

Чупилкина Айгуль Фаридовна*,
доцент Самарского института НОУ ВПО
«Восточная экономико-юридическая гуманитарная академия» (филиал),
кандидат юридических наук
(г. Самара)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕННОСТИ В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В Г.О. САМАРА ПО НОВОЙ МОДЕЛИ

Конституционалисты приводят широкий перечень конституционных ценностей¹, как закреплённых в Конституции РФ, так и вытекающих из её содержания.

Уже в ст. 3 Конституции РФ референдум и свободные выборы определяются как высшие формы народовластия.

В кругах учёных и экспертов уже неоднократно говорилось о том, что определяющей проблемой становления не только полноценного института местного самоуправления как основного института гражданского общества, но и драматизм современного положения в России в целом, связан с отчуждением господствующей элиты от народа².

По утверждению проф. С.А. Авакьяна также: «бюрократизация системы внешне опирается на формально провозглашаемые конституционные ценности»³, «выборы всё более становятся политическим декором»⁴.

Такие представители либерального направления в России, как Ковалевский М.М., Коркунов Н.М., Муромцев С.А., Чичерин Б.Н. несмотря на то, что являлись представителями разных научных школ, в той или иной степени подвергали анализу процесс развития местного самоуправления в контексте его значения и претворения свободолобивых идей в российскую жизнь⁵.

В российской конституционной концепции 1993 года местное самоуправление воспринимается как самостоятельно организующаяся общность граждан и необходимое условие формирования правового государства и гражданского общества.

Одним из направлений реформирования базового Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах...» очередным Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный

* © Чупилкина А.Ф., 2015

закон № 136-ФЗ)⁶ стала реконструкция территориальных основ местного самоуправления.

Учреждены два новых типа муниципальных образований: городской округ с внутригородским (районным) делением и внутригородской (районный) муниципалитет. Приближение муниципальной власти в крупных городах к населению, «чтобы любой гражданин смог дотянуться до неё рукой»⁷ – заявлено целью данных изменений. Исследователи неоднократно ссылались на отсутствие связи горожан с муниципальной исполнительной и представительной властью. По результатам опроса населения Фондом общественного мнения в мае 2014 года, около 80% жителей городов-миллионников не знает своих депутатов. В городах с количеством жителей менее 1 миллиона, этот процент колеблется от 73 до 79% – и в таком соотношении являясь запредельной величиной⁸. В связи с чем, с одной стороны, формирование районных муниципалитетов с целью подведения местных органов власти к населению оправдано. Однако, формулировка п. 3 ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ о «необходимости сохранения единства городского хозяйства», в данном случае, касаемая именно городов Москвы и Санкт-Петербурга, совершенно животрепещуща для всех крупных городов. Напомним, что организация внутригородских районных муниципалитетов в истории современной России уже предусматривалась ранее Федеральным законом от 28.08.1995 № 154-ФЗ⁹. Но от такой порочной практики отказались из-за возникших проблем двоевластия городского и районного уровня, приведших к разорванности городского хозяйства.

Поставим на вид, что научное сообщество, в большинстве своём, выразило почти единодушное беспокойство по проведённым изменениям территориальных основ. Например, В.И. Васильев полагает, что «оговорка в Законе № 131-ФЗ о необходимости сохранения города как целостного организма не случайна»¹⁰. С точки зрения Е.С. Шугриной, также «городской округ – это единый экономико-хозяйственный организм, разрыв которого является губительным»¹¹. По мнению А.Н. Костюкова: «Отмена местного самоуправления на территории городского округа как единого муниципального образования противоречит фундаментальной взаимосвязи конституционно-правового регулирования и экономического развития: воздействию конституционных правил на процесс принятия и реализации экономических решений, а также обратной корреляции»¹².

Одновременно отметим следующее. Положительной стороной Федерального закона № 136-ФЗ в части территориальных основ местного самоуправления следует отнести то, что данные изменения не безапелляционны. Его нормы позволяют сохранять традиционные городские округа, по-прежнему сохраняющиеся как разновидность муниципальных образований. Следовательно, федеральный законодатель для больших городов предусмотрел 3 варианта местного самоуправления: 1) городской округ без районного деления; 2) городской округ с районным делением; 3) городской округ с

внутригородским делением, в котором каждый внутригородской район является самостоятельным муниципальным образованием.

Необходимость создания новых типов местной конструкции отдана на усмотрение органа государственной власти субъекта РФ, который изменяет статус муниципальных образований своими законами.

Едва ли возможно не указать на абсолютную провальность реформы в этой части. Правом создания городского округа с внутригородским делением из 85 субъектов РФ воспользовались лишь в трёх! Первым во всём объёме двухуровневую модель самоуправления реализовала Челябинская область в городском округе Челябинск (в 2014 г. создано 7 внутригородских районов и проведены выборы в органы местного самоуправления). За ним в 2015 г. последовали Самарская область (отдельными муниципальными образованиями городского округа Самары стали 9 внутригородских районов, в сентябре 2015 г. проведены выборы в новые органы местного самоуправления) и Республика Дагестан (в городском округе Махачкале создано 3 внутригородских района, в сентябре 2015 г. проведены выборы в новые органы местного самоуправления).

В рамках обозначенной муниципальной реформы 13 сентября 2015 года в г.о. Самара прошли выборы депутатов районных советов, из числа которых в дальнейшем будет состоять городская дума. Ввиду этого хотелось в общих чертах (в связи с заданным регламентом) обрисовать претворяемые в жизнь законодательные новеллы.

Но начать необходимо с законодательных событий, произошедших несколькими годами ранее.

В 2004 году были ликвидированы прямые выборы глав субъектов РФ¹³. Для наглядности разрушительной силы института назначения губернаторов можно привести короткую справку. И, вследствие того, что мы поставили задачу ретранслировать процесс осуществления муниципальной реформы в г.о. Самара, то и справка будет приведена на примере Самарской области.

Когда означенный регион возглавлял избираемый жителями области губернатор К.А. Титов, область по уровню и качеству жизни в статусе региона-донора уверенно держалась в тройке-пятерке самых развитых регионов России (отметить в качестве особого достоинства необходимо и то, что данный субъект РФ не относится к сырьевым)¹⁴.

В 2007 году губернатором Самарской области назначили В.В. Артякова. Перед назначением, во время выборов в Государственную Думу РФ в 2007 году, открытой информацией стали ошеломительные доходы данного кандидата, возглавляющего угасающее АО «АвтоВАЗ» в размере полутора миллиардов рублей за 2006 год и выписавшего себе премиальные перед уходом с того же АО «АвтоВАЗ» в размере таких же полутора миллиардов¹⁵.

В период губернаторства, который в известной мере совпал с разрушительной силой мирового и, как следствие, российского экономического кризиса 2008-2009 гг., В.В. Артяков прославился: колоссальными тратами на

свою резиденцию; вследствие постоянного проживания в Москве – двухразовыми перелётами на индивидуально выделенном чартере за казённый счёт, обходившийся Самарской области примерно в 85 миллионов рублей в год; покупкой для личных передвижений бронированного лимузина экстра-класса, вставшего самарскому бюджету в 23 миллиона рублей со страховкой в год в размере 700 тысяч рублей¹⁶ и, видимо, с символической целью демонстрации отношения к окружающим – распоряжением перегородить холл вокруг приёмной от народа и депутатов¹⁷ и т.д. и т.п.¹⁸

В 2012 году Губернатором Самарской области был назначен экс-глава Республики Мордовия Н.И. Меркушкин, заслугами которого за почти 20 лет правления, среди прочего, являются: долг Республики Мордовия перед бюджетом страны в размере двух годовых ВВП; заложенность всего имущества Республики (архиталант управленца) под кредиты коммерческих фирм, вплоть до здания Правительства; принадлежность семье означенного лица почти половины всего бизнеса указанного субъекта РФ; беспрецедентность скандальности проводимых избирательных кампаний¹⁹.

На сегодняшний день, в результате работы двух назначенных губернаторов, к примеру, крупный промышленный и экономический центр, играющий существенную роль в экономике как региона, так и страны – г.о. Тольятти возглавляет список беднейших городов Российской Федерации²⁰.

Уже с 2014 года вся Самарская область находится на грани банкротства (при дефиците бюджета 7,5 миллиардов рублей и государственном долге 44 миллиарда)²¹. С 2015 года дефицит бюджета увеличился на 3,9 миллиардов рублей²².

Итак, поступательно движемся к теме местного самоуправления. Помимо радикального Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений...», был также принят Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений...»²³, в соответствии с которым возможно не избирать, а, по сути, назначать руководителей городской администрации.

И, ответ на вопрос: почему мы начали рассмотрение темы местного самоуправления именно с назначения глав субъектов РФ, становится более понятным, когда мы добираемся до сущности законов, реформирующих местное самоуправление – порядок осуществления местного самоуправления, необходимость создания новых типов местной конструкции отдана на усмотрение органа государственной власти субъекта РФ, который изменяет статус муниципальных образований своими законами.

Так сложилось, что все предложения Губернатора Самарской области были поддержаны депутатами Самарской Губернской Думы, большинство которой составляют члены партии «Единая Россия».

В Самарской области изначально был принят закон, отменяющий прямые выборы глав всех городских округов указанного субъекта РФ²⁴, и который утратил силу в связи с вступлением в силу нового, аналогичного закона от 30 марта 2015 г.²⁵. Также 30 марта 2015 г. принят закон, в соответствии с

которым г.о. Самара наделён статусом городского округа с внутригородским делением²⁶.

На 13 сентября 2015 г. были назначены выборы депутатов в новые муниципальные образования (райсоветы), из числа которых в дальнейшем будет состоять городская дума.

Предвыборная кампания началась скандально: 38 победителей предварительного голосования (праймериз), в котором приняли участие 111 тыс. человек и которые заняли первые места, не обнаружили себя в окончательных списках кандидатов, утверждённых партией власти. Из них 13 депутатов действующей Самарской городской Думы. Губернатор народных избранников из списка вычеркнул и вписал фамилии лояльных себе людей. И первые и вторые – из партии «Единая Россия». Вмешалась партийная верхушка указанной партии и Губернатору поставили данный факт на вид²⁷.

Губернатор объяснил смысл замены кандидатов борьбой с олигархами. Но острота борьбы с олигархами заключалась в том, что одни олигархи были заменены другими, а также представителями ЖКХ и бюджетной сферы.

Подробнее о представителях бюджетной сферы. Например, в итоге, в числе назначенных (к сожалению, здесь не совсем уместно слово «избранных») депутатов райсоветов оказались директор школы и главврач больницы. Лица абсолютно бюджетно зависимые. Кроме того, совершенно занятые. Вопрос: располагают ли данные лица временем для того, чтобы заниматься районными бытовыми проблемами по первому вызову – ведь именно работа местных депутатов в режиме реального времени была заявлена в начале самарской реформы.

Примечательна тема снятия кандидатов с избирательной гонки. Для регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах депутатов в райсоветы необходимо было собрать подписи избирателей в соотношении 0,5% от количества избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. Таким образом, на один одномандатный избирательный округ одному кандидату необходимо было представить в среднем 34-43 подписи (из расчёта одной подписи на 200 зарегистрированных избирателей)²⁸.

Территориальные избирательные комиссии (ТИК) отказывали в регистрации кандидатам в депутаты на основании признания подписей недостоверными и (или) недействительными. Однако возникает естественный вопрос: кто и зачем решится подделывать таковое минимальное количество подписей?

Приведём пример. В Октябрьский районный суд г. Самара обратился С.А. Савушкин с заявлением, из которого следует, что 17 июля 2015 года в окружную избирательную комиссию (ОИК) по одномандатному избирательному округу № 5 Октябрьского района г.о. Самара им были представлены документы, необходимые для уведомления о выдвижении кандидата в депутаты на выборах в Совет депутатов указанного района в порядке самовыдвижения. 28 июля 2015 г. Савушкиным С.А. были представлены 38 подписных

листов от 38 избирателей. После проверки подписных листов 1 августа 2015 г., избирательной комиссией был составлен итоговый протокол, из которого следует, что 8 подписей из 38 были признаны недостоверными и (или) недействительными. 4 августа 2015 г. решением ТИК № 19/07 ему было отказано в регистрации кандидатом в депутаты. ТИК основывала своё решение на основании заключения специалиста о якобы имеющихся в некоторых его подписных листах признаков выполнения дат от имени избирателей одним лицом. Однако у специалиста отсутствовал материал (образцы почерка), необходимый ему для дачи полного и обоснованного заключения по существу поставленных перед ним вопросов. Все граждане, поставившие подписи готовы были лично подтвердить данный факт в суде, ранее же в части (два человека) подтвердили указанные сведения на комиссии ТИК Октябрьского района. К сожалению, указанные доводы не были приняты во внимание при решении отказа, либо не отказа в регистрации меня в качестве кандидата. Специалист ответил на не поставленный ему вопрос. В то время как он должен был сопоставлять даты и подписи каждого подписанта и определять наличие признаков постановки даты и подписи разными лицами, специалист анализировал и сопоставлять проставленные разными подписантами даты.

К сожалению, суд оставил заявление Савушкина С.А. без удовлетворения²⁹.

По наблюдениям автора, именно на этапе выдвижения кандидатов в депутаты отсеивали самых харизматичных. Приведём ещё один пример. Несколько лет назад в Самарской области как общественное объединение был зарегистрирован Самарский региональный профсоюз малых предпринимателей. В 2014 году разразился экономический кризис и Президент РФ распорядился оказывать поддержку малому бизнесу. Последовала совершенно обратная реакция губернских властей: подняли арендную плату за участки, снесли 1500 объектов малого бизнеса, уничтожили 3000 рабочих мест.

Председатель профсоюза – харизматичный, крепкий хозяйственник. И если говорить действительно о социальном срезе, социальном представительстве из наиболее уязвлённых сфер в райсоветах, а затем и в Городской Думе, то для работы в муниципалитетах необходимы именно такие идейные, порядочные люди. Для автора данного материала малое предпринимательство уже много лет является предметом научного интереса – в силу этого довелось несколько раз присутствовать на проводимых ими собраниях. Но в связи с тем, что Председатель профсоюза откровенно критикует пагубные для малого предпринимательства Самарской области процедуры губернских властей и в этом не ограничен ни финансовой, ни должностной зависимостью, данное лицо является персоной нон грата для всех уровней публичной власти – что, видимо, также привело к отстранению от выборов по аналогичному основанию.

День выборов 13 сентября 2015 г., был ознаменован как уже привычными «каруселями», так и новшествами областного избиркома: прозрачными урнами³⁰.

Итак, местное самоуправление, в 1993 году задекларированное в Конституции как самостоятельное, не входящее в систему органов государственной власти, поставлено в непосредственную зависимость от господствующей в субъекте РФ политической элиты. Конечно, хочется надеяться, что будут прослеживаться успехи вновь сформированных органов местной власти, однако, «послужной список» органов высшей власти Самарской области не внушает такой уверенности.

Мы, преподаватели, учим студентов тому, что власть должна быть сформирована из представителей народа. Но в результате власть формируется из представителей власти или лиц, угодных власти. И мы кратко (ввиду ограниченности рамок изложения) передали иллюстрацию формирования абсолютного искажения местной власти в той концепции, которая заложена в Конституции РФ.

Выборы являются безусловной конституционной ценностью. Однако профанация выборов конституционной ценностью не является.

¹ Например: Авакьян С.А. Глобализация, общие конституционные ценности и национальное регулирование // Социальные интересы. – 2001. – № 4. – С. 44-47; Гаджиев Г.А. Лекция, проводимая в рамках мероприятий, посвященных 20-летию Конституции РФ и Федерального Собрания РФ / [Электронный ресурс]. – goo.gl/48xsKz; Крусс В. И. Теория конституционного правоупотребления. – М., 2007. – С. 183.

² См., например: Тимофеев Н.С. 150-летие земства и возрождение России // Местное право. – 2014. – № 3. – С. 27.

³ Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. – М.: Юрист, 2010. – № 3. – С. 6.

⁴ Там же.

⁵ Ковалевский М.М. От прямого народовластия к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. – СПб, 1906. – Т. 1-3; Коркунов Н.И. Русское государственное право. – СПб, 1892. – Т.1; Муромцев С.А. Очерки общей теории гражданского права. – М., 1877; Он же. Основы гражданского общества. Человек и общество. – М., 1908; Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. В 3-х тт. – М., 1894-1898; О народном представительстве. – М., 1866.

⁶ Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 22. – Ст. 3576.

⁷ Послание Президента РФ В. Путина Федеральному собранию // Российская газета. – 2013. – 13 декабря.

⁸ Заседание Совета при Президенте по развитию местного самоуправления в ходе поездки в Иваново / [Электронный ресурс]. – goo.gl/lxYC0w

⁹ Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506 (утратил силу).

¹⁰ Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. – 2014. – № 11. – С. 52.

¹¹ Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 69.

¹² Костюков А.Н. Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 58-63.

¹³ Федеральный закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 50. – Ст. 4950.

¹⁴ Беляева Л.А. Уровень и качество жизни. Проблемы измерения и интерпретации // Социологические исследования. – 2009. – № 1. – С. 36; В чём схожа деятельность известных самарских губернаторов дореволюционного периода с деятельностью самарского губернатора К.А. Титова / [Электронный ресурс]. – goo.gl/H5w7pl

¹⁵ Корольков Р. Удачно посланный / [Электронный ресурс]. – goo.gl/fah8Ew; Артяков Владимир Владимирович / [Электронный ресурс]. – goo.gl/2mTXJr

¹⁶ Корольков Р. Удачно посланный / [Электронный ресурс]. – goo.gl/O9isBq; Артяков, губернатор Самарской области / [Электронный ресурс]. – goo.gl/GzWG9J; Губернатор Самарской области купил авто за 23 млн. руб. / [Электронный ресурс]. – goo.gl/3Nq7m3

¹⁷ Боброва Н.А. Игры с избирательным законодательством, или о том, как политики переигрывают сами себя // Системно-структурные процессы в публичной власти: вопросы идеологии, политики, права: материалы и доклады X Международной научно-практической конференции (Самара, 28 мая – 1 июня 2014 г.) / под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова, Е.Ю. Стахановой – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2015. – С. 92-93.

¹⁸ Новости модернизации / [Электронный ресурс]. – goo.gl/YKEmJM

¹⁹ Царёв А. Мордовская сова на самарском глобусе / [Электронный ресурс]. – goo.gl/20UrvE

²⁰ Топ-10 самых бедных городов России / [Электронный ресурс]. – goo.gl/fiHvUp

²¹ Варламов И. Меркушкин намекнул бизнесу на откаты? / [Электронный ресурс]. – goo.gl/3Jz80U

²² Дефицит бюджета Самарской области / [Электронный ресурс]. – goo.gl/shHr0f

²³ Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 6. – Ст. 886.

²⁴ Закон Самарской области от 14.11.2014 г. № 116-ГД «О порядке избрания глав городских округов Самарской области» // Волжская коммуна. – 18.11.2014. – № 302 (29154) / Документ утратил силу в связи с принятием Закон Самарской области от 30.03.2015 № 24-ГД.

²⁵ Закон Самарской области от 30.03.2015 г. № 24-ГД «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 24.03.2015) // Волжская коммуна. – 31.03.2015. – № 75 (29274).

²⁶ Закон Самарской области от 30.03.2015 г. № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара» // Волжская коммуна. – 31.03.2015. – № 75 (29274).

²⁷ Перцев А. Самарская «Единая Россия» выписала из списков победителей праймериз / [Электронный ресурс]. – goo.gl/Krg6dv

²⁸ Закон Самарской области от 08.06.2006 № 57-ГД «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования» / [Электронный ресурс]. – goo.gl/IRc0Uo

²⁹ Решение Октябрьского районного суда г. Самары от 24.08.2015 по гражданскому делу № 2-4953/15.

³⁰ Самарские выборы: ложь... и провокация / [Электронный ресурс]. – goo.gl/6L4wjI