

Джагарян Армен Арменович,
*Советник судьбы Конституционного Суда
Российской Федерации,
доктор юридических наук*

Джагарян Наталья Владимировна *,
*доцент кафедры муниципального права
и природоохранного законодательства
ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет»,
доктор юридических наук, доцент
(г. Ростов-на-Дону)*

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ЦЕННОСТЬ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В рамках анализа актуальных проблем теоретической и практической конституционной аксиологии одним из вопросов, требующих, вероятно, особого внимания с учетом особенностей современного этапа национального конституционного развития является обеспечение оптимального баланса ценностей сильного эффективного государства, с одной стороны, и инициативно-свободного самоопределения личности в условиях правовой демократии – с другой. При всей привлекательности так называемой «реальной политики», ассоциируемой с государственным прагматизмом, концентрацией силы мобилизующего и социально-интегрирующего эффекта, возможностями оперативно-дискреционного реагирования на ситуацию, обратной стороной директивно-силовой парадигмы является виртуализация управления, утрачивающего системообразующие связи со средой. Оценка институтов демократической самоорганизации и участия, обеспечивающих формирование и поддержание взаимного доверия и сотрудничества во взаимоотношениях власти и общества, не может сводиться к вульгарному экономическому детерминизму, включая их обоснование достижением формальных показателей финансово-бюджетной эффективности (что в сущности подразумевает примат социально-экономических прав над политическими), а должна учитывать прежде всего возможности создания с их помощью условий для налаживания мирного, конструктивного общественного взаимодействия и разрешения разногласий, выработки адекватной реальным запросам общества публичной политики.

Важным в этом плане является, в частности, осмысление соотношения в современных условиях централизации и децентрализации, поиск путей преодоления на основе приверженности непререкаемому авторитету Конституции нарастающих тенденций, связанных с бюрократизацией власти и усилением командно-административных начал. Вместе с тем констатируя несомненную актуальность дальнейшей научно-практической дискуссии по конкретным вопросам

* © Джагарян А.А., Джагарян Н.В., 2015

совершенствования правовой организации и функционирования государственного механизма, сегодня, надо это признать, существует настоятельная необходимость обсуждения в первую очередь исходных, выходящих на уровень философии конституционного мировоззрения проблем, касающихся обоснования собственно ценностного содержания демократических идеалов российской государственности, которые не должны быть поколеблены решением конъюнктурных политико-экономических задач.

Не секрет, что классические отношения в триаде «ценности-принципы-цели», предполагающие, что ценности служат нравственно-юридическим источником и идеологической основой позитивно-нормативных принципов, определяющих в свою очередь реализацию целей конституционного развития, в условиях быстро трансформирующегося общества нередко деформируются¹. Отсутствие базового национального консенсуса относительно исходных ценностных установок, разрывы социальных ожиданий и их реализации, иные подобные моменты приводят к неоднозначным трактовкам и коллизиям между принципами, размывают понимание конституционных целей развития. Возникают своего рода «пороки конституционной веры», и интерпретации ценностной основы Конституции приобретают выраженный утилитарный характер. Достаточно остро, зримо деформации такого рода проявились в ходе современного развития российского местного самоуправления. Это едва ли случайно, если учесть, что местное самоуправление – не только исходный уровень демократии и потенциально наиболее весомая альтернатива переживающим бюрократический кризис институтам государственного управления, но это и важнейший организационный механизм жизнеобеспечения населения, от качества работы которого зависит качество жизни человека по месту проживания, восприятие политического режима в целом².

Реализация муниципальной реформы демонстрирует определенное стремление к переоценке ценностей на основе преодоления «иллюзорных идеалов» и «тупиковых ориентиров», связанных с якобы «чуждой» российской политико-правовой среде самостоятельностью местного самоуправления во взаимоотношениях с государственной властью. Настойчиво звучат подкрепляемые спекуляциями на объективных трудностях муниципального строительства суждения о необходимости дальнейшего встраивания местного самоуправления в единый механизм государственного управления, призывы к ревизии конституционной основы местного самоуправления и отказу от приверженности европейским стандартам местной демократии³.

Современное состояние местного самоуправления приобрело пограничный характер – «между наличием в общественном понимании и реальным общественно-государственным институтом российской действительности»⁴. Его конструкция, определяемая юридической практикой, подступила к самой границе того, что еще можно пытаться соотнести с конституционной моделью, а в чем-то и перешла ее. Государство рассматривает местное самоуправление в основном как агента административно-политических интересов. Наблюдается

его не только функциональное, но и организационно-правовое погружение в государственно-властную сферу, в громоздкий, зачастую малопродуктивный документооборот; перевод на партийно-централизованную основу с преобладанием одной из партий; сужение реализации непосредственных (выборных, референдумных) форм муниципальной демократии с уклоном на совещательное участие сопровождается ростом формализма в работе представительных органов при доминировании местных администраций, встраиваемых в исполнительную вертикаль.

Следует согласиться, что конституционная стратегия муниципального развития должна начинаться с «поиска утраченных идеалов»⁵. Парадокс в том, что демократия может быть успешной лишь в обществе, принципиально разделяющем демократические ценности, усвоение которых происходит не в области абстрактно-политической фразеологии, а лишь с постепенно накапливающимся опытом их реализации. Отсутствие действенного стимулирования на местном уровне развития гражданского участия, не позволяющее сформироваться уверенности у людей в том, что их вовлечение в инициативно-общественную самоорганизацию будет востребованным и результативным, влечет компенсаторное усиление бюрократизации муниципальной власти и является фактором атомизации общества, выражающейся в росте эгоизма и взаимной отчужденности. Попытки снятия противоречий юридической и фактической конституции путем приведения законодательно-нормативной основы местного самоуправления в соответствие с реальностью едва ли плодотворны. Речь должна идти о необходимости последовательной и неуклонной реализации заложенного в Конституции демократического потенциала местного самоуправления, имея в виду недопустимость снижения уже достигнутого уровня развития муниципальной демократии.

Рассматривая местное самоуправление в конституционно-ценностном измерении, важно учитывать, прежде всего, что состоявшееся в Конституции РФ признание значимости местного самоуправления на уровне основ конституционного строя (ст.12, 16) является порождением и нормативно-правовым выражением взаимосвязанных процессов, связанных равным образом как с распространением глобальных течений муниципального конституционализма, являющегося всеобщим достоянием современной цивилизации, так и с естественноисторическим формированием и развитием в лоне национальной политико-правовой культуры ценностно-нормативных установок совместно-общественной самодеятельности, содержащей в себе идею общины, общинного мира. Хотя отличительной чертой исторического развития России всегда было повышенное значение государства, служившего едва ли не главным субъектом прогресса, общественные начала, как бы они ни проявлялись (народные дружины, крестьянские общины или боярские веча и т.д.), не утрачивали своего значения и политической ценности⁶. Местное самоуправление в России как форма участия народа в жизни своего Отечества, проистекавшее из государства и обеспечивавшееся им, веками отражавшее структуру рос-

сийского общества, юридически закрепляемую государственной властью, сохраняло свою особую роль и значение в решении общественных задач, разумеется, с учетом национальной специфики этого института. Не будучи противопоставлено государственной власти, а тяготея к некоему симфонизму с ней, российское местное самоуправление вместе с тем являлось институциональной средой, в которой вызревали, получали реализацию и импульс для распространения на более высоких уровнях прогрессивные идеи демократизации власти, что отчетливо проявилось в земском движении. Общинность, община, служившие в русской истории, по словам В.Н. Лешкова, явным признаком и выражением для бытия и деятельности государственного общества⁷, были проникнуты ценностями вечевого ведения и решения дел в различных территориальных единицах⁸. Уже поэтому попытки представить российское местное самоуправление как заимствованное не имеют под собой оснований.

Закрепление местного самоуправления в качестве основы российского конституционного строя предполагает необходимость его восприятия в свете фундаментальной идеи Конституции, связанной с ориентацией на утверждение незыблемости демократической основы суверенной государственности России (абзац седьмой Преамбулы). Отсюда понимание местного самоуправления как содержательной черты демократии и одновременно его неотделимости от конституционной природы российской государственности как правовой, демократической, социальной.

Становлением и реализацией местного самоуправления обуславливается достижение высокого уровня глубины проникновения демократических начал в систему организации публичной власти и общества, реальное приближение власти к населению, которое именно на местном уровне может и должно обладать наиболее широким объемом возможностей непосредственного решающего воздействия на состояние дел по месту жительства. При этом в условиях местного самоуправления конституционные институты демократии приобретают специфику, связанную с отражением в формах самоуправления населения единства реализуемой им власти и свободы, которым в свою очередь обуславливается приоритетный и сквозной характер институтов прямого волеизъявления населения, воздействующих и на качество муниципального представительства⁹.

Муниципальная демократия имеет, прежде всего, личностно-гуманистическое измерение, что предполагает восприятие относящихся к ней институтов, прежде всего не в организованно-властном аспекте, а как порождения, организационного выражения и обеспечительного средства реализации социально-политического достоинства человека. Само «участие» граждан и коллективов в местном самоуправлении – не просто целевой ориентир, а институциональная категория, отражающая существенные моменты муниципальной демократии. Качество муниципальной демократии характеризуется мерой участия граждан и одновременно определяет степень реализации по-

требностей, опосредованных местным самоуправлением. Отсюда двойное конституционное значение институтов участия в местном самоуправлении, служащих элементом механизма реализации права на осуществление местного самоуправления, и вместе с тем гарантирования конституционного статуса личности.

Противопоставление ценностей суверенной государственности, связанных, в частности, с государственным единством, целостностью, единством системы государственной власти, иными моментами, касающимися эффективной реализации единой государственной политики по достижению целей развития, и ценностей местного самоуправления, основанного на самостоятельности в пределах своих полномочий и организационном не вхождении в систему органов государственной власти, – носит, в сущности, мнимый характер. Местное самоуправление не может рассматриваться вне общей системы конституционной аксиологии, определяемой, в частности, неделимостью основ конституционного строя и, соответственно, недопустимостью реализации одной конституционной ценности в ущерб другой. Пренебрежение какой-либо конституционной ценностью неизбежно приводит к рассогласованности конституционного регулирования, подрывает основанный на юридической субординации и дисциплине правовой суверенитет.

Соизмеряя конституционные ценности самостоятельности местного самоуправления и решения задач государственного развития, следует исходить из того, что они находятся в системных взаимосвязях и принципиальном единстве. Именно самостоятельность, служащая выражением свободы и ответственности местных сообществ по определению и реализации приоритетных направлений и мер, связанных с обеспечением удовлетворения основных жизненно важных потребностей человека по месту жительства, является необходимой предпосылкой и условием для реализации посредством местного самоуправления конституционно значимых целей государства. Среди них: 1) децентрализация публичной власти и собственности; 2) рационализация и оптимизация публичного управления, повышение его восприимчивости к инновациям; 3) дифференциация правовой системы, обеспечивающая более гибкий и адресный характер регулятивного воздействия с учетом местных условий и интересов населения; 4) демократизация политической системы на основе взаимодействия власти и общества, взаимного контроля и ответственности; 5) развитие общественной самодеятельности и инициатив при одновременном укреплении социальной солидарности, сплоченности; 6) создание подконтрольных непосредственно населению, более эффективных и экономных механизмов публичного обслуживания; 7) формирование условий для продвижения программ социально-экономического развития территорий в партнерстве с малым и средним бизнесом. В этом плане самостоятельность местного самоуправления должна рассматриваться как фактор повышения эффективности развития государственности на началах общественной инициативы и самоорганизации. При этом нужно учитывать, что принцип само-

стоятельности местного самоуправления не предполагает отрицания ценности различных неимперативных форм взаимодействия и сотрудничества государственных и муниципальных органов публичной власти для реализации стоящих перед ними общих конституционных задач.

Развитие законодательства и правоприменительной практики в сфере местного самоуправления, включая очередной этап муниципальной реформы, начатой в мае 2014 года, свидетельствует о том, что самостоятельность местного самоуправления и связанные с ней институты демократического участия оцениваются сегодня скорее в контексте угроз дезорганизации публичной власти. Не секрет, что за решением в рамках проводимой муниципальной реформы компетенционных вопросов, касающихся переноса основного регулирующего воздействия на организацию местного самоуправления на региональный уровень, скрывается реализация задач, выходящих за рамки муниципальной сферы и имеющих вполне определенное политико-федеративное, партийное измерение. Реалии таковы, что расширение регулятивных полномочий субъектов Федерации за счет, в частности, общего регулирования организации и деятельности органов местного самоуправления, установления двухуровневого самоуправления в городском округе, определения порядка формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением, а также для любого муниципального образования способа замещения должности его главы (главы администрации) и места в организации власти, провоцирует усилению административно-политической субординации во взаимоотношениях местных и государственных органов, дальнейшее встраивание местного самоуправления в систему государственно-бюрократических отношений. Так, законами большинства субъектов Федерации предусмотрено избрание главы муниципального образования из состава представительного органа при замещении должности главы администрации в порядке конкурса с проведением отбора кандидатов комиссиями с паритетным представительством представительного органа муниципального образования и главы субъекта Федерации¹⁰. С истечением сроков полномочий ранее избранных глав муниципальных образований система прямых выборов на эту должность будет сохранена не более чем в 20% муниципальных образований. В отношении 29% муниципальных районов установлена система делегированного формирования состава – из представителей поселений.

Сужение системы муниципальных выборов, навязывание муниципальным образованиям тех или иных моделей управления ставит вопрос о фактическом закреплении приоритетной ориентации органов местного самоуправления на проявления политической лояльности и формальное достижение директивных показателей эффективности, тогда как ответственность муниципальных органов власти перед населением, конституционные возможности обеспечивать посредством местного самоуправления формирования, выра-

жения и отстаивания интересов местных сообществ жителей, в том числе в отношениях с государственной властью, могут оказаться иллюзорными.

Факторы универсализации (с охватом поселенческого уровня) невыборной (контрактной) модели главы местной администрации (муниципального образования) лежат, очевидно, в сфере государственно-политической целесообразности. Это относится и к распространению двухуровневого самоуправления в городском округе, введение которого (с далеко не очевидными организационно-управленческими и социально-экономическими перспективами) сочетается с отказом от избрания населением хотя бы одного из высших органов общегородской власти. Аналогичная ситуация не исключена и для муниципального района. При этом федеральный законодатель не исключает, а в региональной законодательной практике широко применяется использование метода, так называемого частного (индивидуального) регулирования организации власти в конкретных муниципальных образованиях. Не предполагающее какого-либо усмотрения в этом вопросе населения такое регулирование характеризует тенденцию утверждения административно-правового режима местного самоуправления, нивелирующего ценность муниципального права.

Отнесение к компетенции субъектов Федерации столь широкой дискреции, реализация которой не обусловлена соблюдением формализованных на уровне федерального закона четких гарантий права населения на осуществление местного самоуправления, влечет отступления от конституционной самостоятельности местного самоуправления. Как это вытекает из пункта «н» ч.1 ст. 72 Конституции, законодательное регулирование вопросов организации местного самоуправления должно носить характер общих принципов. Это предполагает установление типовых, а не индивидуальных правил в соответствующей сфере, а исключения из этого подхода могут обосновываться либо уникальной спецификой конкретной территории, на которой осуществляется местное самоуправление, либо наличием согласия (в том числе в порядке выдвижения инициативы) муниципального образования. Во всяком случае не может умаляться гарантированная Конституцией самостоятельность местных сообществ в определении структуры органов местного самоуправления (ч.1 ст.131). В соответствии с этим законодательное регулирование вопросов структуры органов местного самоуправления должно не сводиться к императивным и безальтернативным решениям, а быть, насколько возможно, гибким и вариативным, чтобы население муниципального образования имело возможность в рамках ряда возможностей избрать наиболее эффективный способ организации муниципальной власти на конкретной территории с учетом местных условий и традиций. При этом проводимые законодателем различия в подходах к организации власти в муниципальных образованиях должны базироваться на объективно обусловленных критериях дифференциации (например, с учетом специфики административных, столичных центров; создания муниципального образования в рамках административно-

территориальной единицы, непосредственно входящей в состав субъекта Федерации; реального уровня вовлечения органов местного самоуправления в реализацию отдельных государственных полномочий и т.п.). Представляется, что критерии деления городских округов на внутригородские районы, как и конкретные гарантии, связанные с выявлением репрезентативного мнения населения при решении вопроса о преобразовании городского округа путем деления на районы, должны определяться напрямую федеральным законом. Должны обеспечиваться и в иных случаях выявление и учет мнения соответствующего муниципального образования, использование обязательных согласительных процедур, направленных на преодоление возможного расхождения в позициях между субъектом Федерации и муниципальным образованием. Как не отвечающая конституционным и европейским конвенционным стандартам местного самоуправления должна оцениваться ситуация, при которой на уровне муниципального образования отсутствует хотя бы один выборный орган местного самоуправления, избираемый непосредственно населением.

Наиболее адекватной формой учета мнения населения при определении порядка формирования представительного органа, призванного выражать всеобщую волю местного сообщества, следует признать референдум (с раздельным волеизъявлением жителей поселений в муниципальном районе). Ступенчатое формирование представительного органа требует урегулирования подотчетности и подконтрольности депутатов избравшим их представительным органам, включая право отзыва. Не менее важным является обеспечение при применении контрактного замещения должности главы местной администрации отбора кандидатов на эту должность как прерогативы местного сообщества, участие же в конкурсных комиссиях представителей глав субъектов Федерации должно быть исключено.

Отдельного внимания заслуживает соотношение ценностей местного самоуправления и политической многопартийности. Партийная самоорганизация гражданского общества может стимулировать публично-территориальное взаимодействие и более действенное влияние населения на власть при политической конкуренции. Но реализация ценностей политической многопартийности и самостоятельности местного самоуправления может приводить к коллизиям. В условиях местного самоуправления принцип политического многообразия реализуется в основном через конкурентное соотношение социальных идей и проектов. Природе муниципальных выборов противоречит жесткое увязывание с партийной борьбой за власть, их основными субъектами должны быть локальные общественные организации и граждане индивидуально. Муниципальные выборы должны быть неполитизированными, способствовать непосредственно персонифицированным связям с выборными лицами, выдвигаемыми из местного сообщества.

Местное самоуправление – первичный, базовый уровень демократии, на котором формируются исходные ценностно-нормативные установки гра-

жданского взаимодействия. Обеспечение его устойчивого развития на основе осознания местного самоуправления как нерушимой конституционной ценности демократической государственности является необходимой предпосылкой и условием правового прогресса, достижением государственной эффективности, измеряемой степенью защищенности прав и свобод человека, его благополучием.

¹ См.: Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А.Н. Медушевского. – М.: Институт права и публичной политики, 2013. – С. 282.

² См.: Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. – Ростов н/Д: Издательство Южного федерального университета, 2012.

³ См.: Подмосковье почувствовало родство с Китаем. Директор совета муниципальных образований предлагает денонсировать Европейскую Хартию МСУ // Коммерсантъ. – 2015. – 20 августа.

⁴ См.: Тимофеев Н.С. У истоков современной модели местного самоуправления России: к 25-летию Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 63

⁵ См.: Гриценко Е. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – № 6. – С. 17-18.

⁶ См.: Муниципальное право Российской Федерации. В 2 т. Т. 1 / Под ред. Н.С. Бондаря. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – С. 134-135.

⁷ См.: Лешков В.Н. Русский народ и государство. История русского общественного права до XVIII в. – М.: Университетская типография, 1858. – С. II.

⁸ См.: Алексеев В.П. Народовластие в древней Руси. Ростов н/Д: Донская Речь, 1904. – С. 8.

⁹ См.: Джагарян Н.В. Представительная демократия и ее реализация в местном самоуправлении: вопросы теории и практики. Ростов н/Д: Издательство Южного федерального университета, 2013.

¹⁰ См. подробнее: информационно-аналитические материалы Министерства юстиции РФ о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 июня 2015 г.) / [Электронный ресурс]. – goo.gl/Y4xXnd