



УДК 342



Александр Николаевич КОСТЮКОВ,

заведующий кафедрой государственного и муниципального права
Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации

omsk.post@gmail.com

НАРОДОВАСТИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

THE PEOPLE'S AUTHORITY AND LOCAL SELF-GOVERNMENT: CONSTITUTIONAL PROBLEMS OF EXECUTION

В статье анализируются проблемы реализации конституционного принципа народовластия в сфере местного самоуправления, законодательное изменение компетенционных, территориальных и организационных основ местного самоуправления, представляющее собой последовательный процесс отстранения населения от осуществления местного самоуправления, а также правовые позиции Конституционного Суда РФ по данным вопросам. Автор приходит к выводу о фактически полной ликвидации принципа народовластия в сфере местного самоуправления.

The article analyzes the problems of realization of the constitutional principle of the people's authority in the sphere of local self-government, legislative change of the competence, territorial and organizational bases of local self-government, which is a consistent process of removing the population from the implementation of local government, as well as the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on these issues. The author comes to the conclusion about the virtual complete elimination of the principle of people's authority in the sphere of local self-government.

Ключевые слова: народовластие, местное самоуправление, конституционное правосудие, отстранение населения, муниципальное образование, муниципальная реформа.

Keywords: people's authority, local self-government, constitutional justice, removal of the population, municipal entity, municipal reform.

В 2018 году исполняется 25 лет Конституции Российской Федерации, принятой на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года. Именно в статьях 3, 12 Конституции РФ впервые были закреплены положения, согласно которым местное самоуправление является формой народовластия и одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

В самом общем понимании народовластие – это особая модель взаимоотношений между властью и народом, между личностью, государственными и общественными структурами, при которой власть осуществляется либо непосредственно, либо посредством деятельности органов государственной и му-

ниципальной власти. Согласно нормам Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3); народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3); высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32).

В системе конституционных ценностей народовластие занимает особое место как



ценность, наиболее значимая. «Существование народовластия как конституционной ценности накладывает на государство обязательство не только по его уважению и защите, но и по обеспечению воплощения данной ценности в правопорядке» [5, с. 6-15].

Местное самоуправление – наиболее простая и эффективная форма самоорганизации населения для самостоятельного решения вопросов местного значения. Местное самоуправление призвано оживить гражданскую активность населения, в том числе с целью принятия публично значимых решений.

Законодательство предусматривает целый ряд организационно-правовых форм осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (местный референдум, муниципальные выборы, голосование населения, территориальное общественное самоуправление и иные формы).

Фактически именно Конституционным Судом РФ было сформировано само понимание местного самоуправления, объема его прав и гарантий в конституционном смысле. [6, с. 41] В постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П Конституционный Суд РФ указал на невозможность лишения населения конституционного права на осуществление местного самоуправления, подразумевая под ним право на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Постановлением от 30 ноября 2000 г. № 15-П Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ положения законов Курской области, предусматривающих возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществления местного самоуправления на части территории субъекта Российской Федерации. Суд указал на недопустимость передачи органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно.

Постановлением от 11 ноября 2003 г. № 16-П Конституционный Суд РФ подтвердил конституционность закрепленного в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) перечня муниципальных образований – городских, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения. Двухуровневость признавалась только на уровне муниципальных районов и не признавалась на уровне городских округов.

Определением от 29 сентября 2011 г. № 1339-О-О Конституционный Суд РФ признал конституционность изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа только при наличии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района, выявленного путем голосования.

В постановлениях от 15 января 1998 г. № 3-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П Конституционный Суд РФ высказал правовую позицию, согласно которой определение структуры органов местного самоуправления является вопросом местного значения, а вопросы местного значения могут и должны решать органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти.

Однако сегодня муниципальная демократия развивается так, что с позицией населения в процессе управления на местном уровне практически не считаются. Непродуманные подходы к реформированию местного самоуправления обусловили отстраненность населения от осуществления муниципальной власти (как напрямую, так и опосредованно) [2, с. 62-65; 3, с. 75-79]. Социологические исследования свидетельствуют о пассивности населения в реализации права на местный референдум и муниципальные выборы. Значительная часть граждан убеждены в том, что местный референдум и принятые на его основе решения малоэффективны и их голоса не



принимаются во внимание. Основными причинами неявки граждан на муниципальные выборы, по данным социологических опросов, являются: убежденность в неспособности влиять на муниципальную власть посредством выборов; отсутствие среди кандидатов на статус депутата представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования человека, который бы им импонировал, которому бы они доверяли.

Более того, федеральный законодатель рядом последовательных законодательных решений фактически лишил население права на осуществление местного самоуправления, лишь формально сохранив опосредованные рычаги воздействия на принятие решений органами государственной и муниципальной власти в сфере местного самоуправления, несмотря на то, что главным лозунгом муниципальной реформы 2014-2017 гг. было «максимальное приближение власти к населению» [7, с. 2-3].

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ), в совокупности с Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ), в Федеральный закон № 131-ФЗ внесены кардинальные изменения в части компетенционных, территориальных и организационных основ местного самоуправления. И, что крайне важно, Конституционный Суд РФ как один из главных архитекторов демократической конституционной модели местного самоуправления кардинально поменял свои ранее высказанные правовые позиции сообразно изменениям законодательства, признав конституционными положения, грубо противоречащие Конституции РФ (здесь и далее курсив наш. – А.К.).

Изменение компетенционных основ местного самоуправления

Упомянутым постановлением Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П были признаны не соответствующими ст. 132, 133 Конституции РФ положения п. 3 и п. 5 ст. 21 Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку они допускали передачу органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно. Аналогичная правовая позиция была выражена Конституционным Судом РФ в постановлениях от 24 января 1997 г. № 1-П и от 15 января 1998 г. № 3-П. Высказанные Конституционным Судом РФ правовые позиции в силу ст. 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» сохраняют свою силу и в настоящее время.

Федеральным законом № 136-ФЗ в законодательство о местном самоуправлении введен совершенно новый институт – перераспределение полномочий. В соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта РФ может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. В Федеральном законе № 131-ФЗ перераспределение полномочий понимается в узком смысле как односторонняя передача полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ вопросы местного значения решаются населением непосредственно либо через выборные и иные органы местного самоуправления. Тем самым органы государственной власти субъекта РФ фактически изымают из компетенции муниципальных образований часть собственных полномочий по решению вопросов местного значения, что не соответствует Конституции РФ и отраслевым федеральным законам, устанавливающим эти полномочия именно как полномочия по решению вопросов местного значения. Согласно ранее действовавшей редакции Федерального зако-



на № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения муниципальных образований всех типов не мог быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ. В настоящее время представительные органы субъектов РФ, по своему усмотрению перераспределяя (изымая у органов местного самоуправления) полномочия по решению вопросов местного значения, лишают население права на осуществление местного самоуправления, поскольку полномочия по решению вопросов местного значения должны осуществляться органами и должностными лицами местного самоуправления, а не органами государственной власти субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ вынес два определения: от 26 апреля 2016 г. № 879-О и от 24 ноября 2016 г. № 2575-О, в которых по формальным основаниям отказался рассматривать указанный вопрос по существу и своим молчаливым согласием фактически (неюридически) подтвердил конституционность оспариваемых законоположений. Хотя и ученые-конституционалисты, и вся юридическая общественность ожидали четкой и, исходя из ранее высказанных Конституционным Судом РФ правовых позиций, негативной оценки указанного нововведения.

Изменение территориальных основ местного самоуправления

В ходе муниципальной реформы 2014-2017 гг. были введены два новых вида муниципальных образований – городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта РФ и уставом городского округа с внутригородским делением.

На сегодняшний день двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления введена только в городах Челябинске, Самаре и Махачкале. Во всех трех городах население высказало мнение о целесообразности деления городского округа на внутригородские районы на публичных слушаниях, в которых приняли участие несколько сотен горожан.

Разделение городских округов на внутригородские районы недопустимо. [1, с. 61-64] Перенос местного самоуправления на уровень внутригородских районов практически полностью выхолостит институт местного самоуправления. Введение двухуровневой системы организации местного самоуправления на уровне городских округов не может обеспечить населению реальную возможность принимать участие в управлении ни городским округом, ни внутригородским районом. При этом, как показывает практика, представительные органы Челябинска, Самары и Махачкалы не избираются населением, а формируются из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с установленной нормой представительства. Население отстранено от осуществления местного самоуправления еще больше, чем до внесения соответствующих изменений в законодательство.

Определением от 29 сентября 2015 г. № 2002-О Конституционный Суд РФ по формальным основаниям отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева С.Ю. на нарушение его конституционных прав положением ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ и своим молчаливым согласием фактически (не юридически) подтвердил конституционность оспариваемых законоположений.

Еще одно из направлений реформирования территориальных основ местного самоуправления – укрупнение муниципальных образований. Это процесс идет по двум направлениям. Первое направление – объединение поселений. Второе направление – образование на базе муниципального района городских округов путем объединения всех входящих в муниципальный район поселений.

Недостатки укрупнения муниципальных образований хорошо известны. [4, с. 40-43] До апреля 2017 года в соответствии с ч. 7 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществлялось законом субъекта РФ с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия



населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявлялось путем голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ и проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускалось при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ ч. 7 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ изложена в следующей редакции: «Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований».

Конституционный Суд РФ последовательно придерживался позиции о допустимости изменения статуса городского поселения по различным основаниям только с согласия населения, выраженного путем голосования, подтверждением чему служат определения Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 344-О-П, от 15 мая 2007 г. № 406-О-П, от 29 сентября 2011 г. № 1339-О-О.

Реализация положений Федерального закона № 62-ФЗ фактически лишает гражданина, проживающего на территории объединяемых городского поселения и муниципального района, на выражение согласия или несогласия на такое объединение. Согласие гражданина подменяется согласием представительных органов объединяемых муниципальных образований, интересы которых зачастую не

вполне совпадают с интересами населения. *Население фактически «отодвинуто» от решения важнейших вопросов организации местного самоуправления, лично затрагивающих интересы каждого гражданина.*

Кроме того, реформа направлена на ликвидацию поселенческого уровня местного самоуправления, что прямо противоречит ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, закрепляющей осуществление населением местного самоуправления в первую очередь на первичном – поселенческом уровне, и правовой позиции Конституционного Суда РФ, высказанной в постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П, согласно которой «на первичном (базовом) территориальном уровне местное самоуправление осуществляется в поселениях, создаваемых с учетом естественного расселения людей и потому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами».

До настоящего времени обращений в Конституционный Суд РФ относительно конституционности данных законоположений не поступало, однако, исходя из анализа последних позиций Конституционного Суда РФ, можно предположить, что сомнений в конституционности нового порядка преобразования муниципальных образований не возникнет.

Изменение организационных основ местного самоуправления

Конституционный Суд РФ в постановлениях от 15 января 1998 № 3-П, от 30 ноября 2000 № 15-П высказал правовую позицию, согласно которой определение структуры органов местного самоуправления является вопросом местного значения, а вопросы местного значения могут и должны решать органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П Конституция РФ не рассматривает выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, в качестве единственного допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации, включая муниципальный уровень публичной власти. И



итоговое решение, и его аргументация стали предметом обоснованных замечаний со стороны отдельных судей Конституционного Суда РФ. В.Г. Ярославцев справедливо отметил, что «отчуждение народа от принятия властных решений, в частности посредством запрета свободных выборов органов публичной власти, ведет к искажению самой сути демократического правового государства, основанного на принципах народовластия». Г.А. Гаджиев указал, что «граждане имеют право избирать органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ), а местное самоуправление осуществляется гражданами путем выборов (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ). Только такой подход совместим с требованиями Европейской хартии местного самоуправления, которая предусматривает, что право на местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования (ч. 2 ст. 3)».

Федеральный закон № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона № 136-ФЗ и Федерального закона № 8-ФЗ) закрепил пять организационных моделей местного самоуправления. Согласно первой модели (традиционная модель) глава муниципального образования избирается на прямых выборах и возглавляет местную администрацию. Согласно второй модели глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования и одновременно замещает должность председателя представительного органа. Глава местной администрации в указанной модели назначается на должность по контракту, заключаемому представительным органом муниципального образования по результатам конкурса на замещение указанной должности (модель «совет-менеджер» или «сити-менеджер»). Согласно третьей модели глава муниципального образования избирается на прямых выборах и возглавляет представительный орган, а глава местной администрации назначается на должность по контракту (модель «избранный мэр и сильный управляющий»). Согласно четвертой модели глава муниципального образования избирается представительным органом

муниципального образования из своего состава и возглавляет местную администрацию (модель «лидер-кабинет»). Согласно пятой модели глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию (модель «совет-комиссия»).

В соответствии с действующей редакцией Федерального закона № 131-ФЗ, выбор организационной модели местного самоуправления осуществляется законом субъекта РФ и уставом муниципального образования из числа моделей, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ. Однако устав муниципального образования не может противоречить закону субъекта РФ, а в случае противоречия подлежит приведению в соответствие с законом субъекта РФ. Таким образом, фактически субъект РФ самостоятельно определяет организационную модель местного самоуправления для всех муниципальных образований, находящихся на его территории, что противоречит Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления, лишает население, действующее непосредственно или через органы местного самоуправления, возможности самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Основная подразумеваемая цель муниципальной реформы 2014-2017 гг. – ограничение прямых выборов населением органов местного самоуправления – достигнута. Традиционная модель, в которой глава муниципального образования, являющегося административным центром субъекта РФ, избирается на прямых выборах и возглавляет местную администрацию, сохранена лишь в семи субъектах РФ (Калининградская, Кемеровская, Новосибирская, Томская, Сахалинская области, Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия). В большинстве субъектов РФ население не вовлечено в выборы главы муниципального образования. Федеральный законодатель посчитал, что достаточно наличия в муниципальном образовании выборного представительного органа.



Конституционный Суд РФ вынес постановление от 1 декабря 2015 г. № 30-П, в котором указал, что «федеральный законодатель... вправе выбирать оптимальные, на его взгляд, способы формирования органов местного самоуправления и осуществлять разграничение относящихся к установлению общих принципов организации местного самоуправления полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами субъектов РФ... Федеральный законодатель вправе предусмотреть конкретные основания участия субъектов Российской Федерации в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, обеспечивая при этом необходимые гарантии, исключающие произвольное ограничение самостоятельности населения в осуществлении местного самоуправления». Однако никаких гарантий, защищающих право граждан на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, федеральный законодатель не предусмотрел. [2, с. 62-65]

Судья Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотов не согласился с постановлением Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П и в соответствии со ст. 76 Федерального конституционного закона от 2 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» изложил свое особое мнение, в котором указал, что «федеральный законодатель существенно ограничил конституционное право

граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, что не соответствует статьям 12, 130 и 131 Конституции РФ... Наделение субъектов РФ по сути неограниченными правами в определении способа избрания глав муниципальных образований и места последних в структуре органов местного самоуправления конкретных муниципальных образований «заводит муниципальные образования под регионы», встраивает их в вертикаль государственной власти, что создает неосновательные конституционные риски для единства и целостности Российской Федерации (статьи 1, 3-5, 15 Конституции РФ)».

Судья-докладчик по «Иркутскому делу» Н.С. Бондарь опубликовал мнение по поводу постановления Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П. В своем мнении Н.С. Бондарь указывает, что «часть 1 статьи 131 Конституции РФ закрепляет в качестве обязательного только поселенческий уровень местного самоуправления. Устройство же муниципальных образований верхнего территориального уровня определяется федеральным законодателем, который вправе определять различное соотношение муниципальных и государственных начал, вплоть до возможности формирования на этом территориальном уровне местных органов государственной власти». Согласиться с подобной позицией означает признать, что нормы статей 12, 130-132 Конституции РФ носят фиктивный характер.

Библиографический список

1. Костюков, А.Н. Исчезающее народовластие... / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 8. – С. 61-64.
2. Костюков, А.Н. Конституционность муниципальной реформы / А.Н. Костюков, Ю.В. Благгов // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6. – С. 62-65.
3. Костюков, А.Н. Концепция «единой фабрики» в организации местного самоуправления в России / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 75-79.



-
4. Худолей, Д.М. Муниципальный район или городской округ? / Д.М. Худолей, К.М. Худолей // Российский юридический журнал. – 2015. – № 5. – С. 40-43.
 5. Шустров, Д.Г. Иерархия конституционных ценностей / Д.Г. Шустров // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 6-15.
 6. Шугрина, Е.С. Судебная защита местного самоуправления / Е.С. Шугрина. – М.: Норма, 2012.
 7. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. – 2013. – 13 декабря. – № 282.