*Конференция РУДН «Муниципальная власть в современном мире»*

**Муниципальная власть в будущей России: футурология идей**

**или основа государства?**

Таболин Владимир Викторович

И.А. Умнова-Конюхова определяет конституционную футурологию как отрасль правовой науки, предметом которой являются **знания** (?) **о будущем** конституционного развития, то есть о состояния, тенденциях, прогнозах, стратегии и тактике конституционного развития. Предмет конституционной футурологии предопределяет необходимость решения определенных теоретических и практических задач[[1]](#footnote-1). Применим эту концепцию к муниципальной власти.

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

Сущность самоуправления:

* **Самоуправление –** это способ организации человеческой деятельности, который предполагает значительную степень самостоятельности индивидуума или коллектива по отношению к внешнему управляющему воздействию.
* Самоуправление в общем смысле – это совпадение субъекта и объекта управления. Основная ее идея: человек и общество сами лучше добьются свих целей, чем это сделают за них другие. Главный признак – самостоятельная компетенция по всем вопросам саморегулирования и ограниченность внешнего управляющего воздействия.
* **Государственно-муниципальное самоуправление** – это вид самоуправления, реализующий властные полномочия, полученные от народа и государства в соответствии с Конституцией и обеспечивающий устойчивые условия жизнедеятельности населения, проживаю­щего на определённой территории. Правовую природу отражают конституционное, муниципальное и городское право.

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

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

*Статья 3*

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

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

*Статья 12*

*В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.*

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

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

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

***Тактический региональный уровень*** – кратко- и среднесрочные задачи и планы регионального звена власти и управления, в том числе и по обеспечению стабильного и эффективного функционирования муниципального уровня. Решение неординарных задач, возникающих на оперативном уровне, которые выходят за рамки его компетенций, планирование функциональных мероприятий, трансформация стратегических планов в задачи местного уровня

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

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

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

* 1. *Органы местного самоуправления действуют не от имени государства, а от имени местного сообщества*. Однако на самом деле это местное сообщество нигде так и не сложилось и законодательные механизмы его влияния на муниципальную власть точно такие как у государственной власти – выборы и референдумы.
  2. *Территориальной ограниченностью.* А разве само государство и особенно субъекты РФ не обладают этой ограниченностью?
  3. *Обладание более широким спектром форм непосредственного участия населения в управлении своими делами и территориями* – современные формы участия – это в основном социолого-общественные каналы учета мнения населения по тем или иным значимым вопросам местной жизни и по факту никаких прямы форм управления у населения нет. Более того, возникает вопрос – есть в них такая уж острая необходимость в условиях когда у людей и без этого много личных целей и задач?
  4. *Законодательным ограничением прав местной власти со стороны государства.* Провозглашённое Президентом РФ условие развития нашей страны как «государства для людей» ясно определяет цель самоограничения прав любых государственных и муниципальных органов и приоритет интересов населения в их деятельности.
  5. *Подконтрольностью государству реализации передаваемых местной власти государственных полномочий* – по нашему мнению, любые полномочия, устанавливаемые Конституцией и законодательством подконтрольны государству.
  6. *Преобладанием в сфере полномочий местного самоуправления вопросов жизнеобеспечения населения –* как уже было сказано в пункте 4 данного перечня, качество жизни россиян стало главным приоритетом государства.

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

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

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

Полностью согласны с позицией В.В. Лазарева [3], который считает, что по своей сущности конституция фиксирует сложившееся соотношение социальных сил, претендующих на политическое господство. Это соотношение, как правило, находит фиксацию в письменном тексте, но может определять конституционное развитие и напрямую. Это соотношение осознается и проявляет себя в идеологии. Поскольку, в силу объективных и субъективных условий, данное соотношение закономерно меняется, принимаются новые конституции, вносятся поправки в тексты старых. Каждой писаной конституции отведен свой срок[[2]](#footnote-2).

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

В статью 73 добавить ч. 2 и 3:

**2**. **Самостоятельная компетенция органов местного самоуправления в виде вопросов местного значения определяется федеральным законом в соответствии с Конституцией РФ, обеспечивая необходимые и достаточные условия жизнедеятельности населения муниципальных образований на основе традиционных российских ценностей.**

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

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

* Правовая, социальная, экономическая и функциональная **когерентность** местного самоуправления и государственной власти
* **Паллиативность** деятельности органов местного самоуправления: если муниципальная власть не может в настоящее время решить проблему жителей, то это не значит, что она не может им помочь
* **Субсидиарность полномочий и ответственности:** органыместного самоуправления должны самостоятельно решать те вопросы местного значения, которые они могут решить и государство должно участвовать в этом
* Социальное **партнерство**, экономическая, политическая и социальная **солидарность**
* **Цифровизация** и внедрение информационных технологий
* **Надежность** жизнеобеспечения населения – устойчивое и бесперебойное функционирование всех систем энергетики, коммунального хозяйства и социальных услуг
* **Полезность** деятельности муниципальных органов власти и управления

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

* Академический характер романо-германского права выражался в том, что его понятийный аппарат и институты разрабатывались и транслировались университетскими профессорами, его нормы можно было изучить, только посещая университеты и слушая лекции doctores juris, и найти это право можно было в учебниках
* Российская правовая система может рассматриваться в качестве целостной правовой семьи или по крайней мере группового подразделения славянской правовой семьи.
* Славянская правовая семья выделяется в качестве самостоятельной, поскольку обладает большой спецификой. Считается, что еще дореволюционный русский юрист Н.М. Коркунов настаивал на ее выделении[[3]](#footnote-3). В настоящее время в юридической литературе (В.Н. Синюков[[4]](#footnote-4)) указывается, что славянская ветвь правовой цивилизации основана главным образом на национально-культурных и географических факторах.

Современная наука конституционного, муниципального и городского права должна активно участвовать в развитии *российской правовой системы* в части ее предметов исследования, дистанцируясь от так называемых «европейских ценностей» и правового беспредела в виде «порядка, основанного на правилах». Ее главной основой должны стать ***традиционные российские ценности*** - нравственные ориентиры формирующие мировоззрение граждан России, передаваемые от поколения к поколению, лежащая в основе общероссийской гражданской идентичности и единого культурного пространства страны, укрепляющие гражданское единство нашедшие свое уникальное самобытное проявление в духовном, историческом и культурном развитии многонационального народа России[[5]](#footnote-5).

Под ценностями подразумеваются общие представления, разделяемые большей частью общества относительно того, что является традиционно желательным, правильным, востребованным и полезным[[6]](#footnote-6).

Необходимо экзистенционально, с позиции междисциплинарности подойти к исследованию правовой природы современного муниципального права. Можно назвать подобный подход «муниципальное право 5 D», т.е. посмотреть на местное самоуправление и его сущность в «объеме» ***пяти базовых наук***, так или иначе формирующих реальное представление о жизнедеятельности людей и комплексную систему общественных отношений, требующих своего правового регулирования: властно-управленческих, экономических, социальных, урбанистических и инженерно-информационно-технологических.

Основная цель такого подхода: систематизировать и «связать» различные виды гуманитарных и естественных научных знаний о жизнедеятельности муниципальных образований, их жителей в комплексную теорию местного самоуправления, позволяющую объективно оценивать их состояние и моделировать процессы правового регулирования функциональных сфер, прогнозируя и преодолевая возникающие проблемы.

**Футурология муниципального права как отрасли права и науки**

* Анализ футурологических взглядов современных ученых-гуманита-риев на развитие муниципального уровня власти
* Научно-практические перспективы формирования и развития нового муниципального права
* Территориально-правовые и междисциплинарные факторы влияния на развитие местного самоуправления: реальные и выдуманные проблемы
* Соотношение нового муниципального права с результатами естественнонаучных, инженерно-технических и информационно-технологичес-ких исследований «местной власти»

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

* отставание уровня жизни значительной части населения сельских территорий от уровня жизни жителей городов;
* низкий уровень комфортности городской среды в большинстве городов, в том числе в большинстве крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;
* низкий уровень предпринимательской активности в большинстве малых и средних городов;
* несбалансированное пространственное развитие крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;
* неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов с численностью населения более 500 тыс. человек и промышленных городах[[7]](#footnote-7).

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

Мегаполис не становиться для жителей «малой родиной», а является местом достаточно «изолированного» или временного про­жи­вания, местом работы или бизнеса и т.п. Эти мысли приносят в город мигранты и «некоренные» жители, т.к. они остаются «жителями своих городов». Власти городов должны пони­мать это потому, что субъекты городских правоотношений по-разному реа­гируют на принимаемые правовые акты, т.е. последствия принятия актов могут быть неадекватны ожи­даемым результатам. В Москве всего около 5%, а в Санкт-Петербурге около 10% коренных горожан.

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

Как не странно, но некоторые меры предлагаемые ведомствами правительства «провоцируют» этот процесс. Например, предложение Минстроя по строительству в Сибири не много, не мало нескольких мегаполисов на территории богатой полезными ископаемыми. Или, на первый взгляд, безобидная программа развития сельских территорий, подготовленная Минсельхозом, которая выделяет из 153 тыс. сельских населенных пунктов 1839, называя их сельскими агломерация и где предполагается комплексное социально-экономическое развитие территорий, т.н. опорные населенные пункты. Фактически мы получаем не точки роста и развития села, а искусственную урбанизацию и еще более интенсивную внутреннюю миграцию населения.

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

Эти проблемы требуют новых небанальных и научно обоснованных решений. В частности, применение междисциплинарного подхода позволит объединить «лоскутное одеяло» из различных теорий города и представить комплексную научную картину его устройства и жизнедеятельности, базирующуюся на праве как на общей основе. Для чего может активно использоваться *юридическая урбанология* — направление в юридической науке, объединяющее с позиции права знания различных отраслей науки о закономерностях возникновения, развития и функционирования городской цивилизации вообще и города в частности, отрасли и институты права, регулирующие общественные отношения, возникающие в социальных, экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных и других процессах жизнедеятельности городского населения, о правовом формировании и стимулировании позитивных тенденций в процессах урбанизации, способствующих устойчивому развитию государства и общества[[8]](#footnote-8).

1. Умнова-Конюхова И.А. Конституционная футурология и конституционная футуристика в контексте глобальных перемен // Государство и право. 2021. № 5. С. 81–93. [↑](#footnote-ref-1)
2. Лазарев В.В. Конституционная деятельность и конституционное право в свете общей теории государства и права // Юридическая наука: история и современность. 2023. № 1. С. 11-21. [↑](#footnote-ref-2)
3. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1: Введение и общая часть. - СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1909. [↑](#footnote-ref-3)
4. Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию: монография – 2-е изд., доп. – М.: Юридическое издательство "Норма", 2018. [↑](#footnote-ref-4)
5. Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/>Document/View/ 0001202211090019?ysclid=lb2hflbb5c219440769 [↑](#footnote-ref-5)
6. Касаткина С.С. Творческие индустрии городов как потенциал реализации культурной политики государства // Вестник Омского государственного педагогического университета. Гуманитарные исследования. 2022. № 1(34). С. 21-26. [↑](#footnote-ref-6)
7. # Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 30.09.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

   [↑](#footnote-ref-7)
8. Юридическая урбанология. Урбанологическая теория. / под общ. ред. В.В. Таболина - М.: Юстицинформ, 2021. [↑](#footnote-ref-8)