

УДК 342.591
DOI 10.37493/2409-1030.2021.3.13

А. В. Колесников

ПЕРМАНЕНТНАЯ МИНИМИЗАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ КАК ИММАНЕНТНАЯ ЧЕРТА РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Изучение статуса муниципальных органов власти показывает, что их правовое положение с каждым изменением законодательства о местном самоуправлении все больше зависит от органов государственной власти. Поэтому такой элемент статуса, как гарантии самостоятельности органов, вытекающий из смысла норм ст. 12 Конституции РФ, становится менее выраженным, а реальность самостоятельности органов сводится к минимуму и постепенно становится декларативной. Последние поправки в Конституцию РФ [7] лишь упрощают и заранее легитимируют процесс централизации публичной власти, несамостоятельности и зависимости муниципальных органов от правовых предписаний государства. Они усилили позиции государства в сфере местного самоуправления и ослабили фундаментальность самостоятельности органов, исходящую из положений ст. 12 Конституции РФ. С помощью поправок так же ликвидирован вечно возникающий вопрос о самостоятельности определения структуры органов местного самоуправления, которая как бы существует. Эта самостоятельность сильно ограничена государством. Факт ее наличия призрачен настолько, насколько слабо обеспечена теза, о том, что население России само-

стоятельно и непосредственно осуществляет местное самоуправление. С одной стороны, такой факт делает систему органов публичной власти монолитной и централизованной, а власть более концентрированной. С другой стороны, история нашего государства уже показала недееспособность жесткой централизованной советской модели управления. Поэтому эффективность публичной власти будет зависеть, прежде всего, от правильного, сбалансированного процесса централизации, сопряженного с честным соблюдением конституционных предписаний системной обособленности органов местного самоуправления от органов государственной власти. Это будет способствовать компетенционной разгрузке органов государственной власти и возможности сосредоточиться на решении ключевых государственных задач, возрождению инициативности и контролируемой самостоятельности.

Ключевые слова: органы государственной власти; органы местного самоуправления; организационная обособленность; самостоятельность определения структуры органов; децентрализация; централизация; муниципальное управление.

Andrei Kolesnikov

MINIMIZING THE ORGANIZATIONAL INDEPENDENCE OF MUNICIPALITIES AS AN IMMANENT FEATURE OF THE RUSSIAN MODEL OF PUBLIC POWER IN RUSSIA

The study of the status of municipal government bodies in the system of public power shows that their legal status with each change in the legislation on local self-government increasingly depends on state authorities. Therefore, such an element of the status as guarantees of the independence of bodies, which follows from the meaning of the norms of Article 12 of the Constitution of the Russian Federation, becomes less pronounced, and the reality of the independence of bodies is minimized and gradually becomes declarative. The latest amendments to the Constitution of the Russian Federation only simplify and legitimize in advance the process of centralization of public power, the lack of independence and dependence of municipal bodies on the legal regulations of the state. They strengthened the position of the state in the field of local self-government and weakened the fundamental independence of bodies, proceeding from the provisions of Article 12 of the Constitution of the Russian Federation. With the help of amendments, the ever-arising question of the independence of determining the structure of local self-government bodies, which seems to exist, has also

been eliminated. This independence is severely limited by the state. The fact of its existence is as illusory as the hypothesis that the population of Russia independently and directly exercises local self-government is poorly provided. On the one hand, this fact makes the system of public authorities monolithic and centralized, and the power is more concentrated. On the other hand, the history of our state has already shown the incapacity of the rigid centralized Soviet management model. Therefore, the effectiveness of public power will depend, first of all, on a correct, balanced process of centralization, coupled with honest compliance with the constitutional requirements of the systemic isolation of local self-government bodies from state authorities. This will contribute to the competent unloading of state authorities and the opportunity to focus on solving key state tasks, the revival of initiative and controlled independence.

Key words: state authorities; local self-government bodies; organizational isolation; independence of determining the structure of bodies; decentralization; centralization; municipal management.

Опыт передовых зарубежных государств с различными моделями муниципального управления дает возможность оценить результаты разумной государственной политики децентрализации и децентрализации власти. Во многих странах муниципальный уровень становится надежным самостоятельным партнером государства, содействующим решению многих публичных вопросов, как в области управления, так и в сфере экономики. Зарубежная практика свидетельствует о том, что название органов в которых присутствует слово «самоуправление» не влияет на степень их автономности. Как бы ни назывались органы низового этажа публичной власти, децентрализация эффективна только при наличии организационной, компетенционной и финансово-экономической самостоятельности. При этом способы организации власти и ее формы, компетенция органов и финансовые источники могут определяться государственными органами разного уровня, но сам процесс формирования органов, порядок реализации компетенции и формирование финансово-экономической основы на основе предписанных государством источников – это прерогатива самих муниципалитетов. В противном случае, название, включающее слово «самоуправление» или «муниципальное управление» остается лишь показным названием, но не делает этот уровень власти самостоятельным, а власть децентрализованной и децентрализованной.

В настоящее время система местного управления России имеет двойственные характеристики. С одной стороны, федеральное законодательство вроде бы дает возможность субъектам РФ право выбора модели местного самоуправления и допускают вариативность на муниципальном уровне посредством диспозитивных норм организационного характера, издаваемых региональными законодательными органами. С другой стороны, законодательство субъектов РФ формирует такую конструкцию взаимодействия с муниципальным уровнем, что система местного самоуправления становится слишком централизованной и зависимой от органов государственной власти. Это порождает у представителей управления нижестоящих территориальных уровней страх принятия решения, которое может быть «не одобрено сверху» и вызывает необходимость постоянного согласования ими любых вопросов с вышестоящим уровнем, даже находящихся в компетенции муниципалитетов. Получается, что органы местного самоуправления, являясь формально самостоятельной системой в масштабах конструкции органов публичной власти, не проявляют себя в качестве таковой и все чаще выступают в роли безынициативных, подневольных и зависимых низовых структур государства. Руководство субъектов РФ, в свою очередь, во многом зависимо от «взвешиваний» федеральных органов.

Учитывая, что нормы ст. 12 Конституции РФ являются Основами конституционного строя, ее содержание не было подвергнуто изменениям в рамках масштабных поправок 2020 г. Однако возникает много вопросов к нововведениям в главу 8. Эти положения, в зависимости от дальнейшего развития законодательства, могут стать конкурирующими ст. 12, либо противоречащими ей. Стержневая идея организационного и компетенционного обособления органов местного самоуправления в системе единой публичной власти может стать декларацией.

Часть 3 ст. 132 Конституции РФ порождает ряд конкурирующих положений статье 12 Конституции РФ. Отсутствие возможности объединить государственную и муниципальную власть, закрепленное в ст. 12, преодолено посредством появления понятия «единая система публичной власти». Сама по себе эта норма не предусматривает полное слияние властей, но дает возможность сформировать механизмы максимальной интеграции местного самоуправления в систему государственной власти. При изменении концептуального подхода государственного развития вектора централизации на модель демократизации, эта же норма позволит государству создать иную, более самостоятельную, подвижную модель местного самоуправления, входящую в состав публичной власти, сформированной на принципах партнерства. По мнению некоторых ученых «поправки к Конституции РФ не предполагают, что органы местного самоуправления станут частью единой системы органов государственной власти. Цель изменений – установление более тесного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления» [18, 193 с.]. Однако, на наш взгляд, объединение органов различных систем управления через призму «публичная власть» мало отличается от прямой интеграции органов муниципального управления в систему органов государственной власти. Просто это более завуалированная форма централизации. Часть 1.1 ст. 131 Конституции РФ сделало конституционными уже давно начавшиеся процессы. Новое конституционное право государства на участие в формировании органов и назначении должностных лиц местного самоуправления означает переход от умеренной к усиленной централизации публичной власти.

Организационная самостоятельность определения структуры органов местного самоуправления гарантируется ст. 12 и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ. Однако ст. 34 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 01.07.2021 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [16] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) передает все вопросы по организации и деятельности органов муниципального управления субъектам РФ.

Казалось бы, что при формировании представительного органа участие государства отсутствует, но это не так. Государственное участие при его формировании менее заметное, но очень влиятельное. Оно определено двумя факторами:

Фактор № 1. В США, Канаде и ряде других государств, не допускается партийное участие в муниципальных выборах. В России, наоборот идет процесс политизации муниципального управления. Появление пропорциональной избирательной системы и фракций в представительном органе сделали этот орган народного представительства очень политизированным. Порог явки на выборы отменен. С 2006 г. отменена графа «против всех» [17]. По мнению С.А. Авакьяна такие нормы «очевидно допускают коррупционную составляющую» [14, с. 312]. В результате отмены графы «против всех» по мнению Н. А. Бобровой «призрачная либерализация обернулась разгромом оппозиции, поскольку была не чем иным, как ловкой электоральной ловушкой, в которой утонуло 22 млн. голосов избирателей, доставшихся в итоге «Единой России» и в меньшей степени партиям системной оппозиции» [1, с. 47]. С 2014 г. [15] эта графа может присутствовать в избирательном бюллетене при проведении муниципальных выборов, но это должно быть отражено в законе субъекта РФ, которые не торопятся ее вводить в свои законы.

Любая политизация, основанная на расширении влияния партии власти, так или иначе, стремится к централизации. Речь идет о централизации органов всех уровней публичной власти, абсолютизации воли руководства, стремлению подчинить различными способами органы муниципального управления. Однако статья 12 Конституции РФ, являясь основой конституционного строя, не позволяет подчинить напрямую муниципальные органы государству. Надо отметить, что такая прямая подчиненность не выгодна самому государству. Ибо в иерархических структурах ошибка нижестоящего звена означает просчет в кадровой и организационной работе вышестоящих звеньев. Наиболее выгодной для государства представляется такая функциональная модель, при которой формально органы местного самоуправления самостоятельны, но при этом лояльны к вышестоящим поручениям, подконтрольны и подотчетны государству. При этом государство должно обладать рычагами ответственности с целью проведения кадровой ротации. Создание такой модели функционального взаимодействия потребовала немало времени. Сегодня эта цель практически достигнута. Остались правовые штрихи. Генри Киссинджер говорил: «Незаконное мы совершаем немедленно, неконституционное требует несколько больше времени» [6, с. 359].

Для построения централизованной системы публичной власти было необходимо решить несколько ключевых задач:

1. Сделать главу муниципального образования фактически полномочным руководителем на своей территории, но чтобы указанная должность была в полной зависимости от главы субъекта РФ. Наличие выборных населением глав муниципальных образований (особенно в крупных административных центрах) часто порождало конфликт между высшими должностными лицами муниципалитета и субъекта РФ. Избранный населением глава муниципального образования, пользуясь поддержкой населения, считал себя самостоятельной фигурой, имеющей свои убеждения и конституционное право на самостоятельность решения вопросов местного значения. Устранение такого противостояния стало одной из узловых задач государства.
2. Создать такую модель представительных органов, которая бы гарантировала рецепцию государственных идей в их решениях, в том числе по удалению неугодных глав муниципальных образований в отставку и снижению роли населения в организации представительной власти.

До 2014 г. создание централизованного механизма управления во главе с высшим должностным лицом субъекта РФ было проблематично. Во-первых, для повышения роли главы муниципалитета необходимо было сформировать необходимые привлекательные правовые условия, при которых он бы одновременно занимал должность главы администрации. Такая возможность до 2015 г. существовала только при условии замещения должности на основе всеобщего равного прямого избирательного права. Но в этом случае доля влияния на него со стороны губернатора субъекта РФ сводилась к минимуму. В связи с этим к 2014 г. «почти 55 % по поселениям, около 45 % по муниципальным районам и городским округам и около 50 % по всем муниципальным образованиям» [9] глав МО избирались населением и возглавляли местную администрацию. В остальных случаях администрацию возглавлял сити-менеджер. Такая система имела свои недостатки. «Узловая проблема здесь – так называемое двуглавие муниципальных образований: одновременное наличие главы муниципального образования и главы местной администрации, которое усложняет выстраивание отношений по вертикали. При этом на практике возникает вопрос: кто главнее – мэр или глава местной администрации (сити-менеджер). Начинается “перетягивание каната”, что отнюдь не идет на пользу дела. Региональные власти теряют ориентиры, становится неясным, кто отвечает персонально за положение дел на территории» [3, с. 155]. Во-вторых, высокая самостоятельность избранного жителями территории главы муниципально-

го образования. Поэтому появление конкурсного способа избрания главы муниципалитета стало прорывом в деле достижения единения власти. Подмена выборов конкурсом не имеет мировых аналогов. Даже законодатель, признавая факт отсутствия мандата от населения, не стал закреплять за главой муниципального образования право руководства представительным органом. А Конституционный Суд РФ (далее – КС РФ), узаконив конкурсную процедуру «выбора» главы муниципального образования, нарушил свою же позицию, мотивированную в Постановление КС РФ от 22 января 2002 № 2-П [13] в котором сказано: «органы народного представительства должны формироваться на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

Дополнительным направлением централизации через политическое влияние стало появление в 2011 г. статьи о фракциях представительных органов. Она, по сути, поставила политические воззрения во главу угла управления муниципальным образованием. Цели и идеи местного самоуправления, насущные проблемы территорий уступили место партийным и номенклатурным устремлениям. Еще в начале 20 века, раздумывая над партийностью, И. А. Ильин делает вывод, что деление на партии неизбежно, так как объединенные единомышленники приобретают большую уверенность, чем разрозненные индивидуалы. Вместе с тем, делая вывод, он приходит к убеждению о вреде духа партийности, и пишет: «Сущность его состоит в том, что люди из честолюбия посягают на власть; ставят часть выше целого; создают атмосферу разлагающей нетерпимости; обращаются в борьбе к самым дурным средствам; становятся зловредными демагогами; превращают партийную программу в критерий добра и зла. Этим духом заражаются одинаково как левые партии, так и правые. Партийный дух создает своего рода массовый психоз в пределах самой партии. Человек, одержимый этим психозом, начинает верить в то, что только его партия владеет истиной, и притом всею истиною и по всем вопросам. Воззрения делаются плоскими, скудными, трафаретными; люди живут в партийных шорах и видят только то, что предусмотрено в партийных брошюрах» [8, с. 78]. Таким способом государство, должности в котором занимают люди из партии большинства, посредством политического устройства, осуществляет руководящее воздействие на представительный орган. Независимые депутаты прекращают постепенно свое существование как вид. А те представители населения, которые все же имеют свое мнение, часто умалчивают о своих воззрениях, боясь потерять депутатский мандат и свое партийное значение.

Фактор № 2. Появление в 2014 г. новых более выгодных государству условий при формировании представительного органа путем делегирования, снизило гражданскую активность и консолидацию жителей.

Такой способ существовал и до 2014 г., но был менее популярен, потому что, во-первых, имел долгую и сложную процедуру согласования изменения прямых выборов на делегирование и, во-вторых, количество делегируемых депутатов было равным от каждого поселения, и не учитывал количество жителей территории. После проведения контрреформы 2014–2015 г., порядок формирования и количество депутатов от одного поселения стали определяться субъектом РФ. Таким образом, учитывая возможность установления субъектом РФ, пропорциональной либо смешанной избирательной системы и наличие фракций в представительных органах, можно предположить, что в представительный орган района будут делегированы депутаты, рекомендованные партией власти и, следовательно, ориентированные на реализацию партийных (государственных), задач, которые не всегда совпадают с муниципальными проблемами и желаниями населения. В 2015 г. по системе делегирования в муниципальных районах было сформировано 529 представительных органов, «что составляет 29 % общего их числа (включая 14 муниципальных районов Республики Крым)» [15]. На начало 2021 г. «из 1603 составов представительных органов муниципальных районов, фактически действовавших по состоянию на 1 января 2021 года в 77 субъектах Российской Федерации, 969 (60,45 %) составов в 53 субъектах Российской Федерации избраны на муниципальных выборах, а 634 (39,55 %) состава в 38 субъектах Российской Федерации сформированы по системе делегирования» [5]. В городских округах с внутригородским делением все представительные органы изначально формируются путем делегирования депутатов из представительных органов внутригородских районов. Из чего следует, что нововведения положительным образом повлияли на развитие делегирования.

Фактически на сегодняшний день без явного вмешательства государства самостоятельно представительным органом решаются следующие вопросы организации:

- определение численности депутатов поселения, городского и муниципального округа и муниципального района в соответствии с требованиями ч. 6, 7 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ. В остальных видах муниципалитетов численность определяется в соответствии с законом субъекта РФ;
- определяет количество и виды структурных подразделений (исключая фракции).

Самостоятельность муниципального образования в организации местной администрации реализуется лишь в результате самостоятельного определения главой администрации количества и видов структурных подразделений органа, схемы их взаимодействия и утверждения ее структуры представительным органом. При этом ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ формально допускает участие государства и в этих процессах.

Гарантированная самостоятельность населения осталась лишь в самой процедуре голосования на избирательных участках при проведении муниципальных выборов. Человек имеет право самостоятельно поставить галочку в квадрате бюллетеня и бросить его в ящик для голосования.

Постепенное ограничение прав населения на местное самоуправление и самостоятельности органов местного самоуправления стало причиной множества обращений в КС РФ. В одном из своих Постановлений № 30-П [12], применяя метод ступенчатого доказывания, КС РФ узаконил право государства на определение и установление безальтернативной структуры для большинства муниципальных образований.

Право населения на определение структуры органов местного самоуправления в Постановлении 30-П было сведено к утверждению представительным органом устава муниципального образования, дублирующего нормы закона субъекта РФ. Еще у населения осталось право наблюдателя.

Это постановление серьезно повлияло на систему взаимодействия государственной и муниципальной власти. По мнению Первого заместителя Министерства Юстиции РФ Ю.С. Любимова «законы субъектов Российской Федерации, касающиеся вопросов организации местного самоуправления, развивались не только в русле федерального регулирования, ... но также под сильным влиянием правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П» [5, с. 46].

Таким образом, все то, что понимается в ч. 6 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ под структурой определяется и нормативно регулируется федеральными и региональными органами государственной власти. Из этого следует, что гарантии муниципальной организационной самостоятельности в полной степени зависят от законодательства субъектов РФ, которые активно пользуются своими полномочиями для ее минимизации. В этой вязи позволим себе не согласиться с Судьей КС РФ, профессором Н. С. Бондарем. По его «особому» мнению, высказанному в Постановлении № 30-П «в условиях реально складывающейся практики передачи районным и городским органам власти значительного объема государственных полномочий и осуществления ими затрат на их реализацию в объемах, которые нередко достигают третьей части местных бюджетов, муниципальные районы и городские округа характеризуются высоким уровнем интеграции в систему государственно-властных отношений. Это подтверждается и реальным отношением населения к публичной власти на соответствующем территориальном уровне: в сознании граждан, как свидетельствуют социологические исследования, она воспринимается во многом как власть

государственная. Подобное понимание особенностей природы муниципальных образований, относящихся к верхнему территориальному уровню местного самоуправления, означает не столько огосударствление местного самоуправления (как это нередко представляется), сколько усиление единства, взаимопроникновение, взаимовлияние, взаимодействие и, в какой-то мере, слияние муниципальных и государственных начал на соответствующем уровне публично-территориальной организации. Хорошо это или плохо? Главное, что это реальные процессы, которые не противоречат ст. 12 Конституции РФ». На наш взгляд, эта субъективная точка зрения противоречит реальности. Во-первых, местное самоуправление ассоциируется с государственной властью потому, что самоуправление как таковое, так и не получило развитие в законодательстве. В противовес государству (влияние которого на осуществление местного самоуправления уже превысило уровень влияния органов местного самоуправления), население все меньше и меньше участвует в муниципальных процессах. Во-вторых, нарастающий объем переданных государственных полномочий и перераспределения полномочий нельзя назвать двусторонним. Органы местного самоуправления не могут от них отказаться. В-третьих, государство так и не определилось с объемом предметов ведения и полномочий местного самоуправления. В-четвертых, что же, как не огосударствление означают глаголы, высказанные в особом мнении, если даже слияние государственных и муниципальных начал не означает данный процесс? В-пятых, новые конституционные поправки и практика участия государства в формировании органов муниципального управления свидетельствуют о высочайшей степени влияния государства на организацию муниципального управления. В-шестых, если на выполнение государственных полномочий, уходит около трети средств местного бюджета, то, руководствуясь принципом соразмерности государственного участия в организации местного самоуправления объема и степени компетенционного взаимодействия, количество представителей государства в конкурсной комиссии по избранию главы муниципального образования и главы местной администрации, необходимо сократить до 1/3, как это было ранее. Такое соотношение будет соответствовать Постановлению № 30-П, определившему, что государственное участие в формировании органов местного самоуправления не должно быть решающим.

Ранее, как мы уже отмечали, КС РФ неоднократно отстаивал принципы демократии и права населения на самостоятельность. «Однако практика показывает, что Конституционный Суд РФ может содействовать своими решениями и наоборот – усилению авторитарных тенденций» [2, с. 4].

Ярким примером этого, по мнению А.Н. Костюкова, является изменчивость позиций КС РФ, который «кардинально поменял свои ранее высказанные правовые позиции... признав конституционными положения, грубо противоречащие Конституции РФ» [11, с. 32]. Из этого следует, что конституционно определенное организационное обособление и фактическая самостоятельность (или хотя бы частичная организационная автономность) органов местного самоуправления в единой системе публичной власти – это две сущности с разными специфическими свойствами.

В сельских поселениях и маленьких городах возможность выбора модели управления есть, но только через представительные органы и исключительно в рамках тех вариантов, которые закреплены в законах субъектов РФ. Однако современная тенденция к укрупнению муниципальных образований, стремление к созданию городских агломераций в виде слияния поселений в границах крупных городских поселений или городских округов, приведет к серьезному сокращению таких поселений. Примат государства в вопросе определения и формирования органов местного самоуправления противоречит по своей сути ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, так как ограничение конституционных прав граждан не может рассматриваться как польза для населения и действие в их интересах, поскольку речь идет не об ограничении противоправных действий, а об ограничении демократии.

Резюмируя вышеизложенное можно сделать вывод, что в отношении определения перечня основных органов общей компетенции и их формирования, участие органов государственной власти достигло апогея. Муниципалитеты не могут претендовать на какую-либо организационную самостоятельность в случае отсутствия у субъекта РФ желания на предоставление таковой в своем законодательстве.

Для оптимизации местного самоуправления, гармонизации законодательства и формирования более эффективной системы местного самоуправления надо провести организационную децентрализацию органов местного самоуправления в единой системе органов публичной власти. Сущность централизованной системы всегда в том, что для решения любого вопроса нижестоящие органы и должностные лица ждут команды со стороны вышестоящих органов. Это затягивает процесс управления, делает его вязким, неоперативным, несвоевременным и малоэффективным. При этом вышестоящие органы должны постоянно заниматься делами нижестоящих структур, вести оперативное руководство ими, создавать сеть органов и должностных лиц, занимающихся координацией работы уровней власти, расширять аппарат и штаты контрольно-надзорных органов, увеличивать финансирование на их содержание.

Это заставляет центральные органы управления отвлекаться от реализации собственной компетенции. В результате вся система публичных органов работает неэффективно. Ответственность органов государственной власти за просчеты муниципальных, отсутствует, хотя последние зачастую лишь выполняют государственную волю.

Организационная основа местного самоуправления требует позитивных конструктивных изменений Федерального закона № 131-ФЗ, объективно отражающих сущность ст. 12, 131 и 132 Конституции РФ в их системном единстве. Следовательно, правовое регулирование порядка формирования и сам процесс формирования органов местного самоуправления необходимо закрепить за муниципальным уровнем. В этой связи применительно к органам местного самоуправления необходимо:

► **1. Внести корректировки в избирательную систему.** Конституционное регулирование многих государств, предусматривает самостоятельное формирование органов местного самоуправления населением. При этом ни самостоятельность, ни демократичность не сказываются на эффективности управления. Например, в ст. 28 Основного закона Федеративной Республики Германия (вместе с «Извлечением из Конституции Веймарской республики от 11 августа 1919») от 23 мая 1949 (в ред. от 29 июля 2009) [10, с. 164–245] устанавливается, что «в землях, округах и общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами». Результативность практики применения этой нормы выражается в самостоятельном установлении системы и внутренней структуры органов, самостоятельном формировании органов населением с использованием прямых выборов, самостоятельном (помимо законодательных установок) формировании финансовых средств. Германская автономность местного самоуправления настолько эффективна, что централизованная система управления не нуждается в децентрализации. Значимость местного самоуправления и управления землями вытекает даже из самого строения Основного закона Германии. Как известно, структура конституций осуществляется по принципу «приоритетное в начале». Статья 28 находится в гл. 2 после гл. 1 с основными правами человека и гражданина. Лишь затем идут главы, определяющие статус Бундестага и других федеральных органов. В нашей Конституции РФ все наоборот. Местное самоуправление занимает последнее почетное место в гл. 8.

В отличие от законодательства России (основанного, якобы на свободе передвижения и выбора места жительства), допускающего применение пассивного избирательного права на муниципальных выборах вне места своего жительства,

в провинции Альберта (Канада) для того чтобы избирать и быть избранным в Совет, необходимо быть жителем избирательного округа. Избрание может быть всеобщим по округам, либо выборщиками от всего муниципалитета (п. 4 ст. 148 Закона «О муниципальном управлении» Альберты [20]). Примечательно, что если кворума в Совете нет, то провинциальный министр может распорядиться о том, что оставшиеся советники представляют собой кворум, или назначить временного советника до тех пор, пока не пройдут дополнительные выборы на замещение вакантного места советника (ст. 160). Высшее выборное должностное лицо (мэр) в городах (cities) и поселках городского типа (towns) избирается выборщиками, но муниципальным актом может быть предусмотрен выбор из состава Совета. В поселках (village, summer villages) или районе-округе (municipal districts), наоборот, высшее должностное лицо избирается Советом, а в случае принятия муниципального акта – выборщиками.

По нашему мнению, к выборным должностным лицам и лицам, замещающим муниципальные должности необходимо введение ценза оседлости. Мировая практика показывает, что в интересах муниципального образования активную работу будут вести исключительно жители таких населенных территорий. В Канаде (часть 5 «Советы, советники и комитеты Совета» Закона Альберты (Канада) «О муниципальном управлении»), Финляндии (раздел 71 – «Общее право на избрание» Закона «О местном самоуправлении» [19]), Китае, стать членом совета или занять выборную должность может лишь житель территории, от которой формируется орган местного самоуправления. В Ирландии кандидат должен иметь «место для сна», в Финляндии он должен проживать не менее одного года. В Японии на участки для голосования вправе приходить граждане в возрасте от 20 лет, проживающие на соответствующей территории не менее трех месяцев.

Активное избирательное право также предусматривает место жительства на территории данного муниципального образования законодательством этих стран. В Финляндии (п. 1 ст. 20 Закона) даже иностранец имеет активное избирательное право при условии, что он житель данной территории и перед голосованием проживал в Финляндии в течение двух лет.

Учитывая особенности российской ментальности, нашей политической и управленческой системы, помимо регистрации в муниципальном образовании нужно предусмотреть срок проживания в муниципальном образовании, чтобы не формировать прецедент «мнимого жителя» муниципального образования, поселившегося накануне выборов. Необходимо искоренять систему «ставленников».

Заслуживает внимания и внедрения китайский опыт процедуры выборов в представительный орган. Выборы в сельские комитеты у них проходят тайно, но подсчет голосов происходит открыто сразу после проведения голосования. За результатом подсчета голосов могут наблюдать все желающие. Результаты подсчета объявляются публично и сразу.

Таким образом, для легитимации выборов, возвращения доверия населения, активизации гражданской позиции жителей, оптимизации политической ответственности депутатов и выборных должностных лиц наиболее верным поступком законодателя стало бы:

- возвращение в законодательство графы «против всех кандидатов»;
- отмена на муниципальном уровне пропорциональной избирательной системы и права партии на выдвижение кандидатов;
- введение ограничения для избираемых лиц в виде «ценза оседлости»;
- возвращение права на регулирование в уставе муниципального образования вопросов, закрепленных в абз. 1 ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ;
- отмена трехдневного голосования и введения правила непосредственного подконтрольного населению подсчета голосов и оглашения результатов выборов по участку в день голосования.

► **2. Деполитизировать органы местного самоуправления.** Политическая сущность органа лишает депутатов возможности предпринимать самостоятельные действия без дозволения партийного руководства, которое не хочет брать на себя ответственность за инициативу депутатов местных органов, «спуская на тормозах» предложения, заслуживающие внимания, и акцентируя внимание на инициативах высших политических руководителей, которые в основном рассчитаны на благоустройство территорий и создание мест отдыха, что не всегда совпадает с желаниями населения. Процедура согласования местных политиков своих действий с вышестоящим политическим руководством, как правило, долгая и неоправданная. Партийность мешает депутатам проявлять индивидуальность и оперативность. Необходимо деполитизировать представительные органы муниципального образования и реструктуризировать их состав, ликвидировав партийные фракции. Практика показала, что партии исполняют все свои финансовые и административные возможности для продвижения своих представителей, отстаивавших в дальнейшем общеполитическую линию, забывая о нуждах непосредственно проживающего на территории муниципалитета населения. Фактически сегодня происходит восстановление советской политико-номенклатурной модели представительства и управления.

Аполитичность местного самоуправления является характерной чертой многих стран англосаксонской семьи. Конституции многих Штатов запрещают политическим партиям участвовать в выдвижении кандидатов и других стадиях избирательного процесса. Такое решение созрело на основе анализа, показавшего неэффективность выполнения муниципальных хозяйственных функций под политическим контролем и выявило неравенство кандидатов на выборные должности. Те кандидаты, которые поддерживались партиями, имели больше шансов на победу, потому что партии оказывали большее финансирование и применяли административный ресурс. В некоторых штатах общины используют даже кумулятивное голосование при формировании совета.

В Канаде члены советов вообще не должны иметь партийной принадлежности. Это не случайность. Любые законодательные изменения,

направленные на децентрализацию, не будут эффективны в политизированной системе управления.

► 3. Формирование внутренних структурных подразделений должны осуществлять сами жители муниципалитетов или их представительные органы без вмешательства органов государственной власти.

В ином случае продолжающаяся централизация приведет Россию по исторической спирали к суперцентрализованной модели, исключающей гражданскую активность, инициативность и самостоятельность в принятии решений. Все это повлечет отставание государства от зарубежных оппонентов не столько в вопросах развития демократии, сколько в развитии экономики и территорий реального проживания населения страны.

Литература

1. Боброва Н. А. Конституционное право как инструмент управления будущим, или Итоги выборов-2016 // Конституционное и муниципальное право. 2017. №1. С. 45-48.
2. Болдырев О. Ю. Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы. Часть 2. Поправки к Конституции: нерешенные и новые проблемы и вектор дальнейшего реформирования // Конституционное и муниципальное право. 2020. №12. С. 3-8.
3. Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. №9. С. 149-161.
4. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // Министерство Юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (Дата обращения: 12.06.2021).
5. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). Под общей редакцией Первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Ю.С. Любимова URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (Дата обращения: 10.04.2021).
6. Душенко К. В. Большая книга афоризмов. Изд. 3-е, исправленное. М.: ЗАО Изд-во ЭКСМО-Пресс, 2000. 1056 с.
7. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020, № 11, ст. 1416.
8. Ильин И. А. Яд партийности // Русский колокол. Берлин. 1928. №3. С. 78-81.
9. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные по состоянию на 1 июня 2015 г.) URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (Дата обращения: 08.04.2021).
10. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие / [сост., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков] – 8-е изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 164-245.
11. Костюков А.Н. Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. Красноярск. 2018. № 4 (33). С. 30-37.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 01 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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. №2.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Саламова» // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2002, № 6, ст. 627.
14. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / С.А. Авакьян, И.П. Кененова, А.С. Ковлер и др.; отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.
15. Федеральный закон от 04 июня 2014 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2014, № 23, ст. 2931.
16. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 01.07.2021 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. №40. Ст. 3822; 2021. № 27 (часть 1). Ст. 5117.

17. Федеральный закон от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. №29. Ст. 3125.
18. 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.: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.
19. Local Government Act (410/2015). URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf> (Дата обращения: 20.09.2020).
20. Municipal Government Act. Chapter M-26. URL: <https://www.qp.alberta.ca/documents/acts/m26.pdf> (Дата обращения: 12.10.2020).

References

1. Bobrova N. A. Konstitutsionnoe pravo kak instrument upravleniya budushchim, ili Itogi vyborov-2016 (Constitutional law as a tool for managing the future, or the Results of the 2016 elections) // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2017. No.1. P. 45-48. (In Russian).
2. Boldyrev O. Yu. Konstitutsionnaya reforma v Rossii: aktual'nost', realizatsiya, perspektivy. Chast' 2. Popravki k Konstitutsii: nereshenyye i novye problemy i vektor dal'neishego reformirovaniya (Constitutional reform in Russia: relevance, implementation, prospects. Part 2. Amendments to the Constitution: unresolved and new problems and the vector of further reform) // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2020. No. 12. P. 3-8. (In Russian).
3. Vasil'ev V.I. Mestnoe samoupravlenie na puti tsentralizatsii i sokrashcheniya vybornosti (Local self-government on the way of centralization and reduction of electability) // Zhurnal rossiiskogo prava. 2015. No.9. P. 149-161. (In Russian).
4. Doklad o rezul'tatakh ezhegodnogo monitoringa organizatsii i razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii za 2020 god (Report on the results of the annual monitoring of the organization and development of local self-government in the Russian Federation for 2020) URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (Accessed: 12.06.2021). (In Russian).
5. Doklad o rezul'tatakh ezhegodnogo monitoringa organizatsii i razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii (za 2019 god i pervoe polugodie 2020 goda) (Report on the results of the annual monitoring of the organization and development of local self-government in the Russian Federation (for 2019 and the first half of 2020) / ed by Yu.S. Lyubimov. Moscow, 2020. 111 p. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (Accessed: 10.04.2021). (In Russian).
6. Dushenko K.V. Bol'shaya kniga aforizmov (The Big book of aphorisms). Moscow: EKSMO-Press publ, 2000. 1056 p. (In Russian).
7. Zakon RF o popravke k Konstitutsii RF ot 14 marta 2020 № 1-FKZ «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoi vlasti» («On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public power») // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii, 2020. No.11. Art. 1416. (In Russian).
8. Il'in I. A. Yad partiinosti (The poison of partisanship) // Russkii kolokol. Berlin. 1928. No. 3. P. 78-81. (In Russian).
9. Informatsionno-analiticheskie materialy o razvitiy sistemy mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii (dannye po sostoyaniyu na 1 iyunya 2015 g.) (Information and analytical materials on the development of the local self-government system in the Russian Federation (data as of June 1, 2015)) URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (Accessed: 08.04.2021). (In Russian).
10. Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya, Italiya, Evropeiskii Soyuz, Soedinennyye Shtaty Ameriki, Yaponiya (Constitutions of foreign countries: Great Britain, France, Germany, Italy, the European Union, the United States of America, Japan): textbook. Moscow: Infotropik Media, 2012. P. 164-245. (In Russian).
11. Kostyukov A.N. Narodovlastie i mestnoe samoupravlenie: konstitutsionnye problemy realizatsii (Democracy and local self-government: constitutional problems of implementation) // Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. Krasnoyarsk. 2018. No. 4 (33). P. 30-37. (In Russian).
12. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 01 dekabrya 2015 g. № 30-P «Po delu o provere konstitutsionnosti chastei 4, 5 i 5.1 stat'i 35, chastei 2 i 3.1 stat'i 36 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii" i chasti 1.1 stat'i 3 zakona Irkutskoi oblasti "Ob otdel'nykh voprosakh formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya munitsipal'nykh obrazovaniy Irkutskoi oblasti" v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoi Dумы» («The case of checking the constitutionality of parts 4, 5 and 5.1 of Article 35, parts 2 and 3.1 of Article 36 of the Federal Law «On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» and Part 1.1 of Article 3 of the Law of the Irkutsk Region «On certain issues of the formation of local self-government bodies of municipalities of the Irkutsk Region» in connection with the request of a group of deputies of the State Duma») // Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF. 2016. No. 2. (In Russian).
13. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 22 yanvarya 2002 № 2-P «Po delu o provere konstitutsionnosti chasti vtoroi stat'i 69, chasti vtoroi stat'i 70 i stat'i 90 Konstitutsii Respubliki Tatarstan, a takzhe punkta 2 stat'i 4 i punkta 8 stat'i 21 Zakona Respubliki Tatarstan "O vyborakh narodnykh deputatov Respubliki Tatarstan" v svyazi s zhaloboi grazhdanina M.M. Salyamova» («The case of checking the constitutionality of part two of Article 69, part two of Article 70 and Article 90 of the Constitution of the Republic of Tatarstan, as well as paragraph 2 of Article 4 and paragraph 8 of Article 21 of the Law of the Republic of Tatarstan «On Elections of People's Deputies of the Republic of Tatarstan» in connection with the complaint of citizen M. M. Salyamov») // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii, 2002. Art 6, 627. (In Russian).
14. Protivodeistvie korruptsii: konstitutsionno-pravovye podkhody (Anti-corruption: constitutional and legal approaches): kollektivnaya monografiya / S.A. Avak'yan, I.P. Kenenova, A.S. Kovler i dr.; ed S.A. Avak'yan. Moscow: Yustitsinform, 2016. 512 p. (In Russian).

15. Federal'nyi zakon ot 04 iyunya 2014 g. № 146-FZ «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «Ob obespechenii konstitutsionnykh prav grazhdan Rossiiskoi Federatsii izbirat' i byt' izbrannymi v organy mestnogo samoupravleniya» i Federal'nyi zakon «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiiskoi Federatsii» («On Amendments to the Federal Law» On Ensuring the Constitutional Rights of Citizens of the Russian Federation to Elect and be Elected to Local Self-government Bodies «and the Federal Law» On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to participate in a Referendum of citizens of the Russian Federation») // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2014. No. 23. Art. 2931. (In Russian).
16. Federal'nyi zakon ot 06 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ (v red. ot 01.07.2021 g.) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» («On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation») // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2003. No. 40, Art. 3822. 2021. No. 27 (Part 1). Art. 5117. (In Russian).
17. Federal'nyi zakon ot 12 iyulya 2006 g. № 107-FZ «O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v chasti otmeny formy golosovaniya protiv vseh kandidatov (protiv vseh spiskov kandidatov)» («On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation regarding the abolition of the form of voting against all candidates (against all lists of candidates)») // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2006. No. 29. Art. 3125. (In Russian).
18. Khabrieva T.Ya., Klishas A.A. Tematicheskii kommentarii k Zakonu Rossiiskoi Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoi vlasti» (Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ «On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public Power»). Moscow: Norma, INFRA-M, 2020. 240 p. (In Russian).
19. Local Government Act (410/2015). URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf> (Accessed: 20.09.2020).
20. Municipal Government Act. Chapter M-26. URL: <https://www.qp.alberta.ca/documents/acts/m26.pdf> (Accessed: 12.10.2020).

Сведения об авторе

Колесников Андрей Владимирович – доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии (Саратов) / kaviras@yandex.ru

Information about the author

Kolesnikov Andrei – Associate Professor, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Chair of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy (Saratov) / kaviras@yandex.ru