

Секция «44.25 Проблемы государственного строительства и территориального управления»

Конфликт ценностей в конституционном праве: эффективное управление и местная демократия.

Научный руководитель – Баженова Ольга Ивановна

Торосян Роберт Альбертович

Студент (бакалавр)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Юридический факультет, Москва, Россия

E-mail: rob.torosyan2017@yandex.ru

Рассматриваемый нами конфликт ценностей, имеющий далеко идущие исторические корни, находится сегодня в зоне эскалации: он приобретает новые формы и масштабы и потенциально содержит в себе риски наступления на народовластие. Надо признать, что демократическое состояние местного самоуправления – это показатель полновластия народа в целом, важнейший параметр развития демократии в обществе, который проявляется в возможности влиять на решения в своем муниципалитете с перспективой на регион и страну. В момент истины для российского местного самоуправления важно не допустить разложения демократических институтов, поскольку деструктивность в отношении демократии под предлогом эффективности и оптимизации управления может поступательно двигаться на вершину государства, а с другой стороны ликвидировать оставшиеся крупинцы местной демократии «на земле».

Прописной и неизменной сквозь века истиной является то, что местная политическая свобода имеет тем большее значение, что в ней заключается необходимое противодействие безмерному владычеству, бюрократии, которое всегда ведет к злоупотреблениям – в этом и заключается конфликт ценностей, который сегодня, с реформированием местного самоуправления, как катализатор, показывает реакцию общества, бюрократии и представителей публичной доктрины.

Конституция Российской Федерации в статьях 130 и 131 содержит гарантии многообразия форм осуществления местного самоуправления, среди которых ярко выделяются демократические формы. «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (часть 1 статьи 130 Конституции); «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» (часть 2 статьи 130 Конституции); «Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно...» (часть 1 статьи 131 Конституции). Обратим внимание также на то, что даже в рамках народовластных форм осуществления местного самоуправления текст Конституции в части 1 статьи 130 как бы «возвышает» формы императивной демократии над представительной путем расположения этих самых форм демократии в Конституции России.

Исходя из особой природы местного самоуправления, как наиболее приближенного к населению института власти, Конституционный Суд призывает осуществлять гибкое законодательное регулирование в этой сфере общественных отношений. В контексте принятия нового федерального закона № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» такая постановка вопроса самим КС

играет очень важную роль, поскольку есть риски проявления гибкости в отношении понимания местного самоуправления именно в административном понимании.

На наш взгляд, конфликт проявляется в следующем:

1. В реформированной территориальной организации МСУ (тенденция на ликвидацию поселенческого уровня МСУ, введение “идеологии” опорных населенных пунктов);
2. Низложении выборных начал органов МСУ и углублении пропорциональных начал в избирательном процессе.

Несмотря на возможность обновленного закона о МСУ оставлять поселенческий уровень самоуправления с городскими/сельскими поселениями, тем не менее, вполне ожидаема общефедеральная тенденция перехода на одноуровневую систему местного самоуправления с муниципальными округами. Это ведет к вполне ожидаемой недоступности граждан к местным органам власти, в том числе к местной администрации. Федеральный закон позволяет в целях наиболее эффективного решения задач в структуре местной администрации создавать территориальные органы местной администрации. Главным критерием создания такого представительства является пешая доступность до администрации в течение рабочего дня. Благими намерениями обеспечить государственными и муниципальными услугами граждан, расселенных на многие квадратные километры, законодатель как бы отвечает на негодование населения: как в условиях укрупнения муниципалитетов обеспечить население правом на местное самоуправление. Ответ законодателя, однако, лежит не в плоскости сущности местного самоуправления, а в формально-бюрократических структурах, о которых идет речь в приведенном законоположении.

Встает вопрос: как правовые позиции Конституционного Суда России о близости местного самоуправления к населению, о гибкости законодательства в этой сфере, о главном субъекте, местном сообществе (населении муниципального образования), (Постановление КС №19-П от 26.06.2014; Постановление КС №16-П от 11.11.2003.) соотносятся с действиями федерального законодателя? Действительно ли главной ценностью МСУ в крупных по площади муниципальных образованиях является доступ к бюрократическим структурам? Куда же денется связь депутатов представительных органов муниципальных образований с избравшим их населением? Как депутатам представлять интересы большого количества отдаленных друг от друга населенных пунктов? Ведь именно в связке населения и избранных ими органов и проявляется сущность местного самоуправления. Надо сказать, что законодатель был близок к тому, чтобы оставить значительную часть населения нашей страны именно с теми вопросами, которые описаны выше в данном абзаце, поскольку первая редакция федерального закона № 33 предполагал вовсе полный переход к одноуровневой системе местного самоуправления, без шансов оставить городские и сельские поселения. Тем не менее, субъекты в настоящее время имеют право выбирать свою модель территориальной организации местного самоуправления. Этот вопрос отдан «на откуп» органам государственной власти субъектов федерации, а не местным сообществам.

На практике внедрение муниципальных округов происходит с 2019 года и с официальной позиции обуславливается повышением эффективности управления территориями, экономией бюджетов на содержание депутатов представительных органов городских, сельских поселений, муниципальных районов, аппаратов этих органов, местных администраций, увеличением потенциального дохода бюджета округа, оптимизацией документооборота – в этом видится ценность государственного и муниципального управления. Однако во всем стоит разобраться по порядку. Эффективность управления оценивается позитивными тенденциями в сферах экономики, медицины, доступности к государственным и муниципальным услугам, а также, в конце концов, выполнением всех обязательств

публично-правового образования перед населением и друг перед другом, а равно, исполнением бюджета. Надо признать, что доля расходов местных бюджетов на направление «управление» составляет 9% от общей структуры расходов. Цифра, к слову, немногим отличается от данных 10-летней давности ((9,4%), из которых на это направление в городских округах тратилось 3,8%, в муниципальных районах – 4,7%, в городских поселениях – 11,6%, в сельских поселениях – 18,4%). Помимо этого, муниципальные практики ставят в достижение укрупнения территорий улучшение инвестиционного фона, возможность увеличения финансирования социальной сферы в области культуры и спорта.

За явными, на первый взгляд, позитивными аспектами «оптимизации» управленческих процессов невозможно не видеть негатива, который, помимо конфликта с сущностью местного самоуправления (чисто политико-правовой стороны вопроса), вызывают нарекания у самой управленческой сферы и даже экономики. Это (1) проблемы территориальной доступности населения до получения государственных и муниципальных услуг вследствие диспозитивности нормы в статье 22 федерального закона о местном самоуправлении № 33-ФЗ о создании территориальных органов местной администрации, а также проблем транспортной доступности до различных административных центров или населенных пунктов, в которых будут созданы такие территориальные органы, и, конечно, вопрос доступа к организациям социально-бытовых услуг, которые в основном или преимущественно находятся в административном центре муниципального образования (по крайней мере централизация будет способствовать оттоку «сферы услуг» из периферийных территорий); (2) проблема использования исключительно сиюминутных количественных результатов (скорее, эффекта) от объединения небольших муниципальных образований в одно большое (вместо оценки качественных изменений в структуре управления, которые влияют на экономику и возможность управления ресурсами, делается акцент, например, на увеличение налоговых доходов преобразованного в муниципальный округ образования, которые растут за счет территориального приращения. По сути говоря, доход у таких бюджетов обуславливается увеличением количества налогооблагаемых баз, а не эффективностью деятельности объединенной администрации); (3) а также проблема объединения территорий в муниципальные округа без предварительных социально-экономических исследований (это приводит к объединению поселений со слабым потенциалом, поэтому управленческого результата такой процесс просто не может дать): во многом создание муниципальных округов является инициативой региональной власти и лично глав субъектов федерации. Так, уже в 2019 году главы некоторых регионов воспользовались инструментом укрупнения для минимизации собственных политических издержек, снижения «политического накала» на местах. Тем самым, переход к муниципальным округам даже сквозь пелену управленческих (административных) аспектов является политически мотивированным.

административных) аспектов является политически мотивированным.

Управленческими и экономическими потребностями обусловлено также введение «опорных населенных пунктов» в качестве практической меры федеральной исполнительной власти.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации определяет опорным населенным пунктом тот населенный пункт, приоритетное развитие которого способствует достижению национальных целей, в том числе за счет обеспечения доступности образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающей территории. Надо отметить, что данная деятельность будет проводится в рамках населенных пунктов, включенных в единый перечень опорных населенных пунктов, войти в который могут города, поселки, деревни и села по решению президиума Правительственной комиссии по региональному развитию. Целью пространственного развития является формирование сбалансированной системы расселения и территориальной

организации экономики через обеспечение опережающего развития инфраструктуры этих населенных пунктов и раскрытие их экономического потенциала.

Обращаясь к перечню опорных населенных пунктов отметим следующее. Во-первых, значительное место в перечне занимают крупные города, которые уже являются большими социальными, промышленными, экономическими центрами (к примеру, город Барнаул, Бийск, Архангельск, Астрахань и др.). По сути это уже противоречит цели расселения и распределения, преодоления концентрации субъектов экономической деятельности и населения в региональных столицах: таким образом, приоритетом является развитие и без того развитых городских агломераций. Во-вторых, в перечень включены 2160 населенных пунктов, а равно охватывает тождественное количество муниципальных образований. Тем не менее здесь работает принцип территориальной институционализации государственной власти через административно-территориальное деление. Такой подход вполне соотносится с позицией Конституционного Суда, выраженного в давно ставшем хрестоматийным «удмуртском деле», однако встает резонный вопрос: почему бы не использовать ресурсы местного самоуправления, дабы реализовать заложенный в нем большой потенциал? Ответ, очевидно, лежит в области доверия государственной власти к местной: коррумпированность, низкая квалификация муниципальных служащих – действительные проблемы, с которым сталкивается развитие МСУ в нашей стране. Однако архиважно помнить при всем сказанном в данном абзаце, что Конституционный Суд России в Постановлении № 30-П от 2015 года подчеркнул невозможность подмены органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения. В этом явно кроется пока еще скрытый конфликт местного самоуправления в форме демократически сформированных органов и государственной власти (управления).

Так, территориальная часть реформы МСУ проецирует проблему размещения центров местной демократии на территории государства, уменьшения роли местных сообществ в пространственном развитии России и увеличения централизованных начал в этой сфере. На весах: конституционно-правовые гарантии в осуществлении власти населением, проживающим на конкретной местности, осуществления ее на всей территории страны и повышение эффективности экономики, оптимизация управленческих процессов.

К непосредственному столкновению и конфликту местной демократии и управления приводит также низложение выборных начал органов местного самоуправления. В настоящее время глава муниципального образования избирается четырьмя способами, одним из которых является избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных главой субъекта федерации.

Если взглянуть на историю статуса главы муниципального образования, в частности порядка избрания, как составной части статуса главы муниципалитета, то еще в 154-ФЗ от 2005 года устанавливалась возможность непосредственного избрания главы населением (прямое представительство), а также избрание из состава представительного органа из своего состава (косвенное представительство). Позиции того, можно ли считать выборным органом главу, который избирается составом представительного органа, разные, но все-таки путем несложных умозаключений доктрина давала положительный ответ. Однако уверенность в этом с каждым годом изменений в федеральное законодательство падала: так, федеральный закон № 131-ФЗ в 2011 году внедрил на выборах депутатов представительных органов пропорциональные начала (соответственно встает вопрос: как же депутаты, избранные по пропорциональной (косвенной) системе с расплывчатой политической ответственностью (прежде всего перед руководством партии, а не населением) могут голосовать за главу муниципалитета? И как считать такого главу даже косвенным представителем интересов населения и выборным органом?), далее (в 2015 году) добавляется возможность конкурсной модели замещения должности главы муниципального образования,

где значительную роль играет конкурсная комиссия, состоящая из депутатов представительного органа и назначаемых главой региона лиц (чаще всего, руководителей департаментов/министерств внутренней политики или курирующих заместителей глав регионов под предлогом формирования эффективной управленческой команды руководителя субъекта), а заседания вышеназванной обычно носят закрытый характер: так, во многом решение представительного органа уже предрешено и носит чисто формально-процедурный характер. Тем не менее, закон признавал всех глав муниципальных образований выборными органами МСУ вне зависимости от способа избрания. Таким образом, законодатель пошел на осознанное нивелирование конституционно-правового содержания термина «выборный» из Конституции Российской Федерации. Сегодня федеральный закон № 33-ФЗ вовсе отказался от термина «выборный», таким образом, полностью сделав фигуру главы муниципального образования не соответствующей конституционной модели и сущности местного самоуправления. Теперь с одной стороны у глав субъектов появляется возможность по формированию своей команды, что, кстати говоря, не может не приветствоваться, но в то же время это делается в ущерб демократическим началам МСУ.

Так, реформа местного самоуправления существенно затронула и выборные начала формирования органов местного самоуправления, однако, надо признать, законодатель делал это планомерно, вводя множество заградительных, по сущности административных барьеров. На весах теперь: непосредственное осуществление местного самоуправления населением, демократические принципы формирования органов и эффективность назначаемых управленческих команд. Решение этой проблемы лежит в закреплении муниципальных избирательных гарантий в норме права путем решительной политической воли государственной власти, однако это возможно только при доверии власти местным сообществам, которые должны быть политически зрелыми при принятии решений, а политическая зрелость вырабатывается практикой свободных демократических выборов.