К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления

ВАСИЛЬЕВ Всеволод Иванович, главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

В статье анализируется постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5¹ статьи 35, частей 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1¹ статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» с точки зрения актуализации проблемы территориальных уровней местного самоуправления. Рассматривается тенденция сближения органов местного самоуправления с органами государственной власти. Обосновываются возможности усиления этой тенденции на разных территориальных уровнях местного самоуправления. Главный акцент сделан на необходимости сохранения конституционных характеристик муниципальной власти. Вместе с тем предусматривается возможность в современных условиях временного перевода верхнего уровня местного самоуправления — городских округов и муниципальных районов — в режим государственного управления. При этом называются условия, без соблюдения которых такой перевод не может быть осуществлен: укрепление поселенческого местного самоуправления, учет интересов и потребностей населения административно-территориальных единиц и др.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, местное самоуправление, территория, поселение, городской округ, муниципальный район, централизация, функции, задачи, преобразование.

On the Territorial Levels Issue of Local Government

V. I. VASILIEV, doctor of legal sciences, professor, honored scientist of the Russian Federation
The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: const@izak.ru

The article examines the Constitutional Court decision of December 1 2015 No. 30-P “On the Case on the Verification of Constitutionality of parts 4, 5 and 5¹ of Article 35, sections 2 and 3¹ of Article 36 of the Federal Law “Concerning the General Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation” and paragraph 11 of Article 3 of the Law of the Irkutsk Region “On Certain Formation Issues of Bodies of Local Self-Government of the Irkutsk Region” Based on the Inquiry of the Group of State Duma Deputies” in terms of actualization of the problem of the territorial levels of local government. We consider the trend of convergence of local governments with public authorities. The possibility of strengthening of this trend in the different territorial levels of local government is justified. The main emphasis is on the need to preserve the constitutional characteristics of the local bodies of self-government. At the same time it provides the possibility, under current conditions, of temporary transfer of the upper-level local self-government — city and municipal districts — to the governance regime. At that the conditions are defined without which the compliance of such transfer cannot be done. These conditions are: strengthening of local self-government settlement, inclusion of interests and needs of general public in administrative-territorial units etc.

Keywords: Constitutional Court of the Russian Federation, local government, territory, settlement, urban district, municipal district, centralization, functions, tasks, transformation.

DOI: 10.12737/23706

Известно, сколь существенное значение имеет конституционное правосудие в системе правового регулирования местного самоуправления. Это подтверждает и постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5¹ статьи 35, частей 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1¹ статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

В центре внимания Конституционного Суда РФ был вопрос о конституционности наделения субъектов Федерации полномочиями по установлению форм муниципальной власти. Но, обосновывая вывод о соответствии Основному закону такого наделения, Суд не мог обойти вопросы о положении местного самоуправления (далее также — МСУ) в нынешних условиях, его роли в общей системе публичной власти, возможности и необходимости участия в решении общегосударственных задач, мере такого участия различных уровней местной власти. Правовые позиции Суда, изложенные в названном постановлении, актуализировали проблему территориальных уровней МСУ, с решением которой (признанием оптимальности действующей системы или ее изменениями) напрямую связано дальнейшее развитие важнейшего института народовластия.

Вопрос об уровнях муниципальной власти стал дискуссионным с самого начала организации МСУ на основе Конституции РФ, принятой в 1993 г. Не внес ясности в этот вопрос и Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих прин-

ципах организации местного самоуправления». Спор о том, где должно действовать МСУ — на поселенческом или на более высоком территориальном уровне, — продолжался. Свою лепту в дискуссию внес и Конституционный Суд РФ. В резонансных для тех лет постановлениях от 24 января 1997 г. № 1-П и от 15 января 1998 г. № 3-П указывалось, что определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, должно способствовать, насколько возможно, приближению органов МСУ к населению и позволяло решать комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение МСУ, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и по существу относятся к полномочиям органов государственной власти.

В постановлении КС РФ от 24 января 1997 г. № 1-П указывалось, что район, непосредственно входящий в состав субъекта Федерации, может включать в свой состав ряд городских и сельских поселений, каждое из которых согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ имеет право быть муниципальным образованием и наделяется всеми правами, предусмотренными ее ст. 130, 131, 132. При таких обстоятельствах обязательное наделение района правами муниципального образования означало бы, что городские и сельские поселения, входящие в состав района, такое право вопреки ч. 1 ст. 131 Конституции РФ утрачивают и становятся лишь подразделениями данного муниципального образования, что не приближало бы органы местного самоуправления к населению, а, напротив, отдаляло бы их от него.

Учитывая соотношение вопросов местного и государственного значения, их уровень и объем в рамках того или иного города, субъект Феде-

рации вправе создать органы государственной власти и в определенных городах, наделив их статусом городов республиканского значения, приравняв их к районам, что должно быть закреплено в административно-территориальном устройстве, определяемом конституцией (уставом) субъекта Федерации. В таком случае муниципальными образованиями могут стать части города, его районы и т. д. Таким образом, вышло, что МСУ должно предпочтительно строиться по одноуровневому принципу. Причем не исключалось, что оно может действовать только на одном низовом уровне. В сельской местности — на уровне сельских поселений, в городской — на уровне субгородских территорий (районов и других частей города).

Практика тем не менее складывалась неоднозначно. На уровне районов создавались и органы государственной власти, и органы самоуправления. Были и такие районы, в которых местное самоуправление действовало на двух уровнях — районном и поселенческом. В ряде крупных городов создавались муниципальные внутригородские районы. Муниципалитеты действовали и на общегородском, и на субгородском уровнях. В ряде городов устанавливалась городская государственная власть¹.

Конец этому разнообразию положил Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). Он определил исчерпывающий перечень видов муниципальных образований, разграничил их функции, ввел двухуровневую систему местного самоуправления в сельской местности, а значительно позднее — в 2014 г. — и в городской местности, добавив к действовавшему перечню типов муници-

пальных образований еще два — городской округ с районным делением и внутригородской район.

Федеральный законодатель, учитывая существенную роль муниципальных районов и городских округов в решении общегосударственных задач, закрепил жесткий режим выполнения ими государственных полномочий. Достаточно напомнить о праве федеральных и региональных органов исполнительной государственной власти издавать обязательные для реализации муниципальными органами нормативные акты, связанные с осуществлением государственных полномочий (ст. 20), об ответственности муниципальных органов перед государством за ненадлежащее осуществление переданных государственных полномочий (ст. 72) и возможности отстранения от должности главы муниципального образования и главы местной администрации за нецелевое расходование средств, выделенных муниципалитету из федерального или регионального бюджета на реализацию соответствующих государственных полномочий (ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ).

Стремясь упорядочить возложение на органы МСУ государственных полномочий, Федеральный закон № 131-ФЗ ввел правило, согласно которому полномочия органов МСУ, установленные федеральными или региональными законами по вопросам, не отнесенным указанными законами к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаче которых муниципальным органам сопутствует выделение необходимых для их осуществления материальных и финансовых ресурсов (ст. 20). Однако ограничению участия органов МСУ в решении задач государственного значения это не помогло.

Фактически Федеральный закон № 131-ФЗ явился правовым актом, положившим начало огосударствлению местного самоуправления как в функциональном, так и в органи-

¹ Подробнее см.: Васильев В. И. Местное самоуправление. М., 1999. С. 316—347.

зационном смысле. Закон систематически пополнялся компетенционными нормами, не имеющими отношения к вопросам непосредственного жизнеобеспечения населения. Многочисленные отраслевые федеральные законы наделяли органы МСУ полномочиями, выходящими за рамки вопросов местного значения. Продолжалась практика «нефинансируемых мандатов», т. е. государственных поручений, никак не подкрепленных с материально-финансовой стороны.

Не в лучшую сторону для МСУ как способа децентрализованного управления меняется режим ведения местных дел. Возможность самостоятельного решения этих дел ограничена отсутствием должного соответствия полномочий и их финансового обеспечения. Муниципалитеты все больше зависят от трансфертов из региональных бюджетов, в которых преобладают средства на устанавливаемые «сверху» целевые расходы. Фактически потеряли специфику особой формы собственности владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом. Прекратила действовать норма об осуществлении права собственности на муниципальное имущество непосредственно населением, хотя это право предусмотрено Конституцией РФ (ч. 1 ст. 130). Из Закона исключены нормы об определении непосредственно населением или представительным органом порядка и условий приватизации муниципальной собственности. В первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ указывалось на то, что особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности устанавливаются особым федеральным законом, но вскоре эта норма исчезла. Территориальное сообщество теперь фактически отделено от права муниципальной собственности, и эта собственность стала, по сути, одной из форм государственной собственности.

Особенно усилился процесс огосударствления местного самоуправления в последние годы. Расширяются зоны совместной ответственности муниципальных и государственных властей — такие как общественная безопасность, образование, здравоохранение, культура, обеспечение жильем нуждающихся, жилищно-коммунальное хозяйство и др. При этом расширяется, с одной стороны, участие органов МСУ в делах государственных, а с другой стороны, усиливается прямое участие государства в делах, связанных с непосредственным жизнеобеспечением населения.

Органы МСУ все больше втягиваются в решение региональных проблем, выступая в роли исполнителей поручений органов государственной власти регионов, активных участников различных планов и программ. Характерно в этом отношении положение крупных городских округов, в том числе столиц субъектов Федерации, в которых сосредоточен экономический, интеллектуальный и кадровый потенциал, имеющий важнейшее значение для социально-экономического развития регионов.

Так, Курганская дума приняла бюджет города на 2016 год, направленный на выполнение 44(!) региональных государственных программ. Нужные средства будут получены городом главным образом из вышестоящего бюджета в виде дотаций, субвенций и субсидий. Похожие бюджеты приняты и во многих других городских округах (не только крупных) и муниципальных районах.

Тенденция к усилению государственной вертикали в сфере МСУ в определенной степени объективна. Она связана с многовековыми централизаторскими традициями российского государственного управления. К ней ведут хронически напряженные поиски государством оптимальных путей решения экономических проблем, требующих (особенно в нынешних сложных услови-

ях) безусловного объединения усилий всех уровней публичной власти. Сказывается менталитет значительной части населения, привыкшей к решениям «сверху» по каждому поводу, безразличной к предоставленным ей Конституцией правовым возможностям самоорганизации местной жизни. Имеет значение полное отстранение населения от распоряжения муниципальной собственностью. Нельзя не учитывать и организационно-поведенческие устремления многих муниципальных чиновников, готовых к подчинению вышестоящим властям и не способных, а главное, не желающих развивать самоуправленческие отношения.

Вряд ли эта тенденция изменится в ближайшей перспективе, поскольку, в частности, предстоят серьезные структурные изменения экономики, реиндустриализация страны на основе использования новейших технологий. А все это потребует тесного взаимодействия и в проведении общей политики всех органов публичной власти.

Постановление КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П связано в значительной степени с этой тенденцией и посвящено «государственной» стороне деятельности муниципальных органов. В документе говорится, что местное самоуправление, будучи ориентировано прежде всего на решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории компактного проживания населения, вместе с тем призвано обеспечить ее социально-экономическое развитие в качестве элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта Федерации, чем обуславливается необходимость сбалансированного сочетания в его организации и деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов.

Эти положения относятся ко всем муниципальным образованиям независимо от их конкретного статуса. Вместе с тем соотношение государственных и местных интересов,

согласно правовым позициям Суда, может быть различным в зависимости от уровня муниципального образования и степени концентрации в его деятельности государственных обязанностей.

Муниципальные районы, городские округа (в том числе городские округа с внутригородским делением), предназначенные, как и все другие муниципальные образования независимо от их территориальной основы, для осуществления муниципальной власти как власти местного сообщества, по своей правовой природе представляют муниципальные образования, сочетающие качества территориального объединения граждан, совместно реализующих на соответствующей территории право на местное самоуправление, и качества публично-территориальной единицы, интегрированной в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций, прежде всего исполняя отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией или ее субъектом. Важно иметь в виду пространственно-территориальные характеристики муниципальных районов, городских округов, высокую концентрацию населения и материально-финансовых ресурсов, тесную взаимосвязь реализуемых на данном уровне публичных функций и задач с вопросами, относящимися к ведению субъектов РФ.

Что касается поселений (сельских и городских), то с учетом присущих им правовых характеристик и в силу ряда объективных закономерностей они более ориентированы на самоорганизацию, нежели крупные муниципальные образования, обладают более высоким, чем муниципальные районы и городские округа, потенциалом личного участия жителей в делах местного сообщества, а передача органам МСУ сельских и

городских поселений государственных полномочий на практике не имеет широкого распространения и происходит только в прямо оговоренных законом случаях.

На «верхнем» уровне муниципальных образований государственные функции и задачи могут концентрироваться и на практике сосредотачиваются в разной степени. Каков допустимый уровень концентрации публичных функций с точки зрения согласованности его с конституционным статусом местного самоуправления как особой формы народовластия, приближенной к населению, и как демократического способа децентрализации управления государственными делами, в названном постановлении Конституционного Суда РФ не говорится.

Суд признает усилившиеся взаимосвязи органов МСУ и органов государственной власти как объективно данные. Судья Конституционного Суда РФ Н. С. Бондарь отмечает в своих комментариях к постановлению КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «усиление единства, в какой-то степени слияние муниципальной и государственной власти». Но в постановлении Суда нет оценки сложившейся практики с точки зрения соответствия конституционным нормам о возможности наделения органов МСУ отдельными, т. е. немногочисленными, полномочиями, а также выполнения требования Федерального закона № 131-ФЗ о разграничении вопросов местного значения и государственных полномочий.

Констатируя усиление роли МСУ в государственных делах, Суд признает необходимость дополнительных правовых средств, позволяющих обеспечить сбалансированную реализацию общегосударственных и местных интересов, взаимодействие и согласованное функционирование органов государственной власти и органов МСУ. Конституционный Суд РФ в качестве именно таких средств рассмотрел право субъектов Федерации, предоставленное им Фе-

деральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, непосредственно определять форму организации муниципальной власти.

Суд признал соответствующие статьи Федерального закона № 131-ФЗ в их новой редакции не противоречащими Конституции РФ как направленные на обеспечение сбалансированной реализации государственных и местных интересов в условиях сложившейся территориальной организации местного самоуправления и разграничения связанных с социально-экономическим развитием соответствующих территорий полномочий органов публичной власти.

Рассматриваемое постановление Суда разграничивает дискреционные полномочия региональных властей в отношении муниципальных районов, городских округов (а также городских поселений с высокой степенью концентрации возложенных на них государственных функций и задач) и городских и сельских поселений. Субъекты Федерации вправе определять как альтернативные варианты, так и единственно возможный вариант устройства муниципальной власти в муниципальных районах и городских округах. А в отношении городских и сельских поселений их возможности ограничены. Эти поселения значительно свободнее и самостоятельнее в определении структуры власти на своем уровне.

Согласно постановлению Суда законом субъекта Федерации для определенных категорий муниципальных образований одного вида может устанавливаться безальтернативный вариант организационной структуры муниципалитета. Это касается, в частности, административных центров (столиц) субъектов РФ. Для других муниципальных образований при определении конкретного варианта порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в структуре органов МСУ главы муниципального образования как единственно возможного применитель-

но к отдельным муниципальным образованиям, относящимся к одному и тому же виду муниципальных образований, необходимо применение нормативно закрепленных критериев определения состава этих муниципальных образований, отражающих объективные особенности осуществления МСУ, включая степень концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение.

Таким образом, муниципальные образования поделены на две группы. В одну из них входят сельские и городские поселения, в другую — городские округа и муниципальные районы в зависимости от степени их участия в решении государственных задач и, соответственно, от меры включенности в систему органов государственной власти и степени усмотрения населения по самостоятельному определению порядка формирования муниципальных органов. Нельзя не согласиться с особым мнением судьи Конституционного Суда РФ А. Н. Кокотова о том, что такие правовые позиции Суда не соответствуют конституционной модели местного самоуправления и противоречат ст. 131 Основного закона.

Важный политико-практический смысл постановления КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П состоит в оправдании дискреционных полномочий субъектов Федерации безальтернативно определять порядок замещения должности главы муниципального района, городского округа и, главное, главы городского округа, включающего столицу региона, в соответствии с которым кандидатуры на этот пост подбираются конкурсной комиссией, наполовину состоящей из назначенцев главы региона, а затем предлагаются для окончательного выбора представительному органу муниципалитета. Такой порядок, установленный Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ, служит, по сути, «демократической» имитацией назначения на

пост главы муниципального образования претендента, лишённого легитимации непосредственно избирателями, но зато, с точки зрения губернатора, наиболее дееспособного и лояльного по отношению к нему. Этот порядок используется сейчас в большинстве субъектов Федерации, сокращая тем самым свободу выбора населением отвечающего их предпочтениям главы муниципального образования и вступая в противоречие с конституционными установлениями.

Постановление КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П, по сути, «приспосабливает» Конституцию РФ к действующему федеральному и региональному законодательству, хотя должно быть наоборот. Конечно, нельзя забывать, что Основной закон относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов установление общих принципов организации МСУ. Но полномочия федерального законодателя здесь не беспредельны. Конституция сама достаточно конкретно регламентирует некоторые принципиальные вопросы организации местной власти, и с этим федеральный законодатель не может не считаться. Устанавливая, что структура органов МСУ определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131), Основной закон, таким образом, относит решение данного вопроса к категории акций прямой демократии, непосредственного осуществления МСУ населением и тем самым выводит эту акцию за рамки полномочий каких-либо органов государственной власти. Никто не может нормативно ограничивать право на непосредственное волеизъявление по данному вопросу членов местного сообщества. С нашей точки зрения, установление в Федеральном законе № 131-ФЗ вариантов формирования муниципальных органов (за исключением, конечно, «комиссионно-конкурсного», введенного Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ), разграничение представительных и исполнительно-рас-

порядительных органов следует расценивать как федеральные гарантии оптимального использования этого права. Именно с этой позиции можно толковать и обосновывать некоторые нормы федерального законодательства (к сожалению, не все) с учетом ст. 12 Конституции РФ, в которой говорится о том, что местное самоуправление в России гарантируется. Передачу же названного права органам государственной власти субъектов Федерации, замену прямого решения данного вопроса населением консультациями с ним трудно считать соответствующими конституционным требованиям, — они противоречат прямому смыслу этих требований.

Правда, постановлением Суда предусматривается необходимость установления нормативно закрепленных критериев безальтернативного определения формы устройства муниципальной власти, которые отражали бы объективные особенности осуществления МСУ, включая степень концентрации возложенных на них публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение. Но вопрос о допустимой мере такой концентрации, которая не нарушала бы статус органов МСУ, остается нерешенным. Само понятие концентрации публичных функций весьма расплывчато. Кроме исключительных случаев, которые предусмотрены самим постановлением Суда, накопление таких публичных функций и задач можно наблюдать в любом муниципальном районе и городском округе и, следовательно, допускать присутствие государства в организации местной власти.

Логика постановления КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П, основанная на признании объективности современных тенденций в местном самоуправлении, подводит к выводу о целесообразности перемен в территориальных уровнях МСУ. Как замечает А. Н. Кокотов, «в позиции Конституционного Суда улавлива-

ется подход, согласно которому модель местного самоуправления в муниципальных районах и городских округах не вполне органична... Городские округа, сформированные на базе крупных и крупнейших городов, муниципальные районы с трудом укладываются в “прокрустово ложе” этой модели, поскольку в них не только велик объем государственных дел, но и важно непосредственное управленческое присутствие государства, притом, что совместное решение гражданами вопросов местного значения затруднено в силу значительной величины городских округов, муниципальных районов... Вместо того, чтобы снимать жесткие барьеры на границе между государством и местным самоуправлением (что, безусловно, важно) за счет искажения конституционного права населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, следует подумать над возможностью перехода к поселенческой модели местного самоуправления, при которой крупные города и административные районы станут основой для низового территориального уровня децентрализованного государственного управления».

Этот вопрос ставился в последние годы неоднократно. Причем его поднимали не только отдельные представители муниципального и экспертного сообщества, но и общественные структуры и научные центры.

В 2008 г. Общественная палата РФ предложила пересмотреть идеологию Федерального закона № 131-ФЗ, отказаться от двухуровневой системы МСУ, учредить районный уровень публичной власти как власти государственной и перейти к системе самоуправления только на поселенческом уровне².

² См.: Общественная палата РФ. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации // Местное самоуправление. 2008. № 2.

В 2009 г. Институт социального развития, подводя итог фундаментального исследования о состоянии местного самоуправления, сделал вывод: «Следует честно признать районные органы частью единой государственной системы исполнительной власти в тех районах, где они фактически встроены в государственную вертикаль»³. Вместе с тем Институт допускал разнообразные варианты организации местной власти в сельской местности.

В конце 2013 г. Институт социально-экономических и политических исследований выступил с инициативой вывести и муниципальные районы, и городские округа с уровня местного самоуправления на государственный уровень, аргументируя эту инициативу возникшей у губернаторов объективной потребностью влиять на социально-экономическую политику в городских округах и муниципальных районах, подразумевая, что управленческий каркас в административно-территориальных единицах, создаваемых на базе преобразуемых муниципальных образований, составят государственные администрации, главы которых будут назначаться губернатором⁴.

В концептуальном плане предлагаемый сценарий развития МСУ допустим. Остаются в силе правовые позиции Конституционного Суда, изложенные в постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П. В документе говорится, что органы государственной власти на уровне районов и городов, имеющих статус административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в состав субъекта

Федерации, по своему статусу и полномочиям, по характеру формирования, функционирования и взаимодействия с вышестоящими органами власти должны соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и вытекающим из этих актов принципам демократии и децентрализации власти, на которых строится организация публичной власти на местах, независимо от того, осуществляется ли она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти. Однако при этом органы МСУ, становясь органами государственной власти, включаются в административно-властные отношения подчиненности и субординации. Иначе вообще трудно различить правовой статус тех и других органов. Вышестоящие органы государственной власти имеют право давать прямые указания нижестоящим органам отменять их решения, налагать дисциплинарные взыскания и т. п. И, конечно, они получают более широкие возможности прямого влияния на формирование нижестоящих органов.

Предлагаемые преобразования сокращают функциональную и организационную самостоятельность местной власти и ограничивают демократические основы управления государственными делами. Это путь к «государственному местному самоуправлению», свойственному местным советам народных депутатов⁵. По большому счету он означает отказ, хотя и частичный, от исторического выбора российским народом, сделанного им в конце XX в., закреплённого в Основном законе государства и предполагающего глубокие демократические преобразования во всех сферах нашей жизни. Но Конституция, видимо, установила слишком высокую планку для орга-

³ Местное самоуправление в России. Состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М., 2009. С. 208.

⁴ См.: Фонд Института социально-экономических и политических требований. Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях. Аналитическая записка. М., 2013 // Информационный бюллетень местного самоуправления. 2013. № 42.

⁵ Подробнее см.: *Пертцук В. А.* Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск, 1963.

низации местного самоуправления, закрепила не вполне реальную для данных исторических условий меру децентрализации управления. Пора признать, что мы просто не можем и в краткосрочной и среднесрочной перспективе достигнуть этой высоты, т. е. выстроить местное самоуправление по европейским стандартам, заложенным в конституционную модель муниципальной власти.

Укоренение в России реально-го, цивилизованного местного самоуправления — дело не одного поколения. В стране, имеющей слабые традиции самоуправления, саморегулирования, самоорганизации, нужно кроме всего прочего «вырастить традицию, упрочить мировоззренческие установки, создать муниципальный культурный стереотип. Однако, как показывают социологические исследования, процесс формирования общественной психологии, адекватный местному самоуправлению, «пошел». Успех этого процесса зависит от признания и поддержки местного самоуправления всеми другими уровнями власти, а также структурами гражданского общества и самим населением»⁶.

Таким образом, в развитии важнейшего института народовласти не следует упускать из виду позитивную перспективу. В конечном счете в нашей стране не может не утвердиться местное самоуправление, пусть со своими особенностями, но нисколько не уступающее по главным параметрам местному самоуправлению развитых демократических государств.

Современная тенденция к размышлению местного самоуправления отнюдь не означает фатальную неизбежность для России огосударствления общественной жизни. Мы не будем возвращаться туда, откуда пришли. Объективно нынешняя тенденция преодолима, хотя для это-

го потребуются немалые усилия. Назрело существенное обновление федерального законодательства о местном самоуправлении. Требуется основательное общественное обсуждение этой проблематики. Причем результатом его могло бы стать принятие концепции государственной политики в области местного самоуправления в форме указа Президента РФ, которая содержала бы не только общие соображения о необходимости создания сильного, самостоятельного финансово обеспеченного местного самоуправления, но и конкретные системно-этапные и непротиворечивые меры, направленные на то, чтобы местное самоуправление постепенно становилось самим собой в краткосрочной и среднесрочной перспективе. При этом учитывались бы особенности возможного развития муниципальных образований разного территориального уровня.

Что касается перевода в режим государственного управления муниципальных районов и городских округов, то его можно оправдывать только как временную меру, вызываемую особыми условиями социально-экономического и политического развития, которая будет отменена по мере изменения этих условий.

Установление на уровне районов и городов государственного управления — не просто очередная перестройка местной власти. Это крупное преобразование управленческих структур. Оно связано с перераспределением полномочий, кадровыми перемещениями, изменением массива законодательства. Поэтому перемены требуют взвешенного подхода, тщательной подготовки, учета всех возможных последствий.

Время обнаружит сложности, которые надо будет преодолеть. Но если будет признана необходимость преобразований, уже сейчас очевидны по крайней мере три важнейших условия их проведения.

Во-первых, перемены не должны превращаться в очередную организационную кампанию. Им должны

⁶ Местное самоуправление России. Состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. С. 73.

быть присущи поэтапность, ситуативность. Например, сейчас наиболее безболезненно можно преобразовать крупные городские округа, в которые входят столицы регионов. К тому же многие из них фактически уже вошли в систему региональных государственно-властных отношений. Централизация управления, усиление вертикали власти не исключаются за счет перевода на государственный режим агломераций, особенно тех, которые сейчас в опытным порядке расширяются путем объединения территориальных единиц до региональных размеров⁷.

Выборочного подхода требуют другие городские округа, а также муниципальные районы. Нельзя не принимать во внимание чрезвычайное разнообразие территории такой огромной страны, как Россия. Режим управления не может быть одинаков в густонаселенных обустроенных областях европейского центра и безлюдных обширных таежных и тундровых пространствах Сибири. Надо полагать, на ненаселенных сибирских и некоторых дальневосточных территориях вообще не может быть никакого самоуправления, поскольку здесь нет главного его субъекта — человека и гражданина. Эти территории по определению должны находиться и находятся над государственным управлением. А вот на других территориях, где уже действуют городские и районные муниципалитеты, нельзя не учитывать их роль в решении местных и общегосударственных дел и соотношении этих дел. Следовательно, не обязательно преобразование их всех в органы государственной власти. Некоторые муниципальные районы и городские округа могут остаться таковыми в зависимости от своих объективных территориальных, экономических и других особенностей.

Во-вторых, преобразование не должно негативно отразиться на

благополучии населения. Государственное управление, сменяющее местное самоуправление, не может исключить из поля своего внимания интересы и потребности населения соответствующих административно-территориальных единиц. Напомним: местные советы, согласно действовавшим тогда законодательным установлениям, будучи органами государственной власти, решали вопросы своей компетенции, исходя из государственных интересов и интересов трудящихся⁸. И в последние десятилетия советской власти это не было простой формальностью. Тем более государственные структуры современного постсоветского государства в принципе не должны утрачивать обязанности, выполнявшиеся органами МСУ, связанные с решением оптимального для данного уровня государственного управления объема вопросов местного значения.

В-третьих, преобразованию должно предшествовать или по крайней мере его сопровождать укрепление поселенческого местного самоуправления. На этом базовом уровне должна реально решаться основная часть вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения. Для этого нужны меры территориального, имущественного, финансового, кадрового характера, чтобы вывести поселенческие, особенно сельские, муниципалитеты из того плачевного состояния, в котором они находятся.

Сейчас значительная часть социальной инфраструктуры на селе сосредоточена в административных центрах муниципальных районов, и поэтому многие вопросы местного значения поселений, да и городских поселений, не могут решаться без участия районных властей. Во многих случаях дело не обходится и без помощи соответствующих городских округов. В обновленной си-

⁷ См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2016. № 1.

⁸ См., например, ст. 1 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19 марта 1971 г. «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся».

стеме публичной власти поселения должны занять достойное место. Самоуправление на этом уровне станет полнокровным и действенным, если местные дела будут решаться населением и созданными им органами уверенно и самостоятельно.

Иначе местное самоуправление станет здесь формальным и мы вообще потеряем весьма значимый институт демократии в государстве, где народ провозглашен единственным источником государственной и муниципальной власти.

Библиографический список

Васильев В. И. Местное самоуправление. М., 1999.

Информационный бюллетень местного самоуправления. 2016. № 1.

Местное самоуправление в России. Состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М., 2009.

Общественная палата РФ. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации // Местное самоуправление. 2008. № 2.

Пертцки В. А. Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск, 1963.

Фонд Института социально-экономических и политических требований. Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях. Аналитическая записка. М., 2013 // Информационный бюллетень местного самоуправления. 2013. № 42.

Презумпция добросовестного избирателя как основание реализации дополнительных форм голосования

ТУРИЩЕВА Наталья Юрьевна, доцент кафедры конституционного и муниципального права Кубанского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент
350040, Россия, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149
E-mail: dom0023@mail.ru

Статья посвящена вопросам установленного российским избирательным законодательством императивного порядка регистрации избирателей, основаниям наделения их активным избирательным правом и процедурам реализации права на участие в голосовании. Автор формулирует понятие презумпции добросовестного избирателя и раскрывает ее содержание через механизм наделения избирателя активным избирательным правом, включения его в списки избирателей, процедуры личного голосования по каждому полученному бюллетеню. Сравнительный анализ дополнительных форм голосования позволяет сделать вывод об использовании элементов заявительного порядка регистрации избирателей при проведении голосования по открепительным удостоверениям, досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования. Раскрытие сущностных характеристик презумпции добросовестного избирателя должно способствовать устранению противоречий, возникающих между императивным и заявительным порядком регистрации избирателей.

Ключевые слова: избиратель, активное избирательное право, регистрация избирателей, избирательный округ, императивный порядок регистрации, заявительный порядок регистрации, презумпция, дополнительные формы голосования.

The Presumption of Good Faith of the Voter as the Basis for Realization of Additional Forms of Voting

N. Yu. TURISHCHEVA, candidate of legal sciences, associate professor
Kuban State University
149, Stavropolskaya st., Krasnodar, Russia, 350040
E-mail: dom0023@mail.ru