

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ КОММУНИКАЦИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОПРОЕКТА ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А. В. Блещик¹¹Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева (г. Екатеринбург, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. Современная Россия находится в процессе реформирования системы публичной власти. Это обстоятельство неизбежно актуализирует вопросы качества и эффективности публичной власти. Ее эффективность, какой бы подход к определению этого понятия ни применялся, связывается с характером коммуникации между элементами этой системы, а также с параметрами коммуникации этой системы с внешним миром. Удобно рассматривать внешние и внутренние особенности коммуникативных взаимодействий в системе публичной власти на конкретных примерах, в частности, на примере подготовки и принятия базовых отраслевых законов, в том числе нового закона об общих принципах организации местного самоуправления.

Материалы и методы. Поставленные исследовательские задачи целесообразно решать с применением специальных методологических подходов, в центре внимания которых находится коммуникативная проблематика. Речь, в частности, идет о коммуникативной концепции права, с позиции которой конституционное право можно рассматривать в контексте диалога между гражданами, их объединениями и обществом в целом с государством, а также в контексте диалога между государственными органами и органами местного самоуправления в том числе по поводу формирования и функционирования системы публичной власти.

Результаты и выводы. Подготовка текста проекта нового федерального закона об организации местного самоуправления на протяжении нескольких лет сопровождалась рядом дискуссий как в профессиональном, так и академическом сообществах. Одним из наиболее спорных решений проекта следует признать переход к одноуровневой территориальной организации местного самоуправления. Этот подход встретил особенно острую критику со стороны региональных властей тех субъектов Российской Федерации, которые обладают национальными или социально-экономическими особенностями. Отрицательные заключения на законопроект, направленные органами государственной власти таких субъектов Российской Федерации, не были учтены при подготовке к процедуре второго чтения. Однако позже в целях недопущения социальной напряженности и обеспечения политической стабилизации были внесены межфракционные поправки к законопроекту, предусмотревшие вариативность при выборе модели муниципально-территориального устройства в различных субъектах Российской Федерации.

Обсуждение. Описанная ситуация демонстрирует бóльшую эффективность политических инструментов при разрешении конституционно-правовых противоречий, нежели собственно юридических, к которым, в частности, можно отнести право законодательной инициативы, поправки к законопроектам, заключения по результатам правовой экспертизы законопроекта и иные привычные парламентские практики. Это в свою очередь актуализирует проблему совершенствования и актуализации упомянутых инструментов и в целом парламентских практик. Развитие полноценной коммуникации внутри системы публичной власти, в том числе по поводу принятия элементами этой системы важ-

© Блещик А. В., 2025

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



нейших регулятивных решений, а также коммуникации органов публичной власти с гражданами и институтами гражданского общества, несомненно, должно стать приоритетом государственной правовой политики.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Правовая коммуникация, система публичной власти, местное самоуправление, муниципально-территориальное устройство, конституционно-правовой диалог, субсидиарность.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Блещик А. В. Конституционно-правовая коммуникация в системе публичной власти на примере законопроекта об общих принципах организации местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2025. № 1. С. 88–96. EDN YESAQD.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Блещик Александр Владимирович – кандидат юридических наук; Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева (620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21) – *доцент кафедры конституционного права*; bleszczyk@yandex.ru. SPIN 2386-2700, ORCID 0000-0001-9166-4432.

Статья поступила: 22.02.2025; рецензия получена: 30.03.2025; принята к публикации: 10.04.2025.

SCIENTIFIC ARTICLE

CONSTITUTIONAL AND LEGAL COMMUNICATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY ON THE EXAMPLE OF THE DRAFT LAW ON GENERAL PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT ORGANIZATION

A. V. Bleshchik¹

¹ The Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg, Russia)

ABSTRACT

Introduction. Modern Russia is in the process of reforming the public authority system. This circumstance inevitably actualizes the issues of quality and efficiency of public authority. Its efficiency, no matter what approach to defining this concept is applied, is associated with the nature of communication between the elements of this system, as well as with the parameters of communication of this system with the outside world. It is convenient to consider the external and internal features of communicative interactions in the public authority system using specific examples, in particular, using the example of the preparation and adoption of basic laws, including the new law on the general principles of local self-government organization.

Materials and methods. The set research tasks are conveniently solved using special methodological approaches, the focus of which is on communicative issues. Particularly, this concerns the communicative concept of law, from the position of which constitutional law can be considered in the context of a dialogue between citizens, their associations and society as a whole with the state, as well as in the context of a dialogue between state bodies and local governments, including regarding the formation and functioning of the public authority system.

Results and conclusions. The preparation of the text of the draft of the new federal law on the local self-government organization has been accompanied by a number of discussions in both the professional and academic communities for several years. One of the most controversial decisions of the draft should be recognized as the transition to a single-level territorial organization of local self-government. This approach was particularly sharply criticized by the regional authorities of those subjects of the Russian Federation that have national or social and economic characteristics. Negative opinions on the draft law sent by the state authorities of such subjects of the Russian Federation were not taken into account in preparation for the second reading procedure. However, later, in order to prevent so-

cial tension and ensure political stability, inter-factional amendments were introduced to the draft law, providing for variability in the choice of a model of municipal-territorial structure in various subjects of the Russian Federation.

Discussion. The described situation demonstrates the greater effectiveness of political mechanisms in resolving constitutional contradictions than actual legal ones, which, in particular, include the right of legislative initiative, amendments to draft laws, conclusions based on the results of a legal examination of a draft law and other familiar parliamentary practices. This in turn updates the problem of aforementioned practices improving. At the same time, it should be recognized that the development of individual constitutional and municipal mechanisms should occur taking into account the peculiarities of the national political culture and the nature of communication taking place within the public authority system.

KEYWORDS

Legal communication, public authority system, local self-government, municipal-territorial structure, constitutional and legal dialogue, subsidiarity.

FOR CITATION

Bleshchik, A. V. (2025) Constitutional and legal communication in the system of public authority on the example of the draft law on general principles of local self-government organization, (1), 88–96. <https://elibrary.ru/yesaqd>.

AUTHOR'S INFORMATION

Aleksandr V. Bleshchik – Candidate of Juridical Sciences; Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (620137, Yekaterinburg, Komsomol'skaya str. 21) – *Associate Professor of the Constitutional Law Department*; bleszczyk@yandex.ru. SPIN 2386-2700, ORCID 0000-0001-9166-4432.

The article was submitted 22.02.2025; reviewed 30.03.2025; accepted for publication 10.04.2025.

Введение

Эффективность публичной власти, то есть ее потенциальная способность решать возложенные задачи с наименьшими затратами, напрямую зависит от того, насколько слаженно работают элементы системы публичной власти, насколько беспрепятственно циркулирует внутри нее информация, насколько свободно каждый из уровней публичной власти может влиять на принимаемые этой системой решения. Можно дать определение, несколько сместив акценты: например, по мнению А. Ю. Ульянова, принцип эффективности публичной власти связан со способностью решать задачи «в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, то есть для достижения максимально полезного общественно значимого результата, который должен отвечать интересам граждан» [1, с. 23]. Иными словами, эффективность власти и управления – это не только и не столько минимизация затрат, сколько соответствие потребностям и интересам общества [2, с. 27].

Исходя из этого, можно сказать, что эффективность публичной власти зависит от качества коммуникации как внутри самой системы публичной власти, так и вне ее, то есть коммуникации с внешним миром. Целью настоящей статьи можно считать рассмотрение на конкретном примере из законотворческой практики явных проблем конституционно-правовой коммуникации в системе публичной власти в современной России с ее сложной политической и правовой культурой.

Материалы и методы

Работа с проблематикой публично-правовой (и, в частности, конституционно-правовой и муниципально-правовой) коммуникации актуализирует вопрос поиска пригодных для этого исследовательских подходов и инструментов. В XX веке начал формироваться предоставляющий такие инструменты самостоятельный интегративный по своей природе методологический подход, который получил название коммуникативной концепции права. В России этот подход активно развивается с 2000 годов главным образом усилиями профессора юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета А. В. Полякова.

По мысли А. В. Полякова, право как практическая система действия основано на взаимопонимании, без которого само его существование невозможно. Ведь права нет там, где отсутствует взаимосоотнесенное поведение. Поэтому нет права без информации, структурированной источником права и адресуемой субъектам правовой коммуникации [цит. по: 3, с. 105].

Итак, с точки зрения коммуникативной концепции, право рождается во взаимодействии субъектов-участников коммуникации, и только потом, в результате осмысления этой коммуникации, обретает юридизированную форму. Это в свою очередь значит, что право представляет собой не только систему общеобязательных и формально определенных норм, что принято считать традиционным определением понятия права [см., напр., 4, с. 138], но и систему отношений между

участниками социальных коммуникаций, упорядоченных, регламентированных или шире – опосредованных юридическими нормами, общеобязательными и формально определенными¹.

Если право производно от взаимодействия участников коммуникации и если право – это не только система общеобязательных и формально определенных норм (но и система отношений между участниками социальных коммуникаций), то конституционное право можно представить себе в виде диалога между гражданами, их объединениями и обществом в целом с государством, а также между государственными органами и органами местного самоуправления, в том числе по поводу формирования и функционирования системы публичной власти. Участники этого конституционно-правового диалога имеют свои потребности, интересы и цели, соответственно, удовлетворение, реализация и достижение которых должны осуществляться правомерными способами.

Рассмотрим конституционно-правовую коммуникацию различных уровней публичной власти в современной России сквозь призму упомянутого нами коммуникативного подхода. А для наглядности обратимся к конкретному практическому казусу, связанному с правовым регулированием отношений в сфере организации местного самоуправления.

Результаты

В рамках проведения реформы публичной власти в России, начатой в 2020 году с принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»², в декабре 2021 года в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы был внесен проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – законопроект, проект). Одним из наиболее заметных новшеств проекта нового закона о местном самоуправлении стал предполагаемый переход к так называемой «одноуровневой» территориальной организации местного самоуправления. Такая модель территориальной организации предполагает отказ от сохранения в России муниципальных образований поселенческого уровня

(городских и сельских поселений), а также внутригородских районов в городских округах с внутригородским делением (как, собственно, и самих городских округов с внутригородским делением). По сути, это означает, что в случае принятия закона в предлагаемой редакции на территории России остались бы муниципальные образования только трех видов: муниципальные округа, городские округа и внутригородские территории городов федерального значения.

В пояснительной записке соответствующее проектное решение комментировалось так: «одноуровневая организация местного самоуправления позволит создать новую систему организации власти на местах, в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению. Предлагаемый подход, учитывая высокую дотационность, а также широко применяемую практику перераспределения полномочий с поселенческого уровня на региональный, передачи поселениями своих полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений, позволит повысить эффективность органов местного самоуправления, укрепить финансовую основу их деятельности»³.

Следует сказать, что рассматриваемая идея разработчиков законопроекта получила различные отзывы представителей академического и профессионального сообщества: некоторые восприняли ее как попытку нормативно закрепить наметившуюся тенденцию к сокращению числа муниципальных образований [6, с. 3; 7, с. 82], некоторые, напротив, усмотрели в этом отход от магистральной логики ныне действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», направленного на приближение местного самоуправления как формы публичной власти к населению. Неслучайно, например, И. В. Выдрин напоминает, что Федеральный закон № 131-ФЗ «ориентировал региональные власти на создание максимального числа муниципальных образований. <...> Соответствующие нововведения проходили под девизом «Местная власть должна быть ближе к людям», а Президент РФ Путин, комментируя тогдашнюю муниципальную реформу, по меньшей мере, дважды заявлял: «Гражданин должен дотянуться до местной власти рукой» [8, с. 4]. Кто-то, как Н. С. Бондарь,

¹ Нужно сказать, что А. В. Поляковым вводится, по его собственному утверждению, «операционное» определение права: «основанный на социально признанных и общеобязательных нормах коммуникативный порядок отношений, субъекты которого обладают взаимообусловленными правомочиями и обязанностями» [5, с. 10].

² СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

³ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс]. Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/6e13a1a9-6e8b-4f98-9b52-4a9427fbf667> (дата обращения: 20.02.2025).

обратил внимание на то, что «укрупнение публично-властных территориальных общностей на уровне местного самоуправления может создавать благоприятные условия для формирования и реализации коррупционных схем, для сближения, а порой и слияния институтов и структур муниципальной власти с теневым капиталом и криминалом» [9, с. 42].

Не ставя перед собой задачу передать всю палитру экспертных мнений по существу этой проблемы, в рамках настоящей статьи обратимся к вопросу скорее организационного свойства. Несмотря на значительное время, прошедшее со дня внесения законопроекта № 40361-8 в Государственную Думу, новый закон о местном самоуправлении до сих пор не принят. Формально проект ожидает третьего чтения, которое ориентировочно назначено на 5 марта 2025 года⁴.

Как сообщала в сентябре 2024 года со ссылкой на председателя комитета Государственной Думы России по государственному строительству и законодательству П. В. Крашенинникова газета «РБК Татарстан», новый закон об организации местного самоуправления может быть принят в конце ноября – начале декабря⁵. Известно, однако, что до конца 2024 года эта работа завершена не была. 11 декабря 2024 года на официальном сайте нижней палаты российского Парламента было размещено сообщение Председателя Государственной Думы В. В. Володина следующего содержания: «Члены Совета Государственной Думы дополнительно обсудили вопрос о рассмотрении проекта закона об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. <...> Все сошлись во мнении, что законопроект требует дополнительного изучения и проработки с учетом поступивших замечаний и предложений. <...> Поэтому было принято решение о переносе его рассмотрения на следующий год»⁶.

Действительно, то, что законопроект требует дополнительного обсуждения, стало ясно и из комментариев П. В. Крашенинникова – одного из авторов инициативы. В ходе заседания рабочей группы по подготовке проекта ко

второму чтению 11 ноября 2024 года он заявил: «...мы знаем, что у нас есть субъекты, которые пока не очень хотят переходить (на одноуровневую систему территориальной организации местного самоуправления – А.Б.). Мы понимаем все эти моменты и приняли решение сделать большой переходный срок – до 1 февраля 2035 года»⁷. П. В. Крашенинников также добавил, что решение о таком длительном переходном периоде было принято «в том числе в связи с позицией Татарстана», с властями которого «дискуссия продолжается»⁸.

Государственный Совет Республики Татарстан последовательно отстаивает позицию, согласно которой поселенческий уровень организации местного самоуправления должен быть сохранен. В частности, Государственным Советом Республики совместно с рядом депутатов Государственной Думы (представителей Татарстана) была внесена поправка к законопроекту, направленная на дополнение статьи 9 («Виды муниципальных образований») частями 6–9. Согласно тексту предлагаемых дополнений, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться в муниципальных районах и во входящих в их состав городских поселениях и сельских поселениях. Далее в тексте поправки даются легальные определения понятий «муниципальный район», «городское поселение» и «сельское поселение». Согласно решению Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, указанная поправка в числе 484 иных поправок, поступивших ко второму чтению, была рекомендована к отклонению.

20 января 2025 года на сайте Государственной Думы появилась информация о том, что по поручению В. В. Володина в нижней палате Парламента готовится межфракционная поправка ко второму чтению законопроекта. Суть этой поправки, как сообщается, состоит в том, чтобы «дать регионам право самостоятельно определять модель местного самоуправления. Каждый субъект РФ будет сам решать, сохранить ли двухуровневую систему МСУ с сельскими и городскими поселениями или перейти на одноуровневую»⁹.

⁴ Законопроект о совершенствовании системы местного самоуправления принят во втором чтении // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: <http://duma.gov.ru/news/60976/> (дата обращения: 26.02.2025).

⁵ Новый закон о местном самоуправлении в РФ могут принять в ближайшее время // РБК Татарстан. 26.09.2024. – URL: <https://rt.rbc.ru/tatarstan/freenews/66f51e6e9a7947565f1c0a96> (дата обращения: 20.02.2025).

⁶ Вячеслав Володин: Совет ГД перенес рассмотрение законопроекта об общих принципах организации местного самоуправления // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: <http://duma.gov.ru/news/60566/> (дата обращения: 20.02.2025).

⁷ Госдума заслушала мнения с мест // Коммерсантъ. 12.11.2024. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7296879> (дата обращения: 20.02.2025).

⁸ Там же.

⁹ В Государственной Думе готовится межфракционная поправка ко второму чтению законопроекта об общих принципах организации МСУ // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: <http://duma.gov.ru/news/60750/> (дата обращения: 20.02.2025).

В финальной редакции законопроекта ко второму чтению¹⁰, в статье 9, появилась новая часть 7 следующего содержания: «В субъектах Российской Федерации, имеющих социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности, регулирование вопросов организации местного самоуправления может осуществляться с учетом особенностей, предусматривающих возможность сохранения установленной законом субъекта Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Федерального закона территориальной организации местного самоуправления с осуществлением местного самоуправления в видах муниципальных образований, указанных в пунктах 1 и 2 части 2 настоящей статьи, и (или) муниципальных образованиях, образующих двухуровневую систему организации местного самоуправления (поселения (сельские и городские) и муниципальные районы)»¹¹. Таким образом, как видно, двухуровневая территориальная организация местного самоуправления может сохраниться только в тех субъектах, в которых она существовала ранее, до вступления в силу нового федерального закона. Кроме того, возможность сохранения такой модели связывается авторами поправки с социально-экономическими, историческими, национальными и иными особенностями субъекта Российской Федерации. При этом содержание этих особенностей или способ их выражения (юридического закрепления) в законопроекте не предусматривается.

Несмотря на появление новых вопросов, касающихся не столько местного самоуправления, сколько конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, кажется, что длительная дискуссия о модели территориальной организации местного самоуправления в России на новом этапе его развития подходит к концу. В связи с чем необходимо обратить внимание на несколько важных аспектов.

Во-первых, предлагаемое решение, допускающее возможность выбора конкретной модели в отдельных субъектах Российской Федерации, может быть оценено только положительно. Предоставление субъектам Российской Федерации пространства для выбора варианта правового регулирования, укрепляет федеративные начала государственного устройства, ведь давно замечено, что «без реализации принципа

самостоятельности субъектов федерации нет и самой федерации» [10, с. 38].

Потенциальная возможность субъекта Российской Федерации выбрать ту модель муниципально-территориального устройства, которая наилучшим образом соответствует экономическим, социальным, национально-культурным, историческим особенностям конкретной территории, по существу является шагом навстречу реализации принципа субсидиарности, суть которого состоит в следующем: управленческие меры должны приниматься тем уровнем власти, который сможет обеспечить наиболее эффективное достижение целей принятия подобных мер [11, с. 72–73].

Преимущества принципа субсидиарности, к сожалению, так и не оценены архитекторами российской системы публичной власти. И финальная редакция проекта ко второму чтению, заметно ограничившая пространство выбора возможных моделей муниципально-территориального устройства (и круг субъектов Российской Федерации, имеющих право такого выбора), красноречиво это доказывает.

Надо также сказать о том, что Республика Татарстан не единственный субъект Российской Федерации, столкнувшийся с подобной проблемой. Сложности с изменением муниципально-территориального устройства должны были бы возникнуть и в других регионах с полиэтничным составом местного населения. В частности, в Республике Дагестан, на территории которой компактно проживает более 50 национальных меньшинств, из которых более 30 – коренные народы [12, с. 26]. Кроме того, Дагестан остается одним из субъектов Российской Федерации с наибольшим количеством муниципальных образований, расположенных на его территории (согласно данным Министерства юстиции Российской Федерации по состоянию на 10 февраля 2025 года, количество муниципалитетов в Республике составляет 757¹²). Специфика этого региона состоит в том, что в Республике существуют национальные муниципальные образования как на районном, так и на поселенческом уровне. Например, в Дагестане образован Табасаранский муниципальный район, большинство населения которого представлено табасаранами. Вместе с тем в составе Табасаранского муниципального района существует сельское поселение

¹⁰ Поправка внесена группой депутатов Государственной Думы (В. В. Володин, А. В. Гордеев, И. А. Яровая, П. В. Крашенинников, Д. Ф. Вяткин, С. В. Авксентьева, А. Н. Диденко, О. В. Морозов, А. З. Фаррахов, И. И. Гильмутдинов, М. А. Топилин, А. Р. Метшин, А. П. Иванов, И. А. Панькина, А. В. Прокофьев, Д. Г. Гусев, А. И. Лисицын) и сенаторов (А. А. Клишас, А. А. Шевченко, В. С. Тимченко).

¹¹ Проект № 40361-8 во втором чтении // Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс]. Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/1efef684-ed90-6b6a-a038-8b03c029ced8> (дата обращения: 20.02.2025).

¹² Реестр муниципальных образований // Нормативные правовые акты в Российской Федерации [Электронный ресурс]. Министерство юстиции Российской Федерации. – URL: <https://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 20.02.2025).

«Марагинский сельсовет», большинство жителей которого считают себя азербайджанцами. Ликвидация нижнего территориального уровня местного самоуправления в подобной ситуации фактически означала бы утрату гражданами особой формы национальной автономии.

Во-вторых, представленная история весьма показательна с точки зрения механизмов и средств коммуникации, применяемых в системе публичной власти и в политическом процессе современной России, что особенно интересует нас в рамках настоящей статьи.

Обсуждение

Описанные нами события представляют собой частный случай конституционно-правового диалога между федеральным и региональными уровнями государственной власти. Участники этого конституционно-правового диалога, как мы отметили выше, имеют свои потребности, интересы и цели, но вместе с тем имеют предусмотренный Конституцией России и федеральным законодательством специальный инструментарий, который может быть использован для поддержания этого диалога и принятия взаимовыгодного для обеих сторон решения.

Скажем в общем виде о том, какие это инструменты. Во-первых, это организационные инструменты, такие как право законодательной инициативы, позволяющее субъекту конституционно-правовых отношений вступить в конституционно-правовой диалог; предварительный конституционный нормоконтроль, осуществляемый в отдельных случаях Конституционным Судом по запросу Президента; квалифицированная оценка законодательной инициативы уполномоченными органами в виде в том числе правовой экспертизы проекта федерального закона. Сюда же можно отнести и право президентского вето (к слову, ни Конституция, ни федеральное законодательство не возлагают на Президента обязанности аргументировать свое вето, хотя сложившаяся практика показывает, что отклонение Президентом принятых федеральных законов происходит по ряду стандартных или, вернее сказать, однотипных причин¹³).

Во-вторых, это институционные инструменты, то есть специальные органы или организации, созданные в системе публичной власти для обеспечения взаимодействия властных субъектов. Это, например, Государственный Совет Российской Федерации, который согласно Федеральному закону от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁴ является конституционным государственным органом, формируемым в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

Кроме того, к числу таких институционных коммуникативных инструментов можно отнести и организации, а точнее, организационные форматы, напрямую не предусмотренные в федеральном законодательстве. Речь, в частности, идет о так называемой «депутатской вертикали». Как пишет Г. З. Мансуров, «действенным инструментом мобилизации организационных ресурсов государства является еще одна инновация – депутатская вертикаль – неформализованный механизм координации деятельности представительных властей всех уровней». Далее автор цитирует председателя Законодательного Собрания Свердловской области Л. В. Бабушкину, по мнению которой «депутатская вертикаль» – это уникальная возможность для наиболее эффективного совершенствования федерального законодательства, и очень важно, что в эту работу вовлечены не только депутаты Государственной Думы и регионального парламента, но и представители местных дум» [14]. К слову, обсуждение проекта нового закона о местном самоуправлении также проходило в формате «депутатской вертикали»¹⁵.

У элементов системы публичной власти на федеральном и региональном уровне, как видно, могут быть разные позиции по отдельным вопросам организации местного самоуправления,

¹³ По словам Ю. Е. Ширяева, «в литературе называются разные причины отклонения Президентом федеральных законов: несогласие Президента с одним из положений принятого закона; противоречие (несоответствие) закона Конституции РФ; несоответствие закона правилам законодательной техники; отсутствие заключения Правительства на проект закона на момент его внесения в Государственную Думу; противоречие закона общепринятым нормам международного права; противоречие закона Федеральному закону о бюджете; противоречие закона Гражданскому Кодексу Российской Федерации; несоответствие текста принятого закона тексту того правового акта, по отношению к которому он должен применяться. Аналитические службы аппарата Государственной Думы называют следующие основания: несогласие главы государства с положениями закона; противоречия отклоненного закона Конституции, кодексам, другим законам; несоответствие закона правилам законодательной техники; отсутствие заключения Правительства; невнимание к поправкам Совета Федерации, предлагавшимся после принятия закона в первом чтении» [13, с. 173].

¹⁴ СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

¹⁵ На Ассамблее «Депутатской вертикали» обсудили проект Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Законодательное Собрание Свердловской области. – URL: <http://zssso.ru/activity/press/news/item/60028/> (дата обращения: 20.02.2025).

в том числе по вопросу муниципально-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

Из описания фактических событий, связанных с подготовкой и принятием нового закона о местном самоуправлении, следует, что публичная власть в России, сконцентрированная на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, представляет собой внутреннюю динамичную систему, элементы которой имеют свои позиции и интересы, а также волю их отстаивать. Устойчивость этой системы обеспечивается в том числе юридическими и неюридическими (главным образом политическими) средствами (инструментами) коммуникации

Существующие формальные, юридические механизмы коммуникации (в виде заключений на проекты правовых актов, законодательных инициатив, поправок к законопроектам, обращений в органы конституционного контроля и т. п.) зачастую менее эффективны, чем инструменты неформальной, политической коммуникации, результатом которой может стать, например, межфракционное соглашение.

Описанная ситуация, по существу, показывает, что Республика Татарстан, обладающая особым политическим статусом (как раз тем, что на языке новой редакции законопроекта называется социально-экономическими, историческими, национальными особенностями), прибегла к политическим средствам конституционно-правовой коммуникации.

Это, с одной стороны, может быть оценено положительно, поскольку этот подход в конечном счете доказал свою эффективность на практике. Кроме того, факт наличия конституционно-правового противоречия (если не сказать конфликта) – обнадеживающий факт, который, как ни парадоксально, свидетельствует о здоровье и благополучии политической и правовой системы в целом и системы публичной власти в частности. Как отмечает И. А. Третьяк, «конституционное и муниципальное право «обречены» <...> на конституционно-правовые конфликты, противоречия по поводу самостоятельности местного самоуправления как конституционной ценности. Потенциал таких противоречий заложен в самих основах конституционного строя и конституционно-правовом регулировании вопросов местного самоуправления» [15, с. 112].

С другой стороны, симптоматично, что в этой ситуации, кажется, не сработали обычные юридические механизмы: не были приняты предложенные поправки, не были учтены

отрицательные отзывы на законопроект, не были внесены альтернативные законопроекты. Наконец, к решению проблемы не был привлечен специальный государственный орган, созданный в том числе для разрешения противоречий в системе публичной власти – Государственный Совет.

Возможно, сопровождающие парламентаризм и применяемые в законодательном процессе формальные коммуникативные инструменты недостаточно эффективны для решения таких комплексных вопросов, как, например, регулирование организации местного самоуправления.

Скажем, что для выстраивания результативного диалога при решении конкретной нормотворческой задачи полезно было бы четко определить позиции сторон по спорному вопросу. Для начала, конечно, следовало бы назвать эти стороны и установить их конституционно-правовой статус (а затем уже определить применимые коммуникативные инструменты). Если речь идет об органах публичной власти, для согласования их позиций, как мы указывали выше, следовало бы воспользоваться потенциалом Государственного Совета Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, обладающего правом направлять в Государственную Думу отзывы на законопроекты¹⁶. Участие в нормотворческом процессе этих и других органов, уполномоченных выступать в роли арбитров в конституционно-правовых спорах, а также органов и организаций, способных давать авторитетную и многостороннюю экспертную оценку в том числе проектам правовых актов, должно стать более активным и менее формальным.

Стороной конституционно-правового диалога по вопросу принятия любого системного федерального закона можно было бы считать и непосредственно граждан. Действительно, практически значимым могло бы быть широкое обсуждение законопроекта о местном самоуправлении с участием не только органов государственной власти и местного самоуправления, а также региональных властных элит, но и представителей местных сообществ. Фактически, можно сказать, что голос граждан, для которых доступность местного самоуправления в связи с принятием нового закона оказалась под вопросом, так и не был услышан. Стоит признать, что выявление мнения общественности при существующем сегодня уровне развития информационно-телекоммуникационных технологий давно перестало быть технической проблемой.

¹⁶ Отзыв Правительства России на рассматриваемый законопроект был направлен в Государственную Думу. Однако дискуссионные вопросы концепции законопроекта, связанные с территориальной организацией местного самоуправления в отзыве затронуты не были. Традиционно Правительство, как правило, обращает внимание на экономические аспекты предлагаемого регулирования или на технико-юридические дефекты текста законопроекта. Мы же здесь говорим скорее о необходимости вовлечения Правительства (и исполнительной власти в целом) в комплексную экспертизу законопроектов.

Для повышения эффективности конституционно-правовой коммуникации особое значение имеет и участие институтов гражданского общества. Одним из коммуникативных инструментов, который мог бы быть успешно применен в ходе работы над законопроектом о местном самоуправлении, является общественная правовая экспертиза, под которой Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹⁷ понимаются основанные на использовании специальных знаний и организованные субъектами общественного контроля анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов публичной власти и организаций, проверка соответствия таких

актов, документов и материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов негосударственных некоммерческих организаций.

Развитие полноценной коммуникации внутри системы публичной власти в том числе по поводу принятия элементами этой системы важнейших регулятивных решений, а также коммуникации органов публичной власти с гражданами и институтами гражданского общества, несомненно, должно стать приоритетом государственной правовой политики. В рамках этой политики внимание должно уделяться не только содержанию самой правовой коммуникации, но и ее формам, инструментам, техническим и организационным аспектам.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Ульянов А. Ю. Основные научные подходы к пониманию эффективности публичной власти в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2023. № 8. С. 17–27. DOI 10.61205/jrp.2023.088. EDN DCENFU.
- [2] Кожевников С. А. Эффективность государственного управления: проблемы и методы повышения: монография / С. А. Кожевников, Е. Д. Копытова; под. ред. науч. рук. В. А. Ильина. Вологда: ФГБУН ВолнЦ РАН, 2018. 208 с. ISBN 978-5-93299-402-3. EDN XTNGGT.
- [3] Перевалов В. Д. Правовая доктрина: проблемы формирования и реализации: монография. М.: Норма; ИНФРА-М, 2023. 168 с.
- [4] Теория государства и права: учебник / отв. ред. В. Д. Перевалов. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2023. С. 138.
- [5] Поляков А. В. Коммуникативное правопонимание. Избранные труды. СПб.: Алеф-пресс, 2014. 575 с. ISBN 978-5-905966-41-5. EDN UXPFNS.
- [6] Михеева Т. Н. Служба в органах местного самоуправления: современные тенденции и исторический опыт // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2023. № 2. С. 2–5. DOI 10.18572/2072-4314-2023-2-2-5. EDN EWAQNU.
- [7] Шалберкина М. Н. Трансформация основ местного самоуправления в контексте реформы 2020 года: проблемные аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 80–84. DOI 10.18572/1812-3767-2022-7-80-84. EDN ZKNGSK.
- [8] Выдрин И. В. Слово редактора // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 2 (47). С. 4–5. DOI 10.22394/2304-3385-2024-2-4-5. EDN KQKBFJ.
- [9] Бондарь Н. С. Конституция против коррупции: о формировании национальной конституционно-правовой модели антикоррупционной деятельности // Журнал российского права. 2022. № 4. С. 36–55. DOI 10.12737/jrl.2022.039. EDN JTGNN.
- [10] Конев Ф. Ф. Федеративные отношения и развитие самостоятельности субъектов федерации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3. С. 38–40. EDN OJCDSN.
- [11] Пономарева К. А. Принципы субсидиарности и пропорциональности в налоговом правоприменении // Правоприменение. 2017. № 3. С. 71–81. DOI 10.24147/2542-1514.2017.1(3).71-81. EDN ZHGUPL.
- [12] Филиппова Н. А. Представительство национальных меньшинств в системе публичного представительства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 23–26. EDN UIZKKL.
- [13] Ширяев Ю. Е. Вето Президента России в федеральном законодательном процессе // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. № 2 С. 168–174. EDN KGXTGF.
- [14] Мансуров Г. З. О некоторых проблемах эволюции российского права: от полупериферийного к суверенному статусу // Юрист. 2023. № 7. С. 2–8. DOI 10.18572/1812-3929-2023-7-2-8. EDN BVVGGK.
- [15] Третьяк И. А. Конституционная конфликтология: монография. М.: Проспект, 2021. 208 с. DOI 10.31085/9785392333547-2021-208.

¹⁷ СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.