

Раздел III. *Лаборатория федерализма***Совершенствование механизмов взаимодействия уровней власти,
как вызов современному российскому федерализму****The improvement of mechanisms of the authorities interaction
as a call to the modern Russian federalism****Е.С.Шугрина**

*доктор юридических наук, профессор,
директор Центра поддержки и сопровождения
органов местного самоуправления
Высшей школы государственного управления
РАНХиГС, профессор кафедры конституционного
и муниципального права Московского государственного
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

Р.В.Петухов

*кандидат юридических наук,
ведущий научный сотрудник Центра поддержки
и сопровождения органов местного самоуправления
Высшей школы государственного управления
РАНХиГС, научный сотрудник сектора
теории конституционного права ИГП РАН*

Аннотация. В статье исследуются взаимоотношения разных уровней публичной власти. Рассматривается трансформация некоторых принципов разграничения предметов ведения и полномочий между разными органами публичной власти. Авторы подчеркивают важность разработки и принятия концепции федеративного развития Российской Федерации и концепции развития местного самоуправления. В статье поднимаются вопросы создания механизмов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при разработке и принятии решений, связанных с развитием территорий, исследуются особенности новых механизмов перераспределения полномочий, констатируется важность использования правильных приемов юридической техники, особенно в терминологии. Исследуя вопрос о так называемых «нефинансируемых мандатах», авторы обращают внимание на ситуации, когда судебные решения фактически подменяют собой решения представительных органов, лишая тем самым органы власти организационной и компетенционной самостоятельности. Высказывается предложение установить запрет на принятие подобных решений, а также предусмотреть гарантии финансовой и материальной обеспеченности закрепляемых за органами власти полномочий. Отдельное внимание уделяется территориальному аспекту государственного развития, ставится вопрос дальнейшего расширения вариативности в территориальной организации публичной власти.

Ключевые слова: федерализм, местное самоуправление, публичная власть, разграничение полномочий, предметы ведения, нефинансируемые мандаты.

Abstract: The article examines the relationship of different levels of public authorities. It is reviewed the transformation of some of the principles of distinction of jurisdiction and powers between the different bodies of the public authorities. The authors stress the importance of the development and the adoption of the concept of the federal development of the Russian Federation and the concept of the development of local self-government. In the article raised issues of establishing mechanisms of interaction of public authorities of the constituent entities of the Russian Federation and the bodies of local self-government in the formulation

and decision-making related to the development of the territories, explores the new mechanisms for the redeployment of authority, stated the importance of the use of the correct techniques of legal technology, particularly in the terminology. Examining the question of the so-called "non-funded mandates", authors draw attention to the situation when the judicial decisions actually substitute for a decision of representative bodies, thereby depriving the authorities organizational and competence autonomy. Supported the proposal of a ban on the adoption of such decisions, as well as to provide guarantees of financial and material availability of the ensemble of authority. A separate attention is given to the territorial aspect of public development, put the question of further expansion of the variability in the territorial organization of the public authorities.

Key words: Federalism, local self-government and public authority, the delineation of authority, objects of reference, non-funded mandates

Развитие федеративных отношений в новейшей российской истории происходило в разных политических контекстах; при неизменности конституционных норм, логика развития федерального законодательства претерпевала определенные изменения. Если в 1990-х годах Федерация строилась, исходя из лозунга «бери суверенитета сколько сможешь», законодательство обладало высокой степенью децентрализации; для многих сфер была характерна многовариантность, субъекты РФ обладали значительным объемом полномочий, то в 2000-х годах эта позиция претерпела радикальные изменения. Лейтмотивом многих решений стало «собрание государства», построение единого сильного государства, основанного на высокой степени централизации и унификации, введении новых институтов конституционной ответственности; довольно быстро законодательство субъектов РФ было приведено в соответствие с федеральным.

Сегодня для нашей страны характерен довольно высокий уровень интегрированности субъектов Федерации в общегосударственную систему власти и управления. В то же время заметной тенденцией сегодняшнего дня является потеря ориентации и определенная размытость понятийного аппарата, характерная как для федерального, так и для регионального законодательства, в том числе, в части ключевых документов государственного стратегического планирования. При подготовке, обсуждении и принятии стратегических и программных документов нередко не учитываются концептуальные отличия между вопросами федеративного, регионального и

муниципального развития, что логичным образом ведет к ошибкам в целеполагании и распределении приоритетных задач и средств для их решения.

Залогом эффективных федеративных отношений является наличие единообразного понимания принципов, на основе которых строится взаимодействие Федерации и ее субъектов и осуществляется распределение между ними зон ответственности (компетенций, полномочий, функций). Базовыми здесь являются нормы Конституции Российской Федерации (глава 3), которые должны получать свое развитие в законодательстве. Указанные выше проблемы в значительной степени связаны с отсутствием концептуальных документов, в которых бы устанавливался единый понятийный аппарат, принципы и базовые направления федеративного развития нашей страны. В частности, в законодательстве и непосредственно в дискурсивных практиках термин «региональный» все чаще используется в значении «федеративный», что является неправильным словоупотреблением и ведет к искажению смысла правовых норм. Исходя из конституционной сути взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами они должны описываться по средствам таких терминов, как «федеральная» или «федеративная».

В качестве примера нарушения логики использования терминов «федеративный» и «региональный» могут быть приведены, например, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р, и опреде-

ляющая принципы государственной политики регионального развития, или Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в статье 20 которого закреплено, что стратегия пространственного развития Российской Федерации разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации. Примером более корректного использования терминологии является Государственная программа Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 307. Исходя из смысла данного документа задачей федеральных органов государственной власти является совершенствование федеративных отношений и управлением региональным развитием. Как представляется, именно такой подход является наиболее соответствующим действующей Конституции.

Таким образом, в качестве первого важного шага на пути совершенствования федеративных отношений в нашей стране видится разработка и принятие концепции федеративного развития Российской Федерации, в которой должны быть определены цели, задачи и основные принципы, а также важнейшие направления этого развития. Концепция должна стать базой для всего корпуса правовых актов, регулирующих взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Кроме того, в каждом субъекте Российской Федерации должна быть принята собственная концепция регионального развития. В качестве отдельного документа на федеральном уровне необходима и концепция развития местного самоуправления, в которой должны найти раскрытия гарантии, закрепленные для данного уровня публичной власти в действующей Конституции.

Более того, наличие объективной связи между федеративным, региональным и муниципальным развитием обуславливает необходимость выстраивания государственной политики не только с учетом по-

требностей и особенностей субъектов РФ, но и с учетом характерной для них организации местного самоуправления. Соответственно, при подготовке на федеральном уровне решений по вопросам регионального развития в обязательном порядке должно учитываться, каким образом планируемые изменения отразятся не только на положении субъектов Федерации, но и на муниципальных образованиях. Такое погружение в значительной степени усложняет процесс подготовки решений, однако, позволит на выходе обеспечить принятие более выверенных и эффективных решений, учитывающих все особенности и сложности федеративного и муниципального устройства нашей страны. Необходимо *создание механизмов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при разработке и принятии решений, связанных с развитием территорий*, решением ряда других вопросов.

В последние годы появились *новые механизмы перераспределения полномочий*, позволяющие разным уровням власти произвольно и мобильно, основываясь на ситуационной конъюнктуре, отдавать/принимать к своему ведению разные полномочия, передавать полномочия без надлежащего финансового обеспечения. Это приводит к выхолащиванию самой сути разграничения предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти. Очевидно, что вопросами непосредственного жизнеобеспечения должны заниматься органы местного самоуправления, вопросами безопасности, правопорядка – органы государственной власти, хотя последние поправки в действующее законодательство достаточно наглядно показывают, что у органов местного самоуправления изымают полномочия в сфере здравоохранения, образования, но их обязывают, например, заниматься профилактикой терроризма, обеспечивать участковых жильем.

В этой связи уместно вспомнить собственный исторический опыт. Так, согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях, утвержденному 1 января 1864 года Императором Алексан-

дром II, к ведению земских учреждений относилось 14 дел основными из которых являлись земская статистика, народное образование, медицина и социальное обеспечение. Что из этого осталось у современных органов местного самоуправления? В дореволюционное время деятельность земских органов была весьма востребована населением. Земства являлись самостоятельной ценностью, земские врачи, учителя считались элитой. Очевидно, что каждый территориальный уровень выполняет четко выраженные функции; это особенно важно для федеративного государства.

Поэтому одной из задач на пути совершенствования федеративных отношений является нормативное закрепление компетенций и предметов ведения за разными уровнями публичной власти, а при необходимости установление запрета на перераспределение полномочий по некоторым предметам ведения. Также необходимо создать универсальную юридическую конструкцию, неукоснительно реализуемую во всех нормативных актах, и состоящую из таких элементов как «предмет ведения – полномочие – финансирование – ответственность». В ряде случаев эта цепочка элементов должна выглядеть иначе: «предмет ведения – полномочие – услуга – проверяемый результат – финансирование – ответственность». Важно отметить, что не все полномочия должны трансформироваться в услуги, например, противодействие коррупции – это не услуга, хотя отдельные примеры соответствующего регулирования на муниципальном уровне стали появляться¹. Передача полномочий другому уровню власти не должна освобождать от ответственности базовый уровень, за которым закреплен соответствующий предмет ведения.

Кроме того, необходимо *навести порядок в терминологии*, используемой при формулировании предметов ведения (вопросов местного и государственного значения), уточнив, что означает «организация», «участие», «содействие» и т.п. Это важно для того, чтобы понимать, в каких случаях соответствующий уровень власти отвечает за процесс, а в каких – за конечный результат.

В этом случае можно использовать подход, предложенный Минфином России более 10 лет назад², а также конструкции, предложенные Савранской О.Л. в рамках деятельности Системы поддержки и сопровождения органов местного самоуправления, созданной Минрегионом России³. В последующем ее разработки стали использоваться другими специалистами, развиваться и совершенствоваться.

Кроме того, зачастую в действующем законодательстве происходит смешение полномочий и предметов ведения. Например, «утверждение бюджета», которое часто относят к предметам ведения, является по своей правовой сути полномочием. На это, кстати, неоднократно указывали ученые. В тексте Федерального закона № 131-ФЗ утверждение бюджета рассматривается одновременно и как предмет ведения (например, в статьях 14, 15, 16) и как полномочие (например, в статье 16.2).

Помимо сказанного выше, нельзя не обратить внимания на то, что в настоящее время существует большое количество одинаковых или подобных формулировок предметов ведения, закрепленных за разными уровнями власти. Например, в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации находится создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований; в ведении органов местного самоуправления – создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа. Очевидна одинаковость формулировок, дублирование. Это приводит к тому, что непонятно, кому и на что необходимо выделять финансирование, кто и за что должен отвечать. Разграничение предметов ведения по принципу: органы государственной власти «предупреждают чрезвычайные ситуации», а органы местного самоуправления «участвуют в предупреждении чрезвычайных ситуаций» не решает проблему, но создает больше трудностей, поскольку создает у органов государственной власти иллюзию, что значительное количество полномочий можно возложить на органы местного са-

моуправления (это возникает, например, при проведении контрольных мероприятий, применении мер ответственности). Частично эту проблему может решить реестр предметов ведения разных уровней власти и их полномочий.

Однако наиболее важным и одновременно сложным является вопрос о так называемых «нефинансируемых мандатах». Этой проблеме и возможным путям ее решения посвящено немало специальных исследований. В данном случае следует обратить внимание только на тот факт, что формальное закрепление заведомо невыполнимых в силу отсутствия достаточной материально-финансовой обеспеченности полномочий позволяют контрольно-надзорным органам и судам выносить решения об обяывании органов власти, прежде всего муниципального уровня, их реально выполнять и финансировать. Особенно это критично для дотационных бюджетов муниципальных образований, которые не могут профинансировать выполнение этих требований, что ведет к новым санкциям и образованию порочного замкнутого круга нерешаемых проблем. А это приводит к понижению престижа работы в органах местного самоуправления, сотрудники органов местного самоуправления в массовом порядке слагают свои полномочия. Зачем выносить заведомо невыполнимые для муниципальных образований решения? Каких последствий ожидают органы государственной власти, вынося финансово невыполнимые решения и устанавливая ответственность за их выполнение? Наверное, гораздо эффективнее работать согласовано, решая единые общегосударственные задачи, но, не забывая и о своих ведомственных или территориальных интересах. Очевидно, что решение подавляющего количество проблем может быть найдено, если органы государственной власти и органы местного самоуправления перестанут рассматривать друг друга как находящиеся «по разные стороны баррикад» и будут совместно решать вопросы, но сохраняя свою организационную обособленность и разный объем полномочий⁴.

Контрольные и судебные органы не могут и не должны подменять собой реше-

ния органов государственной власти, местного самоуправления по вопросам, отнесенным к их компетенции, тем более в случаях, когда на эти органы законом прямо возложена обязанность принятия соответствующих решений. Не допустимы ситуации, когда судебные решения фактически подменяют собой решения представительных органов, лишая тем самым органы местного самоуправления организационной и компетенционной самостоятельности. Для того, чтобы преодолеть практику обяывания к исполнению «нефинансируемых мандатов» необходимо установить запрет на принятие подобных решений, а также предусмотреть гарантии финансовой и материальной обеспеченности закрепляемых за органами власти полномочий.

Следует отметить, что в практике работы Верховного Суда Российской Федерации и такие решения уже стали появляться. Например, в кассационном определении Верховного Суда РФ от 17.02.2016 №36-КГ15-22 судебная коллегия, руководствуясь частью 2 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в целях законности считает необходимым выйти за пределы доводов кассационных жалобы по административному делу, затрагивающему интересы неопределенного круга лиц, и отменить состоявшиеся по делу судебные постановления ввиду следующего. В нарушение предписаний части 3 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, обяывающих суд определить обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, а также исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле, суд первой инстанции требования закона не исполнил, ограничился краткими объяснениями сторон. Суд первой инстанции, признавая незаконным бездействие администрации г. Смоленска по организации дошкольного образования на территории города, обязал администрацию г. Смоленска организовать дополнительные места в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях

и одновременно констатировал уменьшение количества детей, состоящих на очереди получения места в дошкольном образовательном учреждении. Вопрос о том, какое время необходимо для создания дополнительных мест, суд первой инстанции не выяснял, не дал правовой оценки разработанному администрацией г. Смоленска плану мероприятий разработанному администрацией в целях обеспечения несовершеннолетних местами в дошкольных образовательных учреждениях, не проверил возражения администрации г. Смоленска о невозможности по техническим причинам за период менее чем за один финансовый год решить вопрос о предоставлении дошкольного образования всем детям, состоящим на учете для зачисления в муниципальное дошкольное учреждение. Неправильное определение судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для административного дела, повлекло нарушение одного из обязательных принципов судопроизводства - исполнимость судебного постановления.

В целом, следует подчеркнуть, что для совершенствования российского федерализма принципиальным является выстраивание эффективного взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В основе такого взаимодействия должны лежать, с одной стороны, единые цели и задачи общегосударственного развития и принципы сотрудничества, а, с другой стороны, четкое разграничение предметов ведения и полномочий. Пока же анализ показывает, что межуровневое взаимодействие в настоящее время представляет значительные сложности, в том числе, при решении важных социальных проблем.

Ярким примером этому служит проблема закрытия обезлюженных населенных пунктов, особенно характерная для районов Крайнего Севера. Такие поселения, как правило, создавались в советское время для решения конкретных задач и в настоящее время потеряли перспективы развития. Основная дееспособная часть жителей их уже оставила, переселившись в другие местности, а оставшаяся часть населения, немею-

щая возможности для переезда, нуждается в социальной и иной поддержке со стороны государства. Закрытие таких населенных пунктов согласно Федеральному закону от 17.07. 2011 № 211-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрываемых населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» возможно по решению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но при обязательном согласовании с Правительством Российской Федерации, порядок которого определен Постановлением от 11.12.2013 № 1146 «Об утверждении Правил согласования с Правительством Российской Федерации закрытия населенных пунктов (в том числе городов, поселков), полярных станций, находящихся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и закрываемых в соответствии с законодательством Российской Федерации на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако, на практике субъекты РФ, решившиеся на закрытие населенных пунктов, сталкиваются с тем, что федеральные власти фактически блокируют эти решения. Самостоятельно обеспечить переселение граждан из таких поселений региональные и муниципальные органы власти, однако, не в состоянии. В частности, они не могут решить проблему с предоставлением социальных субсидий, которые получают жители таких территорий и которые являются фактором, удерживающих на них часть населения. Подобные проблемы возникают и при снятии статуса ЗАТО с бывших военных городков – органы местного самоуправления очень долго вынуждены добиваться необходимых решений от Министерства обороны России по передаче соответствующих земель, имущественных объектов в муниципальную или иную собственность. Это явно тормозит решение вопросов развития территории.

Получается, что субъекты РФ, муниципальные образования не могут решать вопросы собственного развития, поскольку для этого требуется решение соответствующего федерального органа. Федеральные органы такие решения не принимают, по-

сколькx для них они «слишком мелкие, второстепенные, точечные (единичные)». В качестве возможного механизма такого межуровневого взаимодействия могло бы стать создание рабочих органов при Госсовете, профильных комитетах Совета Федерации. Фактически необходимо создание механизма согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти разных территориальных уровней, когда федеральные органы оперативно реагируют на соответствующие запросы органов государственной власти субъектов РФ, муниципальных образований. Возможно, целесообразным будет создание рабочих координационных органов на основе полпредств – согласно части 2 статьи 80 российской Конституции в ведении Президента России находится согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Наконец, *государственное развитие – это прежде всего развитие территориальное*, поэтому крайне важным является понимание и отражение в правотворческой и правоприменительной практики того, что территориальную основу, как Российской Федерации, так и ее субъектов, задают границы территорий, в которых непосредственно проживают граждане. Общие принципы территориальной организации местного самоуправления в настоящее время закреплены в Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) и предусматривают, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах (в границах которых самоуправления может осуществляться также на территориях внутригородских районов) и на внутригородских территориях городов федерального значения (ч. 1 ст. 10). Территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями, которые в свою очередь входят в состав муниципальных районов, в которые также входят межселенные территории, не входящие в состав поселений (п.п. 1 и 2 ч. 1 ст. 11). В

состав муниципальных районов не входят территории городских поселений, наделенных в силу развитости их социальной, транспортной и иной инфраструктуры, статусом городского округа (п. 2 и п. 5 ч. 1 ст. 11). Таким образом, территориальная организация местного самоуправления, предусмотренная Федеральным законом № 131-ФЗ, представляет в своей основе систему из двух независимых, но взаимосвязанных уровней, организованную в соответствии с принципом: поселения для населения, муниципальные районы для поселений. Внутригородские районы городов федерального значения и городские округа являются исключениями из этой системы, хотя последний из этих двух типов муниципальных образований с 2014 года также может быть реорганизован в двухуровневую систему.

Описанная выше модель территориальной организации местного самоуправления является прямым следствием федеративных отношений конца 1990-х – начала 2000-х гг. Для этой модели, с одной стороны, характерна унифицированность и обязательность, в которых воплощена политика руководства нашей страны, направленная на преодоление центробежных тенденций и регионального сепаратизма, а, с другой стороны, двухуровневая структура, являющаяся в значительной мере следствием уступок, сделанных под давлением субъектов РФ на начальном этапе реформы местного самоуправления. Однако в настоящее время характер федеративных отношений претерпел значительные изменения, что создает возможность для пересмотра подходов к территориальной организации местного самоуправления, в сторону ее большей соотнесенности с реальной социально-экономической ситуацией, характерной для современной России.

Выбор наилучшей формы децентрализации публично-политической власти – это одна из ключевых задач федеральных властей. Конституция Российской Федерации в вопросах организации местного самоуправления предельно многовариантна, так как предусматривает возможность его осуществления на самых различных территориях, выбор которых должен быть обусловлен историческими и иными местными

традициями. Единственным ограничением, которое вводится Конституцией, является обязательность местного самоуправления в городских и сельских поселениях (ч. 1 ст. 131). Иных конституционных ограничений в части территориальной организации местного самоуправления не существует, а, следовательно, на законодательном уровне могут быть предложены и реализованы самые различные ее варианты.

Практика последних лет довольно отчетливо показывает следующие тенденции, складывающиеся в сфере территориальной организации:

1. С принятием Федерального закона от 27.05.2014 № 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» было предусмотрено два новых типа муниципальных образований – городской округ с внутригородским

делением и внутригородской район⁵. Это позволило вводить двухуровневое местное самоуправление в крупных городах, имеющих районное деление. В этой связи уместно напомнить противоположную тенденцию, реализованную в отношении городов федерального значения (максимально крупных российских городов). В отношении этих городов стоял и стоит выбор между двумя взаимоисключающими ценностями – сохранением единства городского хозяйства (это требует единой унитарной системы управления городом) и введением местного самоуправления (это предполагает разделение города на разные самоуправляемые территории). Выбор был сделан в пользу сохранения единства городского хозяйства. Почему тогда в отношении иных крупных российских городов принимаются противоположные решения?

2. В сельской местности отчетливо видны две противоположные тенденции. С одной стороны, муниципальные образования довольно активно объединяются, происходит их укрупнение, количество поселений сокращается.

Сведения о кол-ве муниципальных образований по сост. на 1 ноября 2007 г ⁶ .	Сведения о кол-ве муниципальных образований по сост. на 1 марта 2016 г ⁷ .
24154 муниципальных образований, в том числе:	22397 муниципальных образований, в том числе:
1799 муниципальных районов	1787 муниципальных районов
1732 городских поселений	1590 городских поселений
19864 сельских поселений	18170 сельских поселений
523 городской округ	561 городской округ
-	3 городских округа с внутригородским делением
-	19 внутригородских районов в городских округах;
236 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения	267 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения

С другой стороны – в ряде субъектов РФ довольно активно стали вводить институт сельских старост, чтобы сохранить хоть какие-то органы управления в небольших населенных пунктах. Этот институт довольно активно вводится в ряде субъектов РФ⁸. Попутно следует обратить внимание, что если в большинстве субъектов РФ данный институт рассматривается как элемент системы местного самоуправления, вводит-

ся по инициативе снизу, избирается непосредственно населением, то в некоторых субъектах РФ сельских старост назначают решением губернатора⁹, решением главы сельского поселения¹⁰. Это является свидетельством того, что субъекты РФ, муниципальные образования заняты активным поиском возможных форм сохранения управления в населенных пунктах, которые в силу разных причин не имеют статуса муни-

ципального образования. Кроме того, отдельные примеры показывают и полное смешение совершенно разных институтов, выполняющих различные функции в системе публичной власти. Традиционно сельские старосты рассматривались как органы территориального общественного самоуправления, которые в силу прямого указания Федерального закона №131-ФЗ являются некоммерческими организациями. Анализ закона Ульяновской области о сельских старостах показывает, что сельский староста – это некий аналог представителя губернатора на местах. Все это говорит о том, что надо более внимательно отнестись к институту территориального общественного самоуправления; возможно, вернуться к модели, когда органы территориального общественного самоуправления были довольно серьезно встроены в систему местного самоуправления, как это было в начале 1990-х. Это все лишний раз актуализирует важность наличия концепции местного самоуправления на федеральном уровне.

3. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 №30-П по так называемому «Иркутскому делу» высказано несколько важных позиций, которые могут быть использованы при решении вопроса оптимизации территориального устройства.

Конституционный Суд Российской Федерации обратил внимание на то, что поселения (сельские и городские) - с учетом присущих им правовых характеристик и в силу ряда объективных закономерностей - 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.

В своем особом мнении судья А.Н.Кокотов прокомментировал имевшиеся ранее попытки некоторых субъектов РФ перейти к исключительно поселенческой организации местного самоуправления. Судья подчеркивает, что с точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, при выполнении ряда условий данный подход соответствует Конституции Россий-

ской Федерации (Постановление от 24 января 1997 года №1-П). Одно из таких условий - это условие о том, что местное государственное управление, заменяющее местное самоуправление, должно строиться на началах децентрализации, а не деконцентрации: те же главы местных государственных администраций должны избираться местным населением, а не назначаться главами субъектов Российской Федерации. Федеральный закон №131-ФЗ перекрыл возможность движения в данном направлении, сделав обязательной двухуровневую модель местного самоуправления, на чем прежде законодательство не настаивало.

В мнении судьи Н.С. Бондаря со ссылкой на результаты опросов констатируется, что в сознании граждан муниципальная власть воспринимается во многом как власть государственная¹¹. По мнению судьи «подобное понимание особенностей природы муниципальных образований, относящихся к верхнему территориальному уровню местного самоуправления, означает не столько огосударствление местного самоуправления (как это нередко представляется), сколько усиление единства, взаимопроникновение, взаимовлияние, взаимодействие и, в какой-то мере, слияние муниципальных и государственных начал на соответствующем уровне публично-территориальной организации. Хорошо это или плохо? Главное, что это реальные процессы, которые не противоречат статье 12 Конституции Российской Федерации: закрепляя признание и гарантирование в Российской Федерации самостоятельного в пределах своих полномочий и организационно обособленного от системы органов государственной власти местного самоуправления, она предполагает в нормативном единстве с положениями статей 1 (часть 1), 3 (части 1 и 2), 4, 5 (часть 3), 7, 8 (часть 2), 9 (часть 2), 17 и 18 Конституции Российской Федерации, что местное самоуправление признается как развивающаяся на принципах самоорганизации населения по месту жительства форма осуществления народом своей власти в рамках единого конституционного механизма управления публичными делами в федеративном госу-

дарстве. Статья 12 Конституции Российской Федерации, как бы признавая "негосударственные" начала местного самоуправления, позволяет выявить специфическую, муниципально-правовую природу соответствующего уровня властеотношений, которые определенной своей стороной (самоуправленческой) вторгаются одновременно и в систему институтов гражданского общества. Но это не может служить основанием для отрицания конституционной ценности осуществления посредством местного самоуправления функций государства на соответствующем территориальном уровне, что, однако, не предполагает лишение местного самоуправления - под предлогом его признания институтом государственности - собственных сущностных характеристик. В этом плане как одна из основ конституционного строя местное самоуправление должно сохранять статусную самостоятельность, с одной стороны, но по своим конституционно-правовым характеристикам его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти - с другой. На этой конституционной основе становится возможным понимание местного самоуправления как публичной власти особого рода, получающей реализацию на основе сочетания государственных и "негосударственных" (общественных) начал».

Вышеприведённые высказывания судей Конституционного Суда Российской Федерации, анализ тенденций, складывающихся в сфере территориальной организации публичной власти показывает, что для России больше подходит многовариантность. Страна слишком большая и разнообразная, чтобы ее можно было поместить в единые унифицированные рамки. Можно обосновать законность разных моделей территориальной организации местного самоуправления, но нельзя умолять и выхолащивать его суть. В любом случае, очевидно, что решения не должны быть поспешными, основанными на сиюминутной политической конъюнктуре - любая территориальная реформа публичной власти потребует соответствующих изменений в избирательном, бюджетном, налоговом, зе-

мельном и ином отраслевом законодательстве.

Таким образом, учитывая изменения внутривластного контекста и в связи насущной необходимостью совершенствования российского федерализма, представляется возможным поставить вопрос дальнейшего расширения вариативности в территориальной организации местного самоуправления. Как представляется, в перспективе федеральное законодательство неминуемо должно будет отказаться от монопольной двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления и предоставить субъектам РФ право самостоятельно регулировать основы муниципального устройства. Однако прежде чем ставить этот вопрос, необходимо гарантировать конституционное право граждан на местное самоуправления в границах сельских и городских поселений. В число таких гарантий должны быть в обязательном порядке включены, во-первых, законодательное закрепление местного референдума¹² в качестве единственно возможного способа выявления и учета мнения населения при принятии любых решения об изменении территориальной основы местного самоуправления, во-вторых, определение среди вопросов местного значения сельских и городских поселений ограниченного перечня «защищенных» вопросов, которые, с одной стороны, не могут быть изъяты из ведения муниципальных образований в течение продолжительного времени, а, с другой стороны, будут иметь четко определенные в бюджетном законодательстве гарантии исполнимости, наконец, достижение высокого уровня гражданского участия и межмуниципального сотрудничества, которые смогут обеспечить эффективный контроль за уровнем муниципальной демократии.

Тем не менее, первые шаги в части расширения вариативности территориальной организации местного самоуправления могут быть предприняты уже сейчас. Так, в целом ряде субъектов Российской Федерации, прежде всего относящихся к Уральскому, Сибирскому, Дальневосточному федеральным округам, существуют значительные малозаселенные пространства, на

которых де-факто не может осуществляться местное самоуправление ввиду отсутствия населения. Тем не менее эти территории должны получать статус межселенных и входить в состав муниципальных районов. К примеру, в Чукотском автономном округе при площади в 721,5 тыс. кв. км¹³ (для сравнения: площадь Франции с заморскими территориями – 675 тыс. кв. км¹⁴) помимо столичного городского округа Анадырь созданы всего 6 муниципальных районов, каждый из которых имеет территорию, сравнимую с небольшим европейским государством при крайне низком числе постоянно проживающего населения. При этом в Анадырском муниципальном районе, территория которого составляет 287,9 тыс. кв. км., проживает всего порядка 10 000 человек¹⁵. В силу ограниченности материально-финансовых и организационно-кадровых возможностей органы местного самоуправления муниципальных районов, в состав которых входят значительные межселенные территории, как правило, с трудом могут обеспечивать проживающим там гражданам весь объем полагающихся социаль-

ных гарантий и поддерживать достойный уровень качества жизни. Следовательно, в данном случае крайне целесообразным представляется переход к поселенческой модели местного самоуправления. Другим вариантом сохранения управляемости территории могло бы стать введение института старост в отдельных населённых пунктах, как элемента системы местного самоуправления.

Приведенные выше предложения являются попыткой сформулировать, описать и отчасти предложить решения для вызовов, которые стоят перед современным российским федерализмом и которые должны быть решены для перехода его в новое, более совершенное состояние. Как видно, значительная часть из предлагаемых решений связана с местным самоуправлением, как составляющей части российского федерализма. Как представляется, именно муниципальное развитие на настоящем этапе должно сыграть основную роль, как в части совершенствования федеративных отношений, так и государственного развития нашей страны в целом.

¹ Постановление Главы Ржевского района от 19.03.2012 №170 (ред. от 24.12.2012) "Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги "Осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования "Ржевский район" Тверской области". Следуя этой логике, можно договориться до того, что конституционность, законность – это не принцип деятельности органов публичной власти, но услуга, получаемая населением.

² В методических рекомендациях Министерства финансов Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений подчеркивается, что вопросом местного значения является именно организация предоставления бюджетных услуг или само предоставление этих услуг; органы местного самоуправления несут ответственность не за финансирование тех или иных муниципальных учреждений, а за весь комплекс мероприятий, имеющий конечной целью предоставление бюджетных услуг и результаты предоставления бюджетных услуг. Соответственно, мерой эффективности деятельности органов местного самоуправления является качество предоставленных бюджетных услуг, а не своевременность и объемы бюджетного финансирования (см.: Приказ Минфина РФ от 27 августа 2004 № 243 "О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений").

³ Савранская О.Л. Сфера компетенций поселений // В книге: Муниципальное управление. М., 2005. С. 148-157. Материалы, разработанные в рамках деятельности Системы поддержки и сопровождения органов местного самоуправления, находятся в открытом доступе на сайте <http://131fz.ranepa.ru/>.

⁴ Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Муниципальная власть. 2015. № 5. С. 21-27.

⁵ Об особенностях правового статуса новых типов муниципальных образований, а также практике их образования см.: Петухов Р.В. Территориальные пределы осуществления местного самоуправления // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд. перераб. и доп. М., 2015. С. 16 – 21.

⁶ По данным Минюста России. См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. – начало 2016 г.) //По материалам сайта <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

⁷ По данным Минрегиона России. См.: Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году / Под общей редакцией Д.Р. Хромова. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 19.

⁸ Имеется практика регулирования данного вопроса законами субъектов РФ. См.: Закон Кемеровской области от 29.04.2016 №22-ОЗ "О сельских старостах в Кемеровской области"; Областной закон Ленинградской области от 12.05.2015 №42-ОЗ "О содействии развитию иных форм местного самоуправления на части территорий населенных пунктов Ленинградской области, являющихся административными центрами поселений"; Закон Ульяновской области от 06.10.2011 №168-ЗО (ред. от 05.11.2015) "О сельских старостах"; Закон Республики Коми от 05.05.2016 №35-РЗ "О регулировании некоторых вопросов, связанных с деятельностью старост на территориях муниципальных образований в Республике Коми"; Закон Алтайского края от 07.06.2012 №45-ЗС "О старосте сельского населенного пункта Алтайского края"; Закон Забайкальского края от 31.03.2015 №1158-ЗЗК "О сельских старостах в Забайкальском крае"; Закон Вологодской области от 10.07.2013 № 3121-ОЗ (ред. от 13.11.2014) "О старостах населенных пунктов Вологодской области"; Закон Оренбургской области от 12.11.2013 №1881/569-V-ОЗ (ред. от 25.06.2014) "О сельских старостах в Оренбургской области".

⁹ См., напр.: Закон Ульяновской области от 06.10.2011 №168-ЗО (ред. от 05.11.2015) "О сельских старостах".

¹⁰ См., напр.: Закон Кемеровской области от 29.04.2016 №22-ОЗ "О сельских старостах в Кемеровской области".

¹¹ На это в конце 1990-х годов обратил внимание губернатор Курской области, когда хотел провести областной референдум, по результатам которого передать органам государственной власти Курской области полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Очевидно, что отсутствие у населения понимания нужности муниципального уровня является следствием деятельности не только органов местного самоуправления, но и органов государственной власти.

¹² Точнее его аналога – голосования по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования.

¹³ Официальный сайт Чукотского автономного округа. Доступ: <http://чукотка.рф/region/info/> (дата обращения 10.06.2016).

¹⁴ Википедия – свободная энциклопедия. Доступ: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D4%F0%E0%ED%F6%E8%FF> (дата обращения 10.06.2016).

¹⁵ См. Официальный сайт Анадырского муниципального района. Доступ: <http://www.anadyr-mr.ru/region/inform/> (дата обращения 10.06.2016).