспорта и иных федеральных объектов. Суды нередко принимают сторону прокуратуры.

Пункт «и» статьи 71 Конституции России относит федеральный транспорт и пути сообщения к федеральному ведению. Вместе с тем в статье 72 Конституции к совместному ведению отнесены вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (пункт «в»); охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности (пункт «д»); к) административное, административно-процессуальное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (пункт «к»). При этом статья 73 Конституции определяет, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Системное толкование названных норм позволяет утверждать, что регулирование общественных отношений, связанных с землями транспорта, правилами их эксплуатации и обустройства (включая благоустройство), обеспечением безопасности на данных землях, включая привлечение к административной ответственности нарушителей тех или иных правил, не является прерогативой исключительно Российской Федерации. При этом сам федеральный транспорт и пути сообщения, безусловно, регулируются федеральными нормативными актами как предмет ведения Российской Федерации.

Согласно статье 130 Конституции местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. В силу положений статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения, к которым федеральным законодательством отнесено утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

Важно подчеркнуть, что вопросы «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного

ведения», по которым субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, конституционно не разграничены с вопросами местного значения. Более того, данные вопросы объективно не могут быть исчерпывающе отделены одни от других, поскольку зачастую представляют собой единые управленческие задачи, решаемые в рамках единой системы публичной власти. В силу части 3 статьи 132 Конституции 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.

Анализ норм Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 14, 16, 16.2, 35 и 45.1), Земельного кодекса РФ и Градостроительного кодекса РФ позволяет утверждать, что требования благоустройства обязательны на всей территории муниципального образования независимо от категории земель и форм собственности на землю, они устанавливаются именно муниципальным образованием в лице его представительного органа.

В силу изложенного, полагаем, что городские округа и иные муниципальные образования вправе принимать правила благоустройства своих территорий, в том числе в отношении тех местностей, по которым проходят пути сообщения и движется федеральный транспорт. Разумеется, такие правила не должны вторгаться в функционирование транспорта, допускается установление определенной специфики благоустройства таких территорий (и фактически она устанавливается на федеральном уровне).

Очевидно, что единство системы публичной власти предполагает и федеральное регулирование, и возможности федерального вмешательства. Но тотальная унификация обесмысливает обособление территориальных уровней осуществления публичной властей и, самое главное, гасит инициативу на местах, что препятствует социальному развитию.

Уроком пандемии коронавирусной инфекции стало осознание недостаточности компетенции регионов и муниципалитетов в сфере эпидемиологического благополучия. Федеральный центр оперативно внес коррективы в законодательство. Вместе с тем эффективность публичной власти на региональном и муниципальном уровнях требует более гибких моделей разграничения полномочий и больших возможностей для регионов и муниципалитетов.

На рубеже XX и XXI вв. возникала проблема сепаратизма некоторых представителей региональных элит. Вместе с тем сегодня нет ни одного регионального или муниципального образования, где органы власти, правящая или системные оппозиционные партии допускали в своих планах и программах (и тем более в действиях и решениях) положения, несущие угрозы безопасности, целостности и интересам России.

Но даже на рубеже веков многие действия регионов были направлены на сохранение единства страны, а позиция некоторых федеральных органов не вполне отвечала данной задаче. Так, характерен пример Постановления Тульской области от 28 апреля 1998 года № 25/677 «О преподавании в школах Тульской области гуманитарных дисциплин по учебникам, изданным при поддержке фонда Д. Сороса». Тульская областная Дума фактически приостановила использование на территории области ряда учебников, в частности, А.А. Кредера «Новейшая история. XX век», М., «Центр гуманитарного образования», 1996, изданных при спонсорской поддержке фонда Д. Сороса, и рекомендованных главным управлением развития общего и среднего образования Министерства образования Российской Федерации. К Тульской области в данном вопросе присоединился еще целый ряд субъектов Российской Федерации. В названном учебнике, в частности, было сказано, что началом перелома в ходе войны «стало сражение у атолла Мидуэй в самом центре Тихого океана» (стр. 143). О Сталинградской и Курской битвах сказано всего четыре строки (стр. 144 - 145). Имели место и иные более чем спорные положения<sup>3</sup>.

В 2001 году данный вопрос обсуждался на заседании Правительства Российской Федерации, и на нем была поддержана позиция именно Тульской области и ряда других субъектов Российской Федерации<sup>4</sup>. Более того, и в настоящее время данная проблема остра. Так, 21 апреля 2021 года Президент России в ежегодном Послании Федеральному Собранию отметил: «Иногда с удивлением открываю школьные учебники. Как будто не про нас написано. Кто пишет, кто пропускает такие учебные пособия? Удивительно. Все что угодно там написано, но не про Сталинградскую битву». Необходимо подчеркнуть, что все учебники одобрены профильными федеральными органами исполнительной власти. Смогут ли сейчас субъекты Российской Федерации и муниципальные образования отвергнуть учебник, рекомендованный на федеральном уровне? Ставлю многоточие...

В итоге необходимо подчеркнуть контрпродуктивность тотальной унификации правового регулирования вопросов, входящих в сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и, тем более, вопросов, составляющих сферу ответственности регионов и муниципалитетов в силу ст. 73 Конституции России. Более того, иррационально и недальновидно «искать врагов» на региональном и муниципальном уровнях. Подлинное единство публичной власти предполагает не только унификацию и вмешательство вышестоящих уровней в дела нижестоящих, но, прежде всего, их совместную работу на благо общества, предполагающую достаточную компетенцию и ресурсы для такой работы на каждом уровне осуществления единой публичной власти.

---

<sup>3</sup> См. подробнее: Чертков А.Н. Оптимизация законодательного регулирования в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: общетеоретические проблемы. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2002. – 282 с.

<sup>4</sup> См. подробнее: Чертков А.Н. Федеральное и региональное законодательство в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: проблема соотношения и гармонизации // Государственная власть и местное самоуправление, 2005, № 3. – С. 7-11.

### **Библиография:**

1. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М.: Изд-во Моск. гос. ун-та, 1996. – 352 с.
2. Белоусова Е.В. Становление местного самоуправления как разновидности публичной власти в зарубежных странах // Международное публичное и частное право, 2016, № 1. – С. 31-34.
3. Белоусова Е.В. Возникновение и развитие публичной власти на местах: историко-теоретический аспект // Евразийский юридический журнал. 2011. № 7 (38). – С. 131-135.
4. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: ИНФРА-М, 1998. – 156 с.
5. Чертков А.Н. Местное самоуправление в России с позиции местного сообщества: историко-правовой взгляд на современные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление, 2020, № 8. – С. 37-41.
6. Чертков А.Н. Федеральное и региональное законодательство в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: проблема соотношения и гармонизации // Государственная власть и местное самоуправление, 2005, № 3. – С. 7-11.
7. Чертков А.Н. Оптимизация законодательного регулирования в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: общетеоретические проблемы. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2002. – 282 с.
8. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: НОРМА; ИНФРА-М, 2010. – 566 с.

## **МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

### **Булатов Рашид Борисович**

Профессор кафедры государственного права Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения (ГУАП),  
доктор юридических наук, доцент  
bulatovrash@mail.ru

### **Андрейцо Сергей Юрьевич**

Доцент кафедры правоведения и таможенного дела Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения (ГУАП),  
кандидат юридических наук, доцент  
andreytso@mail.ru

**Аннотация:** рассматриваются отдельные особенности конституционно-правового регулирования полномочий органов муниципальной власти.