

ИССЛЕДОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В.В. Полянский*, В.Э. Волков**

ГАРМОНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ — ЦЕЛЬ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

***Аннотация.** В статье анализируются вопросы реформирования местного самоуправления с учетом реального состояния муниципальной власти в Российской Федерации. Современная российская модель местного самоуправления не вполне соответствует представлению о социальном и конституционном предназначении муниципальной власти. Отмечается формальное существование институтов местной власти при несовпадении субъекта и объекта самоуправления в значительном большинстве муниципальных образований. В социально-политической действительности органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов действуют на основе принципов, присущих системе государственной власти. Местное самоуправление рассматривается как форма публичной власти, полноценная реализация которой возможна лишь при наличии социально-психологической готовности населения к самоорганизации, саморегулированию и самоконтролю. Для гармонизации системы местной публичной власти предлагается ряд мер, направленных на реформирование местного самоуправления. Требуется разграничение муниципальной власти в поселениях и государственной власти в административно-территориальных единицах, непосредственно входящих в состав субъектов Российской Федерации. Авторы моделируют систему органов государственной власти в крупных городах и районах, предлагают порядок их институционализации и механизм публично-правовой ответственности. Определяются принципы формирования территориальной, организационной и компетенционной основы поселенческой модели местного самоуправления.*

***Ключевые слова:** гармонизация, публичная власть, государственная власть, местное самоуправление, субъект федерации, муниципальное образование, административно-территориальная единица, компетенция, ответственность, конституционное право.*

© Полянский Виктор Владимирович

* Кандидат юридических наук, профессор кафедры государственного и административного права Самарского государственного университета
[ikafedra@gmail.com]

443011, Россия, г. Самара, ул. Академика Павлова, д. 1.

© Волков Владислав Эдуардович

** Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права Самарского государственного университета
[wolfcom@gmail.com]

443011, Россия, г. Самара, ул. Академика Павлова, д. 1.

Государственное строительство — динамическое развивающееся явление, и оно должно адекватно реагировать на изменения в развитии государственно организованного общества, внутренние и внешние вызовы и угрозы, ведущие к нестабильности, разрушению исторически сформировавшихся ценностей. Сама публичная власть, обладая внутренней энтропией, нередко продуцирует конфликты, в том числе системные. В то же время в механизме публичной власти должны быть внутренние ресурсы гармонизации публично-властных отношений, которые могли бы предупреждать, прекращать деструктивные процессы. В современной России очевидна неэффективность макросистемного построения публичной власти: функции, компетенция государственной и самоуправленческой власти несбалансированы по критериям объема и их материально-финансового обеспечения, не отражают задачи сохранения территориальной целостности Федерации, обеспечения национальной безопасности, гарантирования государственного суверенитета и выполнения функций социального государства. В силу этого необходимо выработать политические, правовые и организационные идеи и воплотить их в реальную публично-властную практику в соответствии с заложенными в Конституции России ценностями государственности и демократии и в интересах человека и гражданина.

Что имеется к настоящему времени в правовом регулировании и практике местного самоуправления как разновидности публичной власти и какие факторы необходимо учитывать при выработке практики гармонизации государственной и самоуправленческой публичных властей?

В соответствии с п. 2 ст. 3 Конституции РФ и п. 2 ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ местное самоуправление является формой осуществления публичной власти народом РФ. Представление о публичном характере местного самоуправления неоднократно выражалось в правовых позициях Конституционного Суда РФ². Местное самоуправ-

ление, органы которого не входят в систему государственных органов, выступает как вид публичной власти, одновременно называемой муниципальной властью.

Системный анализ конституционно-правовых актов позволяет выделить следующие формализованные особенности муниципальной власти: 1) специфический носитель (субъект) власти — в зависимости от законодательных подходов, реализованных в конкретных субъектах РФ, таковым является население муниципального образования или местное сообщество; 2) локально-территориальный характер предметов ведения и полномочий; 3) реализация муниципальной власти посредством прямых и представительных институтов местного самоуправления; 4) особая сфера реализации муниципальной власти, которая раскрывается через понятие «вопросы местного значения»; 5) организационная обособленность муниципальной власти от государственной³.

Обоснованность выделения категории «муниципальная власть» признана практикой Конституционного Суда РФ. В мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П отмечено, что «в соответствии со статьей 130 (ч. 2) Конституции Российской Федерации местное самоуправление — как публичная (муниципальная) власть — осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления»⁴.

Вместе с тем в науке муниципального права признано, что категории «местное самоуправление» и «муниципальная власть» не являются тождественными. Формирование, организация и деятельность муниципальной власти невозможны без местного самоуправления; но не всякая система местного самоуправления есть воплощение муниципальной власти как особой формы реализации публичной власти, существующей наряду с властью государственной⁵.

Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532; постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

³ Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. проф. Н.С. Бондаря. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2002. С. 13.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

⁵ Бондарь Н.С. Правотворчество как особая форма реализации муниципальной власти // Нормотворчество муниципальных образований России: Содержа-

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708; постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» //

Местное самоуправление является не только организационно-правовой формой реализации муниципальной власти, но и видом социального управления, идеалом, приближение к которому свидетельствует об уровне развития общества и государства. Формирование такого социального института, как местное самоуправление, в современном государстве — это объективный и длительный процесс. Становление муниципальной власти не может быть искусственно ограничено определенным сроком, поскольку территориальное самоуправление — результат эволюции общества, свидетельство зрелости гражданского сознания людей, обладающих социально-психологической готовностью к самоуправлению — самоорганизации, саморегулированию, самоконтролю. Необходимо изменение сознания людей, добровольное объединение их в местные сообщества, обладающие достаточными организационными и материальными ресурсами для решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности на определенной территории.

В качестве отличительного признака подлинного местного самоуправления как организационно-правовой формы осуществления муниципальной власти обычно называют совпадение или непосредственное взаимодействие субъекта и объекта управленческой деятельности. «Если речь идет о самоуправлении, следовательно, налицо воздействие управляющей системы самой на себя. Таким образом, есть не две системы — управляющая и управляемая, а одна — самоуправляемая», — отмечает Е.С. Шугрина⁶. Однако в современной России теоретический вывод о совпадении субъекта и объекта самоуправления в значительной части муниципальных образований, особенно в городских округах и муниципальных районах, является скорее идеальной целью, чем практической реальностью.

Сегодняшнее состояние муниципального строительства в большей части субъектов Федерации следует охарактеризовать как номинальное самоуправление, если не сказать — правовая фикция. Местное самоуправление на так называемом верхнем территориальном уровне (в пределах территорий муниципальных районов и городских округов) находится в неразвитом состоянии как в смысле участия в демократических процедурах, так и

в смысле готовности населения к добровольному объединению для решения вопросов местного значения на столь обширных территориях. Формально существуют институты местного самоуправления, населению предложено участие в демократических процедурах (выборах, местных референдумах, отзыве выборных должностных лиц, публичных слушаниях и др.). Но граждане не демонстрируют достаточной готовности к полноценной реализации идеалов муниципальной демократии. Самоуправленческая активность населения обычно ограничивается периодическим, отнюдь не массовым голосованием на муниципальных выборах, направлением обращений в органы местного самоуправления и участием в публичных слушаниях. Чаше проводятся протесты, нежели самоорганизованное позитивное действие для решения вопросов местного значения.

Органы, должностные лица местного самоуправления и граждане демонстрируют высокую степень взаимного отчуждения, взаимодействие между ними практически ничем не отличается от формальных стандартов, принятых в системе отношений гражданина и органов государственной власти. Более того, зачастую реакция федеральных и региональных государственных институтов на сигналы граждан оказывается более своевременной и результативной, чем обратная связь в системе самоуправления. Нередко органы и должностные лица самоуправленческой власти служат частным и частнокорпоративным интересам отдельных лиц и организаций, о чем свидетельствует непрозрачная, лишенная самоконтроля жителей практика разрешения строительства коммерческих объектов далеко не в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд. Не случайно в Самарской области из-за такой самоуправленческой политики появились десятки тысяч обманутых дольщиков, разрешение проблем которых взяло на себя государство (отчасти за счет ни в чем не повинных самоуправляющихся налогоплательщиков). Граждане платят самоуправлению той же монетой: большинство людей живет частными и узколокальными интересами, по возможности стараясь не вступать в отношения с муниципальными институтами.

В конституционно-правовой доктрине преобладает точка зрения, согласно которой местное самоуправление в России, являясь разновидностью публичной власти, носит государственно-общественный характер. Реализация государственно-общественной концепции конституционно-правового регулирования местного самоуправления предпо-

ние. Техника. Эффективность: сб. статей. Н.Новгород, 2002. С. 11.

⁶ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 9.

лагают его осуществление «местным сообществом» — объединением людей, основанным на осознании общей цели социального благоустройства муниципального образования. В региональном законодательстве и уставах муниципальных образований понятие «местное сообщество» используется наряду с понятием «население». Подобное понимание местного сообщества соответствует содержанию Европейской хартии местного самоуправления 1985 г.⁷

Для формирования местного сообщества определяющее значение имеет осознание населением муниципального образования общего интереса в решении хозяйственно-экономических, социально-культурных и иных вопросов местного значения⁸. Кроме того, по обоснованному замечанию С.А. Авакьяна, категория «местное сообщество» подразумевает, что не каждый житель может стать членом сообщества, не исключает прием в сообщество⁹.

Но в подавляющем большинстве крупных муниципальных образований необходимый уровень самоорганизации не достигнут, осознание населением общих целей совместной деятельности отсутствует.

Такое осознание в современных условиях большинства субъектов РФ возможно только в малых социальных группах — в пределах сообщества жителей многоквартирного жилого дома, жилого микрорайона, сельского поселения. Местными сообществами сегодня следует считать соседские и гражданско-ассоциативные локальные сообщества, социальное взаимодействие в которых производно от совместного места жительства и сходных интересов в обустройстве общей среды обитания на части территории муниципального образования¹⁰. На данный момент это уровень не местного самоуправления, а территориально-общественного самоуправления (ТОС)¹¹.

⁷ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010.

⁸ Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 13.

⁹ Авакьян С.А. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: вопросы реализации: материалы науч.-практ. конференции 25 апреля 1996 г. М., 1996. С. 10.

¹⁰ Шрейдер В.Ф. Региональное измерение социальной политики местного самоуправления: автореф. дис. ... докт. полит. наук. М., 2006.

¹¹ Согласно п. 3 ст. 27 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Если население, объединившееся на основе общности интересов для реализации общих целей ТОС в местное сообщество, — это коллектив, основанный на принципе добровольного общественного объединения, то население муниципального образования — это территориальный публичный коллектив, с которым индивид связан всегда, поскольку существование вне территории какого-либо муниципального образования невозможно. Гражданин получает право на участие в местном самоуправлении не в силу осознания общих целей социального благоустройства и вступления в местное сообщество, а в силу его административной регистрации по месту жительства или по месту пребывания. В данном случае подчеркивается объективный, не волевой характер взаимодействия граждан, проживающих на территории муниципального образования. Процедура регистрации носит административный характер и не связана с выражением воли проживающих в муниципальном образовании граждан на прием новых членов в сообщество¹².

Существует связь этой теоретической концепции с принципами позитивного права. В соответствии с п. 2 ст. 3 Конституции РФ и ст. 22, 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формами непосредственного осуществления местного самоуправления населением являются местный референдум и муниципальные выборы. Согласно п. 4 ст. 17 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях...»), основанием для участия гражданина РФ в данных демократических процедурах является установленный органами регистрационного учета факт нахождения его места жительства на территории этого участка. Индивид получает представление об общих интересах жителей муниципального образования в случае более или менее длительного проживания в определенной местности. Однако согласно п. 5 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях...» ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства на определенной территории РФ, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина на данной территории, устанавливаются только Конституцией РФ. Частью 2 ст. 81 Конституции РФ такое ограничение предусмотрено в отношении кандидата на долж-

¹² Определение Верховного Суда РФ от 25.11.2004 по делу № 6-Г04-14.

ность Президента РФ. Таким образом, ни для одной выборной должности, замещаемой на муниципальных выборах, не может устанавливаться обязательное требование нахождения места жительства кандидата на территории муниципального образования¹³.

Любые ограничения прав граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства на участие в местном самоуправлении путем реализации пассивного избирательного права в зависимости от осознания индивидом общих целей социального благоустройства на территории муниципального образования являются антиконституционными, вступают в противоречие с принципами реализации политических прав граждан РФ.

В настоящее время именно население, а не местное сообщество (в классическом значении этого термина) является субъектом местного самоуправления. Население муниципальных районов и городских округов представляет собой территориальный коллектив, по своим конституционно-правовым характеристикам аналогичный населению субъекта РФ, народу РФ.

Это подтверждается при анализе практики реализации форм местного самоуправления. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в местном самоуправлении определены в гл. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Они либо выражаются в непосредственном принятии обязательных властных решений населением муниципального образования, либо означают возможность участия граждан в публично-властной деятельности органов местного самоуправления. Общественный элемент, для которого свойственны принципы свободного и добровольного объединения граждан на основе общности интересов для реализации общих целей во властной деятельности по осуществлению местного самоуправления в формах непосредственной демократии, не реализуется.

¹³ Правовая оценка нарушения общих условий реализации пассивного избирательного права была дана в постановлении Конституционного Суда РФ от 24.06.1997 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» // *Собрание законодательства РФ*. 1997. № 26. Ст. 3145; постановлении Конституционного Суда РФ от 27.04.1998 № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан»» // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 18. Ст. 2063.

Сама по себе многочисленность форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форм участия населения в местном самоуправлении не означает приобретения местным самоуправлением особых общественных свойств. Так это было и в условиях советского государства, когда власть имела характер государственной, а народ участвовал в ней через формы непосредственной демократии. Некоторое расширение непосредственных форм местного самоуправления и участия в самоуправлении не придали самоуправлению как разновидности публичной власти большей эффективности в решении вопросов местного самоуправления. Это вытекает как из объективных показателей функционирования институтов местного самоуправления, так и из субъективных устойчивых представлений населения о большей доступности и эффективности деятельности институтов государственной советской власти с ее общественным компонентом, в том числе и партийным, который обладал корректирующим в отношении Советов потенциалом.

Многие организационные формы непосредственной демократии в практике муниципального строительства не применяются. В муниципальных выборах, которые являются императивной формой непосредственной демократии на данном уровне, традиционно принимает участие меньшинство избирателей. По оценкам экспертов в сфере электоральных технологий, без применения специфических технологий повышения явки избирателей привлечь к участию в муниципальных выборах удалось бы лишь 5–10% населения¹⁴. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на практике оказывается не реальной процедурой, а номинальной декларацией такой возможности¹⁵. Проявление общественной активности в местном самоуправлении минимально. А местный референдум по инициативе населения (именно в этом случае он становится формой самоорганизации) вообще не проводится.

Определение структуры органов местного самоуправления основано на принципах, характерных для формирования системы органов государственной власти. Порядок образования представительного и иных ор-

¹⁴ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. С. 205.

¹⁵ Князев С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // *Журнал российского права*. 2005. № 6. С. 59.

ганов местного самоуправления, правила замещения должности выборного главы муниципального образования и других выборных должностных лиц местного самоуправления определены в гл. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральным законом «Об основных гарантиях...» предусмотрены нормы, применяемые при формировании органов государственной власти и органов местного самоуправления. Установлены унифицированные принципы организации и проведения выборов, принципы участия в них избирателей. Отмечаются лишь отдельные особенности организации и проведения муниципальных выборов¹⁶, которые являются технологическими, связаны лишь с ограниченностью территории избирательных округов и не могут свидетельствовать о выражении «общественного» элемента в процедуре формирования институтов муниципальной власти.

Единую конституционно-правовую природу имеет ответственность органов публичной государственной и муниципальной власти. Ни основания, ни процедура ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством принципиально не отличаются от оснований и процедуры ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц (руководителей высших органов исполнительной власти) субъектов РФ. Вследствие этого постановка вопроса о необходимости дифференциации муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц государственной власти представляется многим надуманной¹⁷.

Совершенно не совместима с сущностью самоуправления система взаимодействия самоуправляющихся индивидов и органов и должностных лиц местного самоуправления. Так, граждане, обладая правом на обращения к указанным субъектам, должны ждать ответа в пределах установленного законом о порядке рассмотрения обращений граждан месячного срока. Между прочим, это правило распространяется и на сельские поселения.

Отмеченные обстоятельства позволяют заключить, что властные структуры, создаваемые на территориальном уровне городских округов и муниципальных районов, фактически имеют государственную природу. Местное

самоуправление в действительности играет роль нижней ступени в системе государственной власти, становясь уровнем концентрации бюрократических традиций взаимоотношения с гражданами. Кроме того, в современных условиях важнейшие жизненные потребности населения (например, образование, здравоохранение, социальная защита) обеспечиваются через государственный управленческий механизм.

Конституционно-правовое регулирование самоуправленческих отношений может быть эффективным только в том случае, если будет основано на учете реальных условий функционирования муниципальной власти. Иное приводит к формированию заведомо недееспособных муниципальных институтов. Например, широкую известность приобрела проблема фактически несуществующей муниципальной милиции¹⁸.

В данных условиях существующая модель организации местной власти на уровне городских округов и муниципальных районов не вполне обеспечивает реализацию принципа максимально возможной близости органов местного самоуправления к населению. Так, выборы главы городского округа Самара проводятся на территории, превышающей пределы некоторых округов по выборам в органы государственной власти.

При выработке концепции гармонизации в системе публичной власти и реформирования местного самоуправления необходимо исходить из следующих посылок.

Статья 131 Конституции РФ определяет поселенческий принцип территориальной организации местного самоуправления — в городских, сельских поселениях и иных территориях. Но это не означает, что местное самоуправление должно быть в любом городе, районе единственно возможной формой публичной власти. Из содержания ст. 71–73 Конституции РФ следует, что административно-территориальное устройство субъектов РФ находится в их исключительном ведении, и территория субъекта РФ может включать не только муниципальные образования, но и территориальные образования, в которых осуществляется государственная власть. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сохраняет понятие на-

¹⁸ Стенограмма выступления заведующего кафедрой конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. д.ю.н., проф. В.И. Фадеева на встрече Президента РФ В.В. Путина с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин // Официальный сайт Президента России. 07.11.2013. URL: <http://kremlin.ru/news/19579> (последнее посещение: 07.02.2014).

¹⁶ Сергеев А.А. Указ. соч. С. 387.

¹⁷ Князев С.Д. Указ. соч. С. 57.

селенных пунктов — сельских (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), городских (ст. 2). Это понятие является характеристикой административно-территориального устройства, но не самоуправляющейся единицы. И при этом в субъектах Федерации, обладающих исключительным правом регулирования вопросов административного устройства, отсутствует специальное законодательство, которое ранее во многих субъектах, в том числе и в Самарской области, существовало.

Конституция РФ позволяет предусмотреть в региональном законодательстве формирование территориальных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, действующих в границах территорий, на которых сейчас формально декларируется местное самоуправление. Результатом должно стать разграничение нынешней двухуровневой модели муниципальной власти на местное самоуправление в поселениях и на внутригородских территориях, с одной стороны, и на государственную власть на территории нынешних городских округов и муниципальных районов, с другой.

Поскольку определение общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении РФ и ее субъектов, реализация данного предложения потребует изменений в соответствующем федеральном законе. Потребуется также определение принципов образования, формирования и деятельности территориальных органов государственной власти, учрежденных в городах и районах, непосредственно входящих в состав субъекта РФ.

Для обеспечения единства системы государственной власти на всей территории РФ следует внести дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусмотрев обязательное формирование территориальных органов исполнительной власти субъектов Федерации — государственных администраций в единицах административно-территориального деления, непосредственно входящих в состав субъекта Федерации. Например, согласно ст. 52 Устава Самарской области (принят постановлением Самарской Губернской Думы от 05.12.2006 № 2679) в состав Самарской области непосредственно входят административно-территориальные единицы области — 10 городов областного значения и 27 районов области. В каждом городе областного значения и районе области должны быть

сформированы исполнительные органы государственной власти Самарской области — государственные администрации, возглавляемые главой администрации города (района). Главы администраций городов и районов назначаются на должность губернатором Самарской области из числа кандидатур, например выдвинутых политическими партиями, и самостоятельно формируют подотчетный им исполнительный орган в соответствии с законом Самарской области. Не исключается и вариант единоличного решения главы субъекта Федерации по вопросу назначения главы города, района. В любом случае у главы региона должен быть самостоятельный выбор варианта наделения глав городов и районов полномочиями с учетом ответственности за его выбор.

Государственная администрация должна быть частью исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации — его территориальным подразделением. В этом случае будет сохранена идеология Конституционного Суда РФ применительно к формированию органов публичной власти в условиях совмещения на территории города, района институтов публичной государственной и муниципальной власти¹⁹. Создание территориальных органов власти соответствует традициям государственного и муниципального управления. Например, в практике самарского самоуправления имеет место структурирование городской администрации по двум признакам. Территориальными подразделениями являются администрации городских районов, а функциональными — департаменты, управления.

Изменение публично-правовой природы власти на уровне городов и районов потребует модификации принципов ответственности органов публичной власти. Переход к формированию территориальных органов исполнительной власти на административных началах исключает возможность эффективного применения существующих механизмов ответственности должностных лиц перед населением. В то же время это не должно приводить к снижению уровня защищенности прав граждан и бесконтрольному администрированию со стороны государственной исполнительной власти. Следует воспринять положительный опыт советского строительства и реализовать в федеральном законодательстве об общих принципах организации

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». Пункт 5 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ принцип двойного подчинения районных и городских государственных администраций²⁰. Глава городской районной государственной администрации будет иметь прямую соподчиненность с главой субъекта Федерации, а структурные подразделения администрации будут находиться в двойном подчинении. С одной стороны — городскому представительному органу как государственной институции, а с другой — соответствующему профильному министерству (ведомству) субъекта Федерации. Это позволит сохранить гармоничный алгоритм управления единым хозяйственным, социально-культурным комплексом субъекта Федерации и обеспечить должный уровень демократизма публично-властного управления. Населению городских поселений и районов важно не название публичной власти, а ее реальные возможности и устремления по обеспечению и защите интересов каждого человека.

Неизбежны критика идеи назначения глав администрации городов и районов главой субъекта с позиций недопустимости сокращения «территории прямой демократии» и демонстрация многочисленных результатов социологических исследований, согласно которым подавляющее большинство граждан выступают за выборность муниципальных органов власти, в том числе и глав. Но при этом обычно не упоминаются результаты реальных муниципальных выборов, которые свидетельствуют о том, что голосование проводится при оскорбительно для демократии минимальной явке избирателей, обесценивающей саму идею муниципальной демократии²¹. Если уж сохранять выборы, то давайте сделаем голосование обязательным!?

При этом граждане не могут быть лишены права на осуществление местного самоуп-

равления, и у них должна быть возможность реализации данного права на территориальном уровне, обеспечивающем максимально эффективное решение вопросов местного значения и выполнение задач социального государства. В настоящее время таким уровнем являются районы городов, сельские и городские поселения. Этот подход соответствует конституционным основам определения территориальных пределов муниципальной власти. Согласно определению Конституционного Суда РФ от 05.06.2003 № 274-О²² население городского, сельского поселения — независимо от численности — не может быть лишено права на местное самоуправление, что не исключает возможности создания муниципальных образований как на основе самостоятельных поселений или их объединений, так и на основе отдельных территориальных частей поселений, в частности внутригородских муниципальных образований.

То есть в крупных городах с административным районным делением должна быть возможность реализации институтов самоуправления на районном уровне. В городах, не имеющих районного деления, если самоуправление будет формироваться в сегментарной системе, нужно определиться с границами сегментов, характером полномочий муниципальных образований и их органов, гармонизированных с вопросами местного значения. Потребуется заново определить внутригородские территории — например, микрорайоны, их границы с учетом исторически сложившихся общностей. В сельских районах, включающих в свой территориальный состав города районного значения, поселки городского типа, села и подобные населенные пункты, самоуправление может осуществляться в границах существующих муниципальных образований. Также возможно укрупнение муниципальных образований в муниципальный округ за счет их объединения при наличии экономических, социальных, географических и иных показателей и сохранении у сообщества возможности к самоорганизации.

Следуя этой логике, необходимо серьезно пересмотреть перечень вопросов местного значения, находящихся сегодня в ведении муниципальных образований. Муниципально-территориальное устройство и административно-территориальное устройство имеют различное социально-правовое значение, свои конституционные цели, задачи, функции, они не должны отождествляться и подменяться друг другом. Различаются и способы правового регулирования компетенционных

²⁰ Об оценке возможностей применения принципа двойного подчинения в условиях современной Российской Федерации см. стенограмму выступления заведующего кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, д.ю.н., проф. С.А. Авакьяна на встрече Президента РФ В.В. Путина с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин // Официальный сайт Президента России. 07.11.2013. URL: <http://kremlin.ru/news/19579> (последнее посещение: 07.02.2014).

²¹ Как правило, явка на выборах депутатов представительных органов крупных городских округов редко превышает 30% от численности граждан, имеющих право на участие в муниципальных выборах. См., например, данные об итогах голосования на выборах депутатов Думы городского округа Тольятти 8 сентября 2013 г. на сайте избирательной комиссии городского округа Тольятти: URL: <http://goo.gl/4cdHB1> (последнее посещение: 07.02.2014).

²² Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

отношений. Если нормативное определение предметов ведения и полномочий территориальных органов государственной власти субъекта РФ осуществляется им самостоятельно, то компетенционные отношения в системе муниципальной власти являются элементом общих принципов организации местного самоуправления, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов и требуют изменения федерального законодательства. Этот вопрос следует решать с учетом экономических, географических, демографических, социальных, этнических, конфессиональных и иных характеристик муниципального образования, территориальной единицы (город, село, поселок и т.д.), опираясь на принцип субсидиарности²³.

В любом случае изначально надо определить природу и границы вопросов местного значения и под них формировать полномочия. Но не наоборот. Полномочия для соответствующего уровня местного самоуправления будут зависеть от дефинирования понятия «вопросы местного значения» с учетом социально-психологической готовности населения к самоуправлению. Кроме того, с учетом многомерности поселений, которые должны обладать правами местного самоуправления, необходимо провести большую дифференциацию вопросов местного значения применительно к разнородным поселениям, частям поселений. При этом федеральное законодательство должно предоставить полномочия по дифференциации статуса муниципальных образований законодательному (представительному) органу субъекта Федерации. Принимая во внимание ограниченность ресурсов местного самоуправления — материальных, финансовых, организационных, в том числе кадровых, — надо, где это возможно, использовать формулу определения полномочий через «участие» муниципальных образований в осуществлении тех или иных функций.

²³ Не утративший современного звучания смысл принципа субсидиарности изложил Римский Папа Пий XI в энциклике *Quadragesimo Anno* («В год сороковой») от 15 мая 1931 г. Он писал: «Основным принципом социальной философии, установленным и неизменным, является то, что никто не должен отбирать у индивидуумов и передавать обществу те возможности, которые они могут реализовать собственной инициативой и усилиями. Отсюда одновременно несправедливостью, суровым грехом и нарушением правильного устройства будет передача большему по размерам и сложности сообществу тех функций, которые могут быть обеспечены и реализованы нижестоящими и подчиненными структурами». Как видим, на индивидуальном, т.е. низовом, уровне должны оставаться те возможности, которые там могут реализоваться «собственной инициативой и усилиями» (Цит. по: Burgess M. *Federalism and European Union*. London & New York. 1989. P. 52.)

Формы местного самоуправления и участия граждан в самоуправлении также должны быть модифицированы с учетом того, что назначением самоуправления является решение важнейших для граждан вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности, обладающих установленным законом качеством — «местного значения».

Усилить положительную роль в социально-психологической подготовке населения к самоуправлению может изменение механизмов взаимодействия каждого конкретного человека с институтами муниципальной власти. В частности, требуют сокращения сроки рассмотрения обращения граждан в органы местного самоуправления. Общий срок в 30 дней, установленный Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации», должен быть сокращен как минимум до 15 дней в случае направления обращения в орган местного самоуправления внутригородской территории или поселения. Местный референдум в муниципальных образованиях должен организовываться и проводиться в более упрощенном порядке, нежели это предусмотрено действующим законодательством субъектов Федерации о местных референдумах. Требуют упрощения и процедуры публичных слушаний с одновременным усилением гарантий прозрачности, объективности, репрезентативности при принятии на них решений.

На первый взгляд реализация предложенной концепции вызовет проблему включенности городского и районного представительного органа в механизм публичной власти с точки зрения отграничения местного самоуправления и государственной власти. Но, по смыслу Конституции, не исключается возможность существования представительных государственных и муниципальных институтов на одной и той же территории. В районах и городах с районным делением представительный орган государственной власти будет инструментом гармонизации интересов населения внутригородских территорий и поселений, гармонизации системы государственной и муниципальной власти.

Учитывая характер местного самоуправления — решение вопросов, связанных с вопросами обеспечения жизненных потребностей населения без учета политических факторов, предлагается исключить практику выборов по партийным спискам, хотя это не исключает выдвижения партиями кандидатов по одномандатным округам. Муниципальные выборы должны проводиться на основе мажоритарной избирательной системы. Это в

наибольшей степени будет соответствовать функциональному назначению представительных органов муниципальных образований. Существует обоснованное мнение, что задачи и функции представительных органов, которые выполняют депутаты, можно разделить на три группы. «Первая — законотворческая, принятие нормативных актов. Вторая — отстаивание интересов жителей определенной территории. Третья — защита интересов отдельных граждан. Очевидно, что доля этих функций сильно различается для представительных органов разных уровней. На федеральном уровне преобладают первая и вторая задачи, при этом первая более характерна для нижней палаты, а вторая — для верхней. На муниципальном уровне вторая и третья задачи преобладают над первой»²⁴. При этом главным достоинством мажоритарной избирательной системы, основанной на голосовании в одномандатных округах, считается ее ориентированность на представительство интересов граждан, проживающих на территории округа, близость кандидатов и избранных депутатов к избирателям, что принципиально важно для муниципальной демократии.

Поскольку реализация статуса действующих органов местного самоуправления осуществляется посредством волеизъявления граждан, которые проживают на соответствующих самоуправляющихся территориях и которые посредством выборов сформировали выборные органы муниципальных образований на конкретный срок²⁵, их полномочия не должны прекращаться досрочно. Переход к новой системе муниципальных образований следует осуществить по мере истечения полномочий выборных институтов местного самоуправления.

Контрольная функция в системе муниципальных образований должна реализовываться в целом на тех же принципах, которые заложены в действующем законодательстве о местном самоуправлении. На городском,

районном уровне контроль может осуществляться через механизм существующих региональных контрольно-счетных институтов, а также контрольных органов в системе исполнительной власти.

Современная система избирательных комиссий может быть практически сохранена, за исключением того, что избирательные комиссии нынешних городских округов и муниципальных районов обретут статус государственных органов, поскольку предлагается сохранить выборность представительных органов, а возможно, и глав городов и районов как институтов государственной власти.

Переход к новой системе государственного управления и местного самоуправления потребует масштабных законодательных новаций, в связи с чем необходимо внесение изменений и дополнений:

- в Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления...», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов...», Налоговый кодекс, Бюджетный кодекс, Градостроительный кодекс и другие федеральные нормативные правовые акты;
- в правовые акты субъектов Федерации — конституции и уставы, законодательство о бюджетном процессе в субъектах Федерации, о делегировании полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления, о формах непосредственной демократии в системе местного самоуправления и др. Необходимо сформировать (восстановить) законодательство об административно-территориальном устройстве субъекта (там, где имеется, модернизации подлежит и закон о населенных пунктах).

Также потребуется приведение муниципальных правовых актов в соответствие с федеральным и региональным законодательством.

Библиография:

1. Авакьян С.А. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: вопросы реализации: материалы науч.-практ. конференции 25 апреля 1996 г. — М., 1996.
2. Бондарь Н.С. Правотворчество как особая форма реализации муниципальной власти // Нормотворчество муниципальных образований России: Содержание, техника, эффективность. — Н.Новгород, 2002.

²⁴ Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М.: Аспект Пресс, 2005. С. 28.

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П. П. 6.

3. Князев С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. — 2005. — № 6.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. — М., 2010.
5. Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. — М., 2002.
6. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. — М., 2006.
7. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 2007.
8. Burgess M. Federalism and European Union. — London & New York, 1989.

References:

1. Avak'yan S.A. Federal'nyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii»: voprosy realizatsii: materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii 25 aprelya 1996 g. — М., 1996.
2. Bondar' N. S. Pravotvorchestvo kak osobaya forma realizatsii munitsipal'noi vlasti // Normotvorchestvo munitsipal'nykh obrazovaniy Rossii: Soderzhanie. tekhnika. effektivnost'. — Nizhnii Novgorod. 2002.
3. Knyazev S.D. Konstitutsionnaya otvetstvennost' v munitsipal'nom prave: voprosy teorii i praktiki // Zhurnal rossiiskogo prava. — 2005. — № 6.
4. Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii / pod red. V.D. Zor'kina. L.V. Lazareva. — М., 2010.
5. Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii / pod red. N.S. Bondarya. — М., 2002.
6. Sergeev A.A. Mestnoe samoupravlenie v Rossiiskoi Federatsii: problemy pravovogo regulirovaniya. — М., 2006.
7. Shugrina E.S. Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii. — М., 2007.
8. Burgess M. Federalism and European Union. — London & New York, 1989.

Материал поступил в редакцию 18.03.2014.