

УДК 342.4

Денисов Сергей Алексеевич

канд. юр. наук, доцент кафедры прав человека
юридического факультета,
НОУВПО Гуманитарный университет
(г. Екатеринбург)
E-mail: sa-denisov@yandex.ru

Denisov Sergey Alekseevich

Candidate of Law, Associate Professor
at Human Rights Chair, Legal Department,
Liberal Arts University –
University for Humanities (Ekaterinburg)

**КОНСТИТУЦИОННОСТЬ
ФЕДЕРАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ**

**ARE THE FEDERAL STATUTES
ESTABLISHING LOCAL
SELF-GOVERNMENT
CONSTITUTIONAL?**

Аннотация

Нормы Конституции РФ, закрепляющие местное самоуправление, являются декларативными. Нормы законов России существенно ограничивают автономию местных общин. Но это часто бывает необходимо для ограничения произвола местной и региональной бюрократии.

Ключевые слова: Конституция России; местное самоуправление; федеральные законы; ограничение автономии местных общин.

Abstract

The norms of the Russian Constitution, establishing local self-government, are declarative. The provisions of federal statutes significantly limit the autonomy of local communities. But it's often necessary to limit the arbitrariness of local and regional bureaucracy.

Keywords: Russian Constitution; local self-government; federal statutes; limit the autonomy of communities.

Конституция РФ дает широчайшие права местным общинам в России. Она закрепляет максимально возможную местную автономию, какая существует только в Великобритании. Однако, как и многие другие положения Конституции РФ, нормы о местном самоуправлении оказываются декларативными. Они не могут реализоваться в России по многим причинам.

В задачи этой статьи входит выявление норм федерального законодательства, которые, по мнению автора, не соответствуют требованиям Конституции РФ, нейтрализуют ее нормы.

1. Ст. 12 Конституции РФ требует от государства признания и гарантирования местного самоуправления. Это предполагает, что местное самоуправление уже существует в России и его надо только признать. Но на деле этот факт отсутствовал в 1993 г. и отсутствует до сих пор. Советское государство уничтожило земское самоуправление и ввело вместо него государственное управление на местах. За прошедшие десятилетия население привыкло к патерналистской опеке со стороны квазипартии и государства и забыло, что такое местное самоуправление. Оно не желает брать на себя ответственность за решение местных дел и добровольно отдает себя в руки бюрократии. Декларацией автономии местных органов власти (ст. 12 Конституции) в основном воспользовалась местная бюрократия, которая сплошь и рядом стала вступать в конфликт за власть с региональной бюрократией. Российскому государству после 1993 г. пришлось искусственно создавать отношения местного самоуправления, принимая законы о местном самоуправлении, подробно регулирующие эти отношения и тем самым нарушающие Конституцию РФ. Местные органы власти не имеют достаточной поддержки сре-

ди населения и не могут отстоять свою автономию без опоры на федеральное законодательство. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 25 мая 2014 г.) [1] (далее – ФЗ № 131), в определенной степени вынужденно, нарушает Конституцию РФ, включая в себя наряду с общими принципами множество норм, подробно регулирующих формы организации власти на местах, права населения и полномочия местных органов власти. Это явное нарушение п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, которая предоставляет полномочия Российской Федерации и субъектам Российской Федерации совместно устанавливать только общие принципы организации местного самоуправления. Конкретные нормы, регулирующие организацию самоуправления, каждая община должна устанавливать самостоятельно (ст. 12; ч. 1 ст. 130, 131 Конституции РФ). Нарушая Конституцию, Закон, с одной стороны, пытается защитить население и органы власти на местах от произвола региональной бюрократии, а с другой стороны, лишает местные общины самостоятельности, провозглашенной в Конституции РФ.

Опека федерального законодателя над населением в последние годы усилилась. ФЗ № 131 содержит в себе в 4 раза больше нормативного материала, чем ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ [2].

2. Конституция РФ говорит о праве населения на местное самоуправление. ФЗ № 131 обязывает все население страны объединяться в рамках муниципальных образований (ч. 1 ст. 10). Попытки региональной бюрократии устранить муниципальную организацию населения под предлогом того, что так решило население, были пресечены Конституционным Судом РФ [3]. Это правовое положение можно сравнить с обязанностью людей быть свободными и запретом им добровольно продавать себя в рабство. Демократические нормы навязываются населению России помимо его воли. Это приводит к тому, что местное самоуправление носит формальный, декларативный характер и на деле не осуществляется. Население почти не участвует в принятии решений на местном уровне. От его имени действуют местная и государственная бюрократии, иногда местные элитные группы [4. С. 185–226].

3. По логике ст. 2, 3, 17, 18, ч. 1 ст. 131 Конституции РФ население само должно решать, в каких границах объединяться в муниципальные образования. Однако законодатель устранил эту самостоятельность населения, поскольку оно не очень-то и защищало свою свободу. ФЗ № 131 перечислил 6 моделей территориального устройства муниципалитетов (ч. 1 ст. 10 ФЗ № 131), а региональное начальство решило, как поделить управляемую ими территорию на муниципалитеты.

Предположим, что если бы законодательство дало право общинам решить, на какой территории создавать муниципалитеты, то региональная бюрократия навязала бы им выгодное ей размежевание территории. Таким образом, получается, что лишение населения конституционного права выбора территории, на которой можно объединиться, является гарантией от полного подчинения муниципалитетов региональной бюрократии. В 1990-х гг. Конституционному Суду РФ не раз приходилось вставать на защиту населения страны от произвола региональных властей, которые по своему усмотрению решали, на какой территории позволить объединяться населению, а на какой – запретить [5].

Казалось бы, соответствует конституционному требованию расширения свободы муниципальных общин введение в 2014 г. [6] возможности создания внутригородских муниципальных районов. Однако фактически оно нацелено на уничтожение сильных городских муниципалитетов. Раздробление городских муниципалитетов на части давно лоббировали главы регионов. Им не нравилось, что городские элиты обладают достаточной силой (финансовой, организационной,

профессиональной) и часто вступают с ними в конкуренцию за власть. Нередко главы крупных городов подсиживают глав регионов (Пермь, Петрозаводск, Челябинск и др.). Наконец-то законодатель уступил их давлению. Опыт Москвы и Санкт-Петербурга, где такое деление на муниципальные районы в городе давно введено, показывает, что такая разбивка позволяет ослабить элиты мест и подчинить их региональной бюрократии.

ФЗ № 131 требует, чтобы при изменении границ муниципалитетов учитывалось мнение населения муниципалитетов (ст. 12). Этот неопределенный термин «учет мнения» – призван с одной стороны, показать демократизм отношений между государством и обществом, а с другой стороны, помочь решать вопрос о разделе границ между муниципалитетом по воле регионального начальства. Это положение закона никак не гарантирует защиту местной общины от произвола местной и региональной бюрократии. При современном состоянии гражданского общества в России «мнение населения» по вопросам, явно не касающимся личной жизни людей, является продуктом деятельности местного начальства.

ФЗ № 131 требует от региональных властей создавать в сельской местности крупные муниципалитеты, для того чтобы было удобно передавать им государственные функции. Он указывает, что в сельском поселении должно быть, как правило, не менее 1 000 человек, а на территориях с высокой плотностью населения – не менее 3 000 человек. Маленькие деревни должны присоединяться к большим городским округам или объединяться в одно муниципальное поселение (ч. 1 ст. 11). Из этого видно, что российское государство является бюрократическим, а не демократическим, как установлено в Конституции РФ (ст. 1). Здесь господствуют аргументы удобства управления населением, а не удобства самоуправления населения.

Конституционный Суд РФ отказался признать право населения решать, на какой территории ему объединяться в общину, естественным. Он указал, что этот вопрос находится в компетенции государственных органов власти [7]. Судья Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиев в своем особом мнении обратил на это внимание и отметил, что население имеет право создавать самоуправляемые общины, исходя из объективно сложившегося совместного проживания, а не по субъективной воле законодателей [8].

4. Конституция РФ указывает, что высшим непосредственным выражением власти народа является референдум (ч. 3 ст. 3). Ч. 2 ст. 131 Конституции ставит референдум на первое место среди форм осуществления местного самоуправления. Считается, что референдум должен проводиться по наиболее важным вопросам общественной жизни. ФЗ № 131 не поддерживает эти правовые идеи. Основные вопросы жизни общины он предлагает решать через ее представительные органы. Он запрещает проводить референдум по принятию устава муниципалитета (ч. 10 ст. 35 и ч. 3 ст. 44), который как раз и решает основные вопросы жизни общины. Конечно, это грубо нарушает принцип демократии, заложенный в Конституции РФ. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П признал право населения принимать устав муниципалитета путем референдума (п. 7 установочной части) [9].

Особенностью современной России является то, что большинство ее населения представляет собой охлос, легко манипулируемый разного рода авантюристами. В этих условиях референдум может стать опасным инструментом в их руках. Как известно, референдумом часто пользовались диктаторы разных стран для придания легитимности своим решениям. Конституционное право населения может быть обращено против самого этого населения. Существует общее правило, в соответствии с которым решение, принятое на референдуме, может быть изменено только новым референдумом. Устав муниципалитета, принятый на референду-

ме, придется изменять (дополнять) также на референдуме. Но собрать местное население на референдум, при современном уровне его пассивности, очень трудно, а иногда и невозможно. Таким образом, изменение устава, принятого на референдуме, становится технически трудно осуществимым.

ФЗ № 131 устанавливает, что даже вопросы передачи населения вместе с территорией, на которой оно проживает, из одного муниципалитета в другой, изменения статуса муниципалитета могут решаться властями региона с согласия или при заслушивании мнения органов власти муниципалитета (ст. 12 и 13). Для этого не нужно проводить референдум (за исключением ряда случаев, предусмотренных в ч. 2 и 3 ст. 12; ч. 5 и 7 ст. 13 ФЗ).

П. 3 ч. 10 ст. 35 ФЗ № 131 запрещает выносить на референдум вопрос о введении муниципального налога. В ряде муниципалитетов США, наоборот, запрещается вводить местный налог без проведения референдума [10]. Население само решает, нужна ли ему определенная муниципальная забота о нем, или оно будет справляться со своими проблемами собственными силами.

Референдумы вовлекают население в решение местных проблем, делают его активным. Российская бюрократия боится активности населения. Она старается убедить его, что все его проблемы может решить аппарат управления, в тиши кабинетов. Ее лозунг: «Спите спокойно! За вас всё решат!»

5. Общины создают свои органы самоуправления для решения вопросов местного значения. Они, конечно, могут брать на себя решение вопросов государственной жизни. Но это должно происходить с согласия общины. Превращение органов муниципалитета в представителей государства путем наделения их государственными полномочиями и установления контроля за их деятельностью, ответственности за реализацию государственных функций (ст. 19-21 ФЗ № 131) является посягательством на автономию общины. Она, фактически, лишается своих органов власти. Органы власти, формально принадлежащие общине, на деле становятся продолжением органов государственной власти. Практика показывает, что в России трудно найти главу муниципалитета (главу муниципальной администрации), который не был бы ставленником главы региона. Все это является грубым нарушением ст. 12 Конституции РФ.

Ч. 1 ст. 132 Конституции РФ дает права государственным органам наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Но она не говорит, что органы власти общины обязаны их принимать. Исходя из принципа автономии общины, необходимо заключать договор между органами власти региона и органами власти общины о передаче им каких-либо государственных полномочий. В договоре должно быть оговорено и финансовое обеспечение выполнения этих полномочий. Естественно, община должна иметь право выразить свое мнение путем референдума о принятии ее органами власти государственных полномочий. Вполне возможно, что она не согласится это делать на тех условиях, которые предлагает государство.

Эта позиция уже высказывалась специалистами по конституционному праву. Они отмечают, что по смыслу ч. 2 ст. 132 Конституции РФ «наделение государственными полномочиями не должно быть односторонним актом», «...отказ органа местного самоуправления от исполнения государственных полномочий не противоречит ч. 2 ст. 132». Они указывают на аналогию отношений между органами местного самоуправления и государством с отношениями между органами власти субъекта Федерации и Федерации, которые урегулированы ч. 2 ст. 78 Конституции РФ [11. С. 56]. Там сказано, что федеральные органы исполнительной власти могут передавать осуществление части своих полномочий органам исполнительной власти субъекта Федерации только по соглашению с ним. Отмечается, что в некоторых субъектах Федерации предусматривается возможность передачи госу-

дарственных полномочий органам местного самоуправления на основе договора, заключаемого между государственными и муниципальными органами [11. С. 56].

6. ФЗ № 131 перечисляет вопросы, которые, по мнению законодателя, следует отнести к вопросам местного значения (ст. 14–18). Конечно, это грубо нарушает принцип автономии территориальных общин. Они сами должны решать, какие вопросы они могут решить сами, без государства, а какие вопросы они отказываются решать в силу, например, отсутствия финансовых средств или квалифицированных кадров.

Конечно, в современных условиях свобода общины в решении вопроса о том, что в ее силах осуществлять самостоятельно, приведет к тому, что региональное начальство будет навязывать общинам выгодный ему раздел полномочий. Но свобода выбора развязала бы руки сильным городским общинам, во главе которых стоят активные хозяйственники и политики.

7. Ч. 1 ст. 131 Конституции РФ указывает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. ФЗ № 131 игнорирует эту норму и навязывает общинам определенные модели организации органов власти общин. Он запретил коллегиальную форму организации исполнительной власти, которая формально закреплялась в законодательстве СССР. Повсеместно навязывается принцип единоначалия, который удобен для управления общинами со стороны государственной бюрократии (ст. 35–37). Глава региона навязывает общине лично преданного ему главу муниципалитета (главу администрации муниципалитета) и через него осуществляет управление местными делами. Представительный орган общины, при современной пассивности населения, не имеет властных ресурсов и, чаще всего, зависит от главы муниципалитета и главы региона. Фактически, как правило, государственные органы регионов создают государственные органы управления местными общинами, которые носят только название муниципальных органов местного самоуправления, а на самом деле являются частью государственного механизма, что нарушает ст. 12 Конституции РФ.

ФЗ № 131, вместо того чтобы ограничиться определением общих принципов организации органов власти территориальных общин, подробно указывает, как они должны формироваться, каковы должны быть их полномочия и отношения между ними, что является нарушением ч. 1 ст. 131 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ в ряде постановлений указал, что подмена принципов нормами с конкретным содержанием, устанавливающим отношения между органами власти муниципалитетов, их статус, является нарушением Конституции РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72 и ч. 1 ст. 131). В Постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П (п. 3 установочной части) он признал нарушающим Конституцию РФ навязывание Конституцией Республики Коми обязанности администрации муниципалитета ежегодно отчитываться перед представительным органом. Такая императивная норма может быть закреплена только в уставе муниципалитета [9]. В Постановлении от 1 февраля 1996 г. № 3-П Конституционный Суд признал неконституционным навязывание в законе субъекта Федерации обязанности муниципалитетов создавать у себя исполнительные органы власти [12]. В Постановлении от 30 ноября 2000 г. он указал на недопустимость закрепления в Уставе Курской области выборов депутатов всех муниципалитетов на пятилетний срок (п. 6 установочной части) [3]. Исходя из сказанного, неконституционными следует признать положения ФЗ № 131, которые навязывают местным общинам не общие принципы, а совершенно конкретные модели организации органов власти муниципалитетов и предписывают определенные отношения между этими органами власти. Примером является ч. 11.1 ст. 35 ФЗ № 131, закрепляющая признанную Конституционным Судом РФ неконституционной норму, обязывающую представительные органы муниципалитетов заслушивать ежегодные отчеты главы муниципалитета, главы местной

администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления. По результатам этих отчетов представительный орган имеет право удалить главу муниципального образования в отставку (п. 3 ч. 2 ст. 71.1 ФЗ № 131). Исследователи отмечают, что эта норма обеспечивает лишение должности выбранного населением главы муниципалитета, который не имеет большинства в представительном органе муниципалитета [13]. Это большинство обычно имеют депутаты от «Единой России».

Ч. 13 ст. 35 ФЗ № 131 предписывает представительному органу направлять для подписи и обнародования свои правовые акты в течение 10 дней. Это что, общий принцип организации власти на местах? Нет. Это норма с конкретным содержанием, грубо нарушающая ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, направленная на ослабление власти представительных органов муниципалитетов, что является также нарушением ст. 1 Конституции РФ (демократия).

В перечисленных двух случаях Закон лишает местные общины всякого права выбора модели организации отношений между органами власти, отказываясь даже от имитации самостоятельности населения.

Явным нарушением прав общины является ч. 6 ст. 35 ФЗ № 131, императивно предписывающая общинникам, какое число депутатов должно быть в их представительном органе в зависимости от численности населения общины. Такая норма приемлема для полицейского, а не для демократического государства. Интересно то, что эта норма была принята для защиты избирательных прав граждан. Местная бюрократия обычно устанавливала в уставах муниципалитетов количество депутатов представительного органа меньшее, чем указано в обозначенной статье Закона, максимально увеличивая число избирателей на одного депутата. Таким образом ей легче было формировать представительный орган из послушных депутатов. Получается, что население ограничивается в правах исходя из того, что само оно не может их отстаивать.

Исследователи, толкующие Конституцию РФ и решения Конституционного Суда РФ, считают, что местное сообщество «может вообще не предусматривать в своем уставе должности главы муниципального образования – выборного должностного лица, так как из Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 130) вытекает обязанность наличия лишь выборных органов местного самоуправления муниципальных образований. Иные органы и должностные лица местного самоуправления образуются в соответствии с уставами муниципальных образований» [11. С. 71]. Но федеральный законодатель не согласился с этой точкой зрения, решив, что муниципалитетам не следует предоставлять свободу, предусмотренную ч. 1 ст. 130 Конституции РФ. Он указал, что все муниципалитеты должны иметь главу муниципального образования (ст. 36), а крупные муниципалитеты должны иметь администрацию и его единоличного главу (ст. 37). Таким образом он запретил создавать коллективный исполнительный орган власти и разделять полномочия по исполнению законов между различными должностными лицами, как это было принято в поселениях Новой Англии [14. С. 66]. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г. не допускал такой крайней формы ограничения свободы местных сообществ (ст. 16–17). Нормы, касающиеся организации власти местных сообществ, имели, в основном, диспозитивный характер.

Введением крайней формы опеки государства над муниципалитетами является установление, что все выборы в них должны проводиться в первое воскресенье сентября [15].

Конституция РФ требует закрепления в России демократического политического режима (ст. 1), при котором обеспечена выборность основных органов вла-

сти. Для современной России характерно господство вождистской идеологии. Большинство населения страны наделяет большей властью не свои коллективные представительные органы, а местных лидеров. В этих условиях неконституционными следует признать те нормы ФЗ № 131, которые позволяют заменять всеобщие и прямые выборы главы муниципалитета и главы администрации муниципалитета на выборы главы муниципалитета представительным органом власти (п. 1 ч. 2 ст. 36 ФЗ № 131) и назначение главы администрации муниципалитета представительным органом власти муниципалитета (ч. 2 ст. 37 ФЗ № 131). Практика последних двух десятилетий показывает, что это неизменно приводит к потере автономии даже большие муниципальные округа [4. С. 334.]. Установление широких прав представительного органа власти муниципалитета, которое может быть обеспечено уставом муниципалитета в соответствии со ст. 35–37 ФЗ № 131, кажется более демократичной мерой. Но при такой организации власти население современной России фактически отстраняется от формирования основных органов власти муниципалитета. К выборам представительных органов власти оно, как правило, относится безразлично. Глава региона легко (в том числе с помощью «Единой России») заполняет большинство мест в муниципальном представительном органе лояльными ему людьми и через них ставит главой муниципалитета (главой администрации) послушного ему человека. Устранение выборности глав больших муниципалитетов (столичных городов в регионах), кроме всего прочего, совершенно устраняет плюрализм политической системы России. При выборах глав регионов у них нет достойных конкурентов, которые были бы известны населению региона. При отсутствии всеобщих и прямых выборов глав муниципалитетов (глав администрации муниципалитетов), они превращаются из местных политиков в местную бюрократию, подчиняющуюся законам иерархии. Таким образом, отмена прямых выборов глав муниципалитетов (глав администрации муниципалитетов) является серьезным посягательством на демократический политический режим всей страны, т. е. на основы конституционного строя России (ст. 1 Конституции РФ), на политические права граждан (ст. 32 Конституции РФ) и, в конечном счете, на суверенитет народа (ст. 3 Конституции РФ). За выборность глав муниципалитетов пыталась вступить Курганская областная Дума. Но Конституционный Суд РФ ее не поддержал [16].

Конституция РФ указывает, что государственные органы не должны вмешиваться в дела территориальной общины (ст. 12, ч. 1 ст. 131). Конституционный Суд РФ признал неконституционной практику участия государственных органов в формировании органов власти муниципальной общины [17]. Однако ФЗ № 131 игнорирует это положение в ч. 4 ст. 34. Ч. 5 ст. 37 ФЗ позволяет государственным органам участвовать в формировании конкурсной комиссии, которая проводит конкурс среди претендентов на должность кандидата в главы администрации муниципалитета и решает вопрос, кого представить в качестве такового представительному органу муниципалитета, а кого признать не прошедшим конкурс. Названное участие государственных органов в формировании органов власти муниципалитета облегчает формирование аппарата управления муниципалитета главой региона, что приводит к устранению самого местного самоуправления. ФЗ № 165 [6] еще более усилил влияние главы региона на назначение главы администрации муниципалитета. Если ранее указанная норма давала ему права формировать только $\frac{1}{3}$ конкурсной комиссии, то по новому закону он назначает половину членов конкурсной комиссии.

Ст. 74 ФЗ № 131 позволяет главе региона отрешать от должности главу муниципалитета или главу его администрации, что является явным вмешательством в дела муниципалитета и наделяет главу региона судебными функциями. Таким образом эта норма нарушает не только ст. 12 Конституции РФ, но и ст. 10 Консти-

туции РФ, закрепляющую разделение властей в организации государственного аппарата.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г., в соответствии с Конституцией РФ, не допускал участия органов государственной власти (из должностных лиц) в процессе образования органов местного самоуправления или в назначении должностных лиц местного самоуправления (ч. 3 ст. 17).

ФЗ № 131 вводит возможность проведения двухступенчатых выборов органов власти муниципальных районов (п. 1 ч. 4 ст. 35). Это грубо нарушает Европейскую хартию о местном самоуправлении (ч. 2 ст. 3) и принцип демократизма (ст. 1 Конституции РФ). Местная бюрократия, исходящая из желания решать местные вопросы без участия населения, ухватила за предоставленную возможность и старается навязать всем сельским и городским поселениям отказ от прямых выборов представительных органов муниципальных районов [4. С. 264]. ФЗ № 165 [6] расширил эту практику. Он допустил возможность двухступенчатых выборов при формировании представительного органа городского округа с внутригородским делением на муниципальные районы (п. 1 ч. 5 ст. 35 ФЗ № 131). Это позволит окончательно подчинить городские поселения региональной бюрократии, которая будет производить отбор депутатов в городскую думу из удобных ей людей за спиной населения города.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г. такого нарушения принципа выборов органов власти не допускал (ст. 15).

Ослабить влияние местного населения на представительный орган городского муниципалитета и превратить его в звено государственного механизма помог ФЗ «О внесении изменений в статью 35 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ [18. С. 21], который запретил городам с населением более 30 тысяч человек осуществлять выборы депутатов в свой представительный орган по мажоритарной системе. Всем им предписано проводить выборы по смешанной системе. Крупные партии в России, способные провести своих представителей в городские советы, имеют централизованный характер. Главы их региональных отделений, как правило, контролируются главой региона. Через списки кандидатов от этих партий глава региона стремится заполнить городские представительные органы людьми, лояльными ему. Как известно, создание региональных и местных партий, которые могли бы представлять интересы небольших групп населения муниципалитетов, в России запрещено (ст. 9 ФЗ «О политических партиях» от 11 июня 2001 г., в ред. от 2 апреля 2012 г.) [19]. Руководство страны стремится к тому, чтобы и водопроводом и канализацией управляли в стране только представители «Единой России».

Неконституционный контроль государства над формированием органов местного самоуправления осуществляется сегодня через подконтрольные государству избирательные комиссии. ФЗ № 131 вопреки нормам Конституции (ч. 2 ст. 130) не относит формирование органов местного самоуправления к вопросам местного значения и не включает местные избирательные комиссии в состав муниципальных органов власти (ст. 39).

ФЗ № 131 не защищает местные общины от бюрократизации их органов власти. Можно было бы предоставить общине право решать на референдуме вопрос о структуре органов местного самоуправления. Такой референдум пытались провести активисты в г. Екатеринбурге [20. С. 10], когда областное руководство навязывало городу отказ от выборов главы администрации города. Но Закон запрещает ставить данный вопрос на референдум (за исключением вновь образованных муниципалитетов – ч. 5 ст. 34), поскольку он касается изменения Устава города. Как уже отмечалось, Закон запрещает выносить вопросы об изменении устава му-

ниципалитета на референдум (ч. 10 ст. 35 и ч. 3 ст. 44). Повсеместная бюрократизация органов муниципалитетов, отрыв их от населения является грубым нарушением конституционных норм: суверенитета народа (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ), демократии (ст. 1) права населения на самоуправление (ст. 12), права самостоятельно решать вопросы местного значения (ч. 1 ст. 131). Местная и региональная бюрократия фактически присваивает себе власть на местах в России, нарушая ч. 4 ст. 3 Конституции РФ.

Конституционному Суду РФ легко было выносить решения против произвола органов власти субъектов Федерации, которые через свои законы ограничивали автономию органов местного самоуправления. В этом его поддерживал Президент РФ. Но Суд не осмеливается ограничить произвол федеральных органов власти, осуществляющих сегодня те же ограничения автономии общин в ФЗ № 131, который должен содержать только нормы-принципы, а по факту содержит нормы конкретного содержания.

8. ФЗ № 131 предусматривает ответственность только органов власти муниципалитетов за нарушение закона. Ответственность органов государственной власти за нарушение норм Конституции РФ о местном самоуправлении не предусмотрена. Это еще одна причина декларативности норм конституционного права. Подчас должностные лица государственных органов явно превышают свои должностные полномочия (в нарушение ст. 286 УК РФ), присваивая себе полномочия, принадлежащие органам местного самоуправления и населению муниципалитета, нарушают тем самым права граждан на местное самоуправление. Но наши следственные органы не рассматривают эти деяния как уголовные преступления.

ФЗ № 131 значительно урезал число обязанностей государства по обеспечению гарантий местного самоуправления по сравнению с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г. Государство отказалось обеспечивать гарантии осуществления предусмотренных Конституцией РФ и законами РФ обязанностей государства в области местного самоуправления (п. 3 ч. 1 ст. 4 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г.), принимать федеральные и региональные программы развития местного самоуправления (п. 8 ч. 1 ст. 4 и п. 7 ч. 1 ст. 5 того же закона), обеспечивать федеральные и региональные гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления (п. 11 ч. 1 ст. 4 и п. 9 ч. 1 ст. 5 того же закона). Исчезла из нового ФЗ № 131 статья об обязанности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление (ст. 9 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г.). Таким образом государство сняло с себя обязанность выступать гарантом местного самоуправления, закрепленную в ст. 12 Конституции РФ.

9. Наиболее эффективным средством устранения местного самоуправления во всем мире является лишение территориальных общин финансовой самостоятельности. Община, зависимая от «подачек» со стороны государства, не может быть автономной. Законодательство России (в первую очередь Налоговый и Бюджетный кодексы РФ) лишает общины финансовой автономии. Оно обеспечивает положение, при котором налоги, собираемые на территории общины, уходят в государственные бюджеты, а затем перераспределяются между муниципалитетами по воле государственной бюрократии [21]. Сегодня Налоговый кодекс РФ (Налоговый кодекс РФ. Часть Первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ в ред. от 30 июня 2013 г.) [22] относит к местным налогам земельный налог и налог на имущество физических лиц (ст. 15 НК РФ). За счет этих налогов муниципалитеты получают мизер-

ные суммы, не покрывающие и половины необходимых расходов местных общин. Как правило, государство создает для себя льготы и отказывается платить налог с земель, находящихся в его собственности (ст. 389, 395 НК РФ). В 2011 г. за счет местных налогов муниципалитеты получили 14 % дохода бюджета, в 2010 г. – 13 % [23. С. 2]. Бюджетный кодекс РФ (Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ в ред. от 14 июля 2013 г.) [24] предоставил субъектам Федерации по своему усмотрению устанавливать нормативы отчислений в бюджеты муниципалитетов (ст. 58 БК РФ). Все эти нормы не дают гарантий местного самоуправления, которых требует ст. 12 Конституции РФ. Наоборот, они ставят общины и их органы власти в полную зависимость от государственных органов. Органы власти общины вынуждены искать покровительства со стороны государственной бюрократии, чтобы получить назад собранные в общине деньги и сносно профинансировать необходимые расходы. Главы регионов легко расправляются с неугодными им главами муниципалитетов. Они не дают денег муниципалитету для оплаты самых необходимых расходов, а затем обвиняют главу муниципалитета в том, что он не подготовился к отопительному сезону, не закупил уголь или мазут, не оплатил поставки тепла или электричества генерирующей компании.

Облегчить расхищение муниципального имущества для местной и региональной бюрократии помогает ФЗ № 136 [25]. Он позволяет муниципалитетам не создавать контрольно-счетные комиссии, которые могли бы контролировать деятельность руководства муниципалитета.

ФЗ № 131 предусматривает меры «раскулачивания» богатых общин, которые даже при существующем порядке перераспределения налоговых поступлений в состоянии обеспечивать свою финансовую независимость. Он вводит так называемую «отрицательную» трансферту, в соответствии с которой регион имеет право отнять у богатого муниципалитета деньги, если доходы муниципалитета в два раза выше средних доходов других муниципалитетов региона на душу населения (ч. 5 ст. 60 и ч. 4 ст. 61). Все это явно нарушает конституционное требование к государству создавать гарантии для реализации местного самоуправления (ст. 12).

Некоторые исследователи считают, что ФЗ № 131 является актом контрреформ в организации местного самоуправления [4. С. 191, 263, 271, 303]. Действительно, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г. более соответствовал задаче реализации принципа свободы местных сообществ. Новый закон существенно ограничил права населения на местное самоуправление. Это соответствует общему тренду страны на возврат к бюрократическому типу государства и правовой системы.

Если бы Россия была демократическим государством, то развивать местное самоуправление можно было бы путем мобилизации населения на защиту своих прав. Но государственный аппарат боится своего населения и поддерживает некоторую самоуправляемость муниципалитетов с помощью административных мер, закрепленных в законодательстве. Метод координации, который должен действовать при самоуправлении населения, подменяется методом субординации, типичным для доконституционного государственного права [26. С. 4].

Итак, по мнению автора, в России действует немало норм федеральных законов, которые ограничивают свободу местного самоуправления и тем самым противоречат духу и букве Конституции РФ. В то же время приходится признать, что свободой населения мест на самоуправление, скорее всего, будет пользоваться местная и региональная бюрократия. Поэтому закон, ограничивая свободу населения, в какой-то степени защищает его от произвола этой бюрократии.

Литература

1. СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
2. СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. // СЗ РФ. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.
4. Гельман В. и др. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. – СПб. : Норма, 2008.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 708; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. // СЗ РФ. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.
6. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: ФЗ от 23 июня 2014 № 165-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 26 (ч. I). – 30 июня. – Ст. 3371.
7. П. 5 установочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 708.
8. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 708.
9. СЗ РФ. – 1998. – № 4. – Ст. 532.
10. Васильев В. И. Прямая демократия: опыт Калифорнии // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 119.
11. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. – Т. 1. – М. : ООО «Городец-издат», 2003.
12. П. 11 установочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области // СЗ РФ. – 1996. – № 7. – Ст. 700.
13. Городецкая Н. Депутаты принимают отставку мэра // Коммерсантъ. – 2009. – 4 марта. – С. 2.
14. Токвиль А., де. Демократия в Америке. – М. : Прогресс, 1992.
15. Ч. 1 ст. 8 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. 67-ФЗ (ред. от 7 мая 2013 г) // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
16. Определение Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 26-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности п. 3 ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. – № 4.
17. П. 5 установочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // СЗ РФ. – 1998. – № 4. – Ст. 532.
18. Российская газета. – 2011. – 25 марта.
19. СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.
20. Лесовских И. В инициативе о проведении референдума обнаружены нарушения // Коммерсантъ-Урал. – 2010. – 9 сентября.
21. Выдрин И. В. Эволюция местного самоуправления в России: итоги, проблемы и перспективы // Муниципалитет: экономика и управление. – 2013. – № 1.
22. СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.
23. Вислогузов В. Местные бюджеты сбалансировали сверху // Коммерсантъ. – 2012. – 24 апреля.
24. СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
25. О внесении изменений в ст. 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: ФЗ от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Российская газета. – 2014. – 30 мая.
26. Денисов С. А. Исследование перехода от государственного доконституционного права к конституционному праву // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 11.