

УДК 342

МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАРОДНОГО ДОВЕРИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СООБЩЕСТВ

© 2024 г. А. Н. Гуторова

Юго-Западный государственный университет, г. Курск

E-mail: allagutorova@mail.ru

Поступила в редакцию 12.04.2023 г.

Аннотация. В статье рассматриваются наиболее важные черты специфики механизма обеспечения народного доверия в деятельности муниципальных сообществ. К числу таковых автор относит: муниципальные выборы с их особенностями организации, альтернативные формы прямого народовластия и эффективное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. Организация единой системы публичной власти, действующей результативно и эффективно, без доверия со стороны населения муниципальным органам власти невозможна. Но при этом муниципальные органы власти одновременно должны пользоваться и доверием компетентных властей субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: публичная власть, государственная власть, местное самоуправление, Европейская хартия местного самоуправления, мандат народного доверия, депутат, глава субъекта, выборы, собрание граждан, публичные мероприятия.

Цитирование: Гуторова А. Н. Механизм обеспечения народного доверия в деятельности муниципальных сообществ // Государство и право. 2024. № 4. С. 122–130.

DOI: 10.31857/S1026945224040108

A MECHANISM FOR ENSURING PEOPLE'S TRUST IN THE ACTIVITIES OF MUNICIPAL COMMUNITIES

© 2024 A. N. Gutorova

Southwestern State University, Kursk

E-mail: allagutorova@mail.ru

Received 12.04.2023

Abstract. The article discusses the most important features of the specifics of the mechanism for ensuring people's trust in the activities of municipal communities. Among these, the author considers: municipal elections, with their peculiarities of organization, alternative forms of direct democracy and effective interaction between state authorities and local self-government. The organization of a unified system of public authority that operates effectively and efficiently, without the trust of the population in municipal authorities, is impossible. But at the same time, municipal authorities must simultaneously enjoy the trust of the competent authorities of the subject of the Russian Federation.

Key words: public authority, state authority, local self-government, European Charter of Local Self-Government, mandate of people's trust, deputy, head of the subject, elections, citizens' meeting, public events.

For citation: Gutorova, A.N. (2024). A mechanism for ensuring people's trust in the activities of municipal communities // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 122–130.

Народное доверие в той или иной степени проявляется в деятельности всех звеньев публичного аппарата власти, будь то государственные органы или органы местного самоуправления, политическая самоорганизация на федеральном, региональном или местном уровне. В данных явлениях много общего или схожего, однако наблюдается и адекватная этому дифференциация. Особенно это касается деятельности местного самоуправления, которое согласно ст. 12 Конституции РФ является самостоятельным и не входит в систему государственной власти (что, однако, образует некую единую систему «публичной власти» в соответствии с конституционными поправками 2020 года).

При исследовании проблемы обеспечения народного доверия в деятельности муниципальных сообществ прежде всего следует определиться с соответствующими теоретико-методологическими и нормативно-правовыми приоритетами и ориентирами. Если взять за основу советский опыт государственного строительства, никакой дифференциации государственной и муниципальной власти не было, все это мыслилось в качестве методологически единого инструмента обеспечения возведенной в закон «воли господствующего класса»¹. Советы депутатов трудящихся организовывались на основе принципа демократического централизма, который методологически отрицал местное самоуправление в современном смысле данного словосочетания². Следовательно, доверие народа на федеральном уровне и «на местах» обеспечивалось тождественным образом, данные институты трактовались в качестве единых и неразрывных.

Несколько иную теоретико-методологическую основу для исследования дают, например, положения Европейской хартии местного самоуправления. В период времени, когда Россия являлась членом Совета Европы, нормы данного документа имели предопределяющее нормативно-правовое значение, учитывались законодателем и конституционным правосудием. В современных условиях, однако, ориентирующее и теоретико-методологическое значение Европейской хартии местного самоуправления также не следует преуменьшать. Речь идет в данном случае не столько об «идеалах и принципах», которые являются «общим достоянием» (преамбула Хартии), сколько о модели организации местного самоуправления, которая наиболее приемлема для Российской Федерации. Как представляется, нормы Европейской хартии местного самоуправления в значительной степени предопределяли и продолжают предопределять содержание Федерального закона от 16 сентября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. Это обусловлено не членством России в Совете Европы и не отсутствием такового, но объективными закономерностями развития государства и права в XXI в.

Европейская хартия местного самоуправления базируется на принципе необходимости «соглашений в области управления» («agreements in the administrative field»). Это — вопрос публичного доверия и доверительных отношений в механизме осуществления власти. Публичная власть должна быть организована таким образом, чтобы органы государственной власти и местного самоуправления

доверяли друг другу, находились в состоянии партнерства и согласия, причем это не исключает возникновение между ними споров и судебных тяжб, конфликтов интересов и других явлений «антисотрудничества»⁴. Условия современной России в рамках данной проблематики универсальны. Практически каждое государство, которое имеет обширную территорию и нуждается в территориальной организации публичной власти, вынуждено организовывать такой публично-властный механизм, который имел бы достаточный уровень внутренней согласованности управленческих решений, основанных на корпоративном методе публично-сотрудничества⁵.

Существенным представляется вопрос приоритетов и иерархии в системе демократических институтов. Европейская хартия местного самоуправления квалифицирует муниципальную демократию «как одну из основных» в системе народовластия («one of the main foundations of any democratic regime»). Как это следует толковать с точки зрения конституционно-правовой доктрины? Подчеркнем, что позиция Хартии опирается на «любой» демократический режим (универсальность концепции местного самоуправления, ее применимость к любой демократии вне зависимости от ее национальных, культурных и исторических особенностей); придание местному самоуправлению статуса «одной из основных» означает, что демократия на государственном уровне имеет важное значение, но без эффективной организации местного самоуправления демократический режим, по сути, не является полноценно возможным.

Полагаем, что применительно к Российской Федерации данные обстоятельства имеют признаки актуализации. На «волне» общего тренда построения единой системы публичной власти вертикально-иерархического типа, создаются угрозы отрицания местного самоуправления как одной из основ демократического режима и универсального средства демократического института доверия власти и общества⁶. Если граждане сами, без участия государственных властей, решают вопросы местного значения, проводя при этом выборы или отзыв, собрания или конференции и т.п. — публичное доверие повышается, что оказывает благоприятное воздействие и на общее доверие граждан к власти государства. Граждан одновременно интересуют и местные, и общегосударственные проблемы. Для разрешения каждой из соответствующих групп публично-правовой проблематики, требуется наличие обособленных институционально-правовых демократических механизмов. Местное самоуправление, вне сомнения, является одним из них.

После конституционной реформы 1993 года, которая сопровождалась ростом политической активности различных общественных объединений, имеющих целью обеспечение самостоятельности местного самоуправления⁷, сложились институциональные условия для конституционной организации

¹ Вишинский А.Я. Основные задачи науки советского социалистического права // Вопросы правоведения. 2009. № 2. С. 131.

² См.: Тепляков И.И. Генезис и развитие государственного самоуправления в советской юридической науке // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3. С. 32.

³ См.: СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

⁴ Сивицкий В.А. Тенденции развития конституционного статуса местного самоуправления в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 1. С. 10.

⁵ См.: Безруков А.В. Общественные формирования и органы публичной власти в обеспечении конституционного правопорядка: основные направления деятельности и формы сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 25.

⁶ См.: Ширяева В.А. Функциональный анализ категории доверия в системе «власть — общество» // Вестник современных исследований. 2018. № 12. С. 269.

⁷ См.: Кирпичников В.А. Союз российских городов и становление местного самоуправления в России // Эра городов. 1998. № 1. С. 4.

самостоятельного, ответственного и ограниченного в компетенции функционирования жизнедеятельности местных сообществ. Вслед за конституционными гарантиями и рядом важных правовых позиций Конституционного Суда РФ⁸ принимались федеральные законодательные акты. В числе прочего, они разграничили ответственность органов местного самоуправления «перед населением» и «перед государством», что имело целью обеспечение публичного доверия, с одной стороны, граждан и муниципалитетов, с другой — муниципалитетов и государственных органов⁹. Полагаем, что данная теоретико-методологическая конструкция является в целом жизнеспособной и приемлемой для Российской Федерации. Граждане должны доверять органам местного самоуправления в той же мере, в какой они должны доверять государству. Местные сообщества и государственно-правовые образования (субъекты Российской Федерации), равно как и государство в целом (Российская Федерация) нуждаются в юридических гарантиях взаимного доверия. При этом «доверительность» отношений не предполагает полной и исключительной гармонизации их публично-правовых интересов.

Специфика механизма обеспечения народного доверия в деятельности муниципальных сообществ, таким образом, весьма многогранна и многоаспектна. В связи с этим полагаем необходимым выделить его наиболее важные и существенные черты. В их числе, во-первых, особенности организации муниципальных выборов; во-вторых, развернутая структура гарантируемых Конституцией и законом альтернативных (по отношению к представительной демократии) форм прямого, непосредственного народовластия; в-третьих, необходимость эффективной координации деятельности государственной власти и местного самоуправления, при которой возможны и отдельные компоненты субординационных отношений. Рассмотрим их подробно.

Исходя из конституционного смысла муниципально-правовых отношений, местные выборы являются не просто основным, но *исключительным способом формирования коллегиальных представительных органов муниципальных образований*. На этом делает акцент Европейская хартия местного самоуправления, согласно которой местное самоуправление — это «право и реальная способность» осуществлять «регламентацию и управление значительной частью публичных дел», причем «под свою ответственность» и в «интересах населения». Основную роль здесь, согласно концепции анализируемой Хартии, играют «выборные советы или собрания», которым «подотчетны исполнительные органы». И лишь «кроме этого» местное самоуправление может осуществляться в иных формах, включая «собрания граждан» и «референдумы» (ст. 3).

Если следовать теоретико-методологической конструкции ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, необходимо констатировать, что организация местного самоуправления в России после 1993 г. предпочла несколько иной путь. Вместо институционализации *полноправных, компетентно-обеспеченных муниципальных органов народного представительства, которым исполнительные органы подотчетны и подконтрольны*, была апробирована модель

выборности «первых лиц» муниципалитетов — глав муниципальных образований¹⁰. С течением времени стало очевидным, что указанная модель имеет ряд институциональных недостатков: представительные органы оттеснялись на периферию, в то время как главы муниципальных образований понимали свой мандат прямого народного доверия буквально, включая гипотетически мыслимую неподконтрольность и неподотчетность органам государственной власти.

Законодатель изначально допустил вариативный путь институционализации выборных органов местного самоуправления, согласно которому главы муниципальных образований могли избираться напрямую населением или «из числа депутатов» представительного органа муниципалитета; в свою очередь, глава муниципального образования мог возглавлять либо представительный орган, либо местную администрацию. В случае совмещения мандата главы муниципального образования с должностью председателя представительного органа, в муниципалитете должен был формироваться административно назначаемый «сити-менеджер», глава местной администрации¹¹. Выбор между указанными институциональными моделями организации местного самоуправления должен был осуществляться свободно, посредством уставного правотворчества, без какого-либо прямого или косвенного вмешательства публичных властей федерального уровня или органов субъектов Федерации.

На данном этапе новейшей государственно-правовой истории России в муниципалитетах складывалась довольно неоднозначная практика¹². На федеральном уровне Президент РФ является однозначно выборным должностным лицом, имеющим прямой мандат народного доверия. В субъектах Российской Федерации апробировался сначала прямой мандат народного доверия высшим должностным лицам, который затем сменился институционализацией доверия Президента РФ и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Подобная практика дезориентировала муниципалитеты: должны ли главы муниципальных образований избираться напрямую населением или из числа депутатов представительного органа? Какая из указанных форм в большей мере соответствует демократической природе местного самоуправления? Юридическая наука и общественно-политическая практика, по сути, избегали однозначного ответа на данный вопрос¹³.

Полагаем, что основная проблема здесь заключалась в *недооценке роли и значения представительных органов муниципальных образований как основного инструмента обеспечения мандата народного доверия на местах*. В муниципалитетах не требуется полноценное «разделение властей», как это наблюдается на федеральном или региональном уровнях государственной публичной власти. Конечно, принцип разделения властей, в некоторой степени, применим

¹⁰ См.: Саломаткин А. С., Ястребова А. И. К вопросу о «модернизации» статуса главы муниципального образования и порядка его избрания // Проблемы права. 2016. № 4. С. 95.

¹¹ См.: Митякина Е. С. Историко-правовое развитие правового статуса главы муниципального образования // Вестник Евразийской академии административных наук. 2019. № 1. С. 68.

¹² См., напр.: Игнатенко Д. Ю. Проблемные вопросы, связанные с определением конституционно-правового статуса главы муниципального образования // Политематический сетевой научный журнал Кубанского гос. аграрного ун-та. 2006. № 22. С. 292.

¹³ См.: Джагарян Н. В. Представительные начала правового статуса главы муниципального образования // Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, право и управление. 2010. № 4. С. 77.

⁸ См., напр.: постановление Конституционного Суда РФ от 30.05.1996 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 1996. № 23, ст. 2811.

⁹ См.: Астафичев П. А. Разграничение ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством // Юрид. наука: история и современность. 2017. № 9. С. 69.

к организации жизнедеятельности локальных сообществ (в той мере, в какой не допускается концентрация публичной власти и необходима система «сдержек и противовесов») ¹⁴. Но в муниципалитетах нет и ни может быть ни законодательной, ни судебной ветвей власти. В отличие от государственного аппарата, где исполнительная власть пользуется существенной самостоятельностью в реализации своих полномочий, муниципалитеты в силу объективных причин вынуждены следовать более простой модели *подотчетности и подконтрольности исполнительных органов коллегиальному депутатскому корпусу* ¹⁵. Для этого глава муниципального образования не обязательно должен быть выборным должностным лицом. Не может быть, на наш взгляд, исключено и отсутствие данной должности как таковой. Основной инструмент представительной демократии на местном уровне — это *коллегиальная деятельность выборных депутатов* ¹⁶.

Понимая спорность выдвинутого нами тезиса (который, однако, *полностью разделяется* положениями Европейской хартии местного самоуправления и *лишь отчасти опровергается* опытом современной России), выскажем основные аргументы в его защиту. Прежде всего подчеркнем существенное различие между масштабами государственных и муниципальных публично-правовых функций и общественно-политических задач. Государство обязано заботиться об интересах национальной безопасности, учитывать геополитические обстоятельства, участвовать в международных отношениях, определять глобальные направления внутренней и внешней политики и т.п. Для этого требуется развернутый государственный аппарат, полноценное разделение единой публичной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, использование инструментария выборности не только федерального парламента, но и главы государства.

Задачи муниципалитетов, напротив, весьма локальны и достаточно просты для населения: это эффективное владение, пользование и распоряжение объектами муниципальной собственности, организация работы муниципальных предприятий и учреждений, направление муниципальных бюджетных средств, главным образом, на локально-общинные цели (благоустройство территории, жилищно-коммунальное хозяйство, местные школы и поликлиники, учреждения культуры и т.п.). При подобных обстоятельствах публично-властный аппарат не должен быть слишком развернутым. Напротив, он нуждается в компактности и эффективности. В свою очередь, мандат народного доверия определяется, главным образом, *взаимоотношениями избирателей и депутатов, которые представляют их в мажоритарных избирательных округах*.

Другой важный аргумент в обоснование выдвинутой нами научной позиции заключается в необходимости учета принципа *приближенности местной власти к населению* ¹⁷. Если муниципальный избирательный округ включает лишь

несколько тысяч избирателей, вполне возможны *персональные доверительные отношения между представителями и представляемыми* в механизме локальной публичной демократии. Депутат может организовывать встречи с избирателями настолько эффективно, чтобы обеспечить прием практически всех нуждающихся в соответствующей публично-правовой помощи и поддержке. Это сложно представить в масштабе всей страны и каждого из субъектов Федерации, поскольку численность населения современной России сравнительно велика. Публично-властный механизм депутатской деятельности в большей мере отвечает требованию приближенности к населению, чем институт выборного должностного лица — главы муниципального образования.

Наконец, третьим аргументом в обоснование нашей позиции может служить отсутствие в муниципалитетах (главным образом в сельской местности) развернутых институтов гражданского общества, особенно СМИ, которые могли бы эффективно «сдерживать» и «уравновешивать» компетенцию выборных должностных лиц, избегая таким образом произвольных действий с их стороны. Выборный Президент РФ, равно как и выборные высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, находятся под перманентным и пристальным вниманием различных институтов гражданского общества. Их публичные действия анализируются, обсуждаются, подвергаются поддержке или критике. В отличие от этого в муниципалитетах имеется вероятность близкого к полному «полновластия» выборных должностных лиц. Эффективной альтернативой этому может служить деятельность коллегиальных представительных органов, которые состоят из депутатов (каждый из них подотчетен группе избирателей своего избирательного округа).

Полагаем, что именно эти обстоятельства послужили в качестве одной из причин пересмотра федерального законодательства об общих принципах организации местного самоуправления, согласно которому стала допустимой новая форма приобретения мандата главы муниципального образования — решением представительного органа на основе предложений конкурсной комиссии. Данную форму многие публицисты и политики критикуют как некое отступление от принципов конституционной демократии ¹⁸. Вместе с тем, полагаем, что она может быть истолкована и в диаметрально противоположном ключе, как своего рода *дополнительная гарантия демократичности организации местного самоуправления*. Но это возможно *при условии существенного пересмотра роли и значения депутатского корпуса* в жизнедеятельности местных сообществ.

Институт муниципальных выборов с точки зрения механизма обеспечения мандата народного доверия может быть проанализирован и в некоторых других важных конституционно-правовых аспектах. Так, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с течением времени приобрел стандартизованные черты, которые недостаточным образом учитывают специфику местного самоуправления как особой формы осуществления публичной власти на местах. Полагаем, что при организации местных выборов можно было бы отказаться

¹⁴ См.: Еникеева Д. Р. Принцип разделения властей на уровне местного самоуправления (опыт России и США) // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2011. № 34. С. 122.

¹⁵ См.: Малыгина С. В. Взаимодействие представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления // Приволжский научный вестник. 2016. № 5. С. 137.

¹⁶ См.: Жулина Ю. В. Законодательное закрепление принципов местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского ун-та. Сер.: Государственный аудит. 2011. № 1. С. 33.

¹⁷ См.: Доронина О. Н. Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 17.

¹⁸ См.: Вискулова В. В. О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал рос. права. 2017. № 6. С. 26; Рыжова Е. С. К вопросу о выборах либо назначении глав муниципальных образований // Эпомен. 2018. № 11. С. 106; Макаревич А. А. Избрание главы муниципального образования по результатам конкурса: проблемы реализации и политико-правовые последствия // Росс. академический журнал. 2017. № 4. С. 39.

от сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов¹⁹, разрешить использование избирательного залога²⁰, установить допустимость выдвижения кандидатов посредством проведения собраний граждан по месту работы, учебы и жительства, но под надзором окружных избирательных комиссий. В список избирателей на муниципальных выборах могли бы включаться не только граждане Российской Федерации, но и все физические лица, которые на законных основаниях проживают в муниципалитете (на основании разрешения на временное проживание, вида на жительство и т.д.). Такое не может допускаться в отношении выборов в органы государственной власти, но вполне возможно, когда речь идет о локально-общинной демократии на местном уровне.

Вызывает сомнения практика организации муниципальных выборов, при которой *избирательные округа входят в состав избирательных участков*, но не наоборот, как это характерно для большинства видов публичных выборов. Такая модель обусловлена императивной нормой федерального закона о единой системе избирательных участков для всех видов публичных выборов в России. Это, вне сомнения, создает определенное «удобство» для избирателей, однако порождает органические сложности в организации муниципальных выборов: окружные избирательные комиссии не являются «вышестоящими» по отношению к участковым избирательным комиссиям, лишены вследствие этого права контроля и надзора, отмены решения нижестоящих комиссий. Полагаем, что муниципальные выборы могли бы организовываться на основе принципиально иной методики по сравнению с федеральными и региональными выборами — например, с «двухзвенной» структурой избирательных органов (окружные избирательные комиссии и избирательная комиссия муниципального образования), которые действуют не на постоянной основе, *созываются и упраздняются в период очередной муниципальной избирательной кампании*.

В системе местного самоуправления возможна апробация системы *обязательного вотума*, т.е. юридической обязанности граждан прибыть на избирательные участки²¹ под угрозой, например, административно-правовой санкции в виде штрафа. Предлагаемая идея, безусловно, может быть оценена критически. Она действительно имеет недостатки, но они, по нашему мнению, перекрываются весьма существенными достоинствами: во-первых, преодолевался бы абсентеизм избирателей; во-вторых, одновременно с этим обеспечивалась бы легитимность местной выборной власти (что весьма актуально в условиях отсутствия федерального требования минимального порога явки избирателей)²². Анализ электоральной статистики показывает, что именно для местных выборов депутатского корпуса наблюдаются в наибольшей мере факты недостаточной явки избирателей.

Важной особенностью обеспечения народного доверия в деятельности муниципальных сообществ является *развернутая структура* гарантируемых Конституцией и законом *альтернативных* (по отношению к представительной демократии) форм *прямого, непосредственного народовластия*. В юридической науке убедительно доказано, что представительная и непосредственная демократия в равной мере имеют право на существование, не должны противопоставляться друг другу, действуют в комплексе и нуждаются в оптимальном сочетании²³. Однако именно на местном уровне публичной власти выглядит очевидной *применимость и эффективность* институтов прямой, непосредственной демократии.

Если в муниципалитете является сравнительно небольшой численность избирателей, граждане имеют более реальную возможность высказаться по актуальным вопросам местного самоуправления сами, причем более эффективно, чем это осуществляют представляющие их интересы депутаты и выборные должностные лица. Здесь наиболее ярким образом проявляется фактор конституционно-правового доверия. В условиях сравнительно «отдаленной от населения» федеральной и региональной публичной власти избиратели вынуждены ожидать, пока истечет срок полномочий утратившего доверие народного представителя. В локально-общинных условиях, напротив, активность населения может преодолевать институциональные недостатки представительного правления. Собрание граждан по месту работы, учебы или жительства может быть посвящено непосредственно участию в решении вопросов местного значения. Повестка дня соответствующего собрания может быть аналогичной заседанию представительного органа муниципалитета с выработкой рекомендаций и пожеланий, которые обязательны для рассмотрения депутатским корпусом.

В связи с этим представляется важным юридическое разграничение, с одной стороны, *собраний граждан по месту работы, учебы и жительства, которые направлены на участие в решении вопросов местного значения*, с другой — *митингов, демонстраций, шествий и пикетирования*. Это — принципиально разные формы политического участия избирателей в местной жизни, которые законодатель не всегда четко и последовательно разграничивает, что нередко приводит к противоречивой правоприменительной практике. Федеральная законодательная конструкция «публичного мероприятия», под признаки которого подпадают и собрания граждан, не учитывает в должной мере, на наш взгляд, поддерживающие власть²⁴ и протестные публичные мероприятия²⁵, но главное — их направленность на решение, соответственно, федеральных, региональных или местных общественно-политических проблем²⁶.

В случае с митингами, демонстрациями, шествиями и пикетированием с неизбежностью актуализируются проблемы обеспечения общественной безопасности

¹⁹ См.: Субочев И.А. Развитие института сбора подписей избирателей в условиях цифровизации избирательного процесса // Новая реальность современного мира: вызовы и перспективы. Барнаул, 2021. С. 80.

²⁰ См.: Михеева В.И. Избирательный залог в современном российском законодательстве о выборах // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3. С. 123.

²¹ См.: Боков Ю.А. Обязательный вотум // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 29. С. 65.

²² Альтернативную точку зрения см., напр.: Максименко А.В., Зейнальдыева А.В. Добровольность участия в выборах как один из основополагающих принципов реализации конституционного права на протест // Вестник Сибирского юрид. ин-та МВД России. 2021. № 1. С. 67.

²³ См., напр.: Прудников А.С., Абазов А.С. Сочетание прямой и представительной демократии в системе местного самоуправления // Вестник Московского ун-та МВД России. 2016. № 4. С. 164.

²⁴ См.: Сальников Е.В. Совершенствование законодательного регулирования публичных акций солидарности в борьбе с терроризмом // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2018. № 2. С. 154.

²⁵ См.: Лимонцева В.А. Протестные формы выражения общественного мнения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 2. С. 5.

²⁶ См.: Яковенко М.А. Право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в системе конституционных прав и свобод // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 11.

и деструктивного влияния неорганизованной «толпы» на нормальное и законное функционирование публичных властей. В правоприменительной практике, на наш взгляд, следует более полно учитывать все обстоятельства конкретного юридического дела.

Предположим, в качестве примера, что жители небольшого муниципального поселения спонтанно и неорганизованно собрались у входа в здание местной администрации, чтобы высказать главе муниципального образования или депутатам представительного органа муниципалитета свое мнение по вопросу текущей муниципальной политики. Недифференцированная правоприменительная практика сочла бы такое собрание незаконным по формальным основаниям, ввиду несогласованности публичного мероприятия с местными властями, отсутствия организатора публичного мероприятия, ненадлежащего полицейского и медицинского сопровождения и т.п. Однако если граждане считают необходимым высказать конструктивное мнение, что не сопряжено с какими-либо существенными угрозами общественной безопасности, было бы целесообразнее выслушать граждан и принять необходимые меры, вместо того чтобы применять к ним административно-правовые санкции.

Совершенно иная картина складывается, например, если митинг, демонстрация, шествие или пикетирование имеют целью нарушение общественного порядка, не связаны с решением вопросов местного значения, фактически организованы нелегальными организациями (террористической, экстремистской, иной противоправной направленности). Здесь имеет значение не столько формальный, сколько сущностный критерий в правоприменительной практике. Публичные власти при подобных обстоятельствах должны действовать оперативно, эффективно и законно²⁷, исключая деструктивное влияние неорганизованной «толпы» на деятельность легитимных, законно и всенародно избранных органов местного самоуправления.

В связи с этим полагаем, что наиболее полно в деятельности местных сообществ следовало бы использовать институт собраний граждан по месту их работы, учебы и жительства, которые целесообразно проводить главным образом *в закрытых помещениях и с соблюдением установленного порядка обсуждения* поставленных на повестку дня вопросов. На таких собраниях могли бы *присутствовать официальные лица муниципалитетов*, чтобы оперативно реагировать на критику, объяснить гражданам приоритеты текущей муниципальной политики, организовать соблюдение регламентных требований (выступление докладчика, вопросы к докладчику, прения, итоговое голосование за рекомендательную резолюцию). Одна из задач муниципальных должностных лиц — *организация подобных мероприятий*, стимулирование творческой активности граждан на местах *вместо парадигмы административного сдерживания критики текущей муниципальной политики*. Именно таким образом должно, на наш взгляд, институционально обеспечиваться доверие граждан к деятельности местной публичной власти.

Завершая исследование проблематики обеспечения мандата народного доверия в деятельности муниципальных сообществ, обратим внимание на вопрос о необходимости эффективной координации деятельности государственной власти и местного самоуправления, при которой возможны отдельные компоненты координационных и субординационных

отношений. Конституционные поправки 2020 года, на наш взгляд, не случайно ввели в нормативно-правовой оборот категорию «единая система публичной власти». Муниципалитеты не должны ощущать себя «оторванными» от государственных органов и их деятельности. Действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исходит из презумпции эффективного взаимодействия всех звеньев публично-правового аппарата, поэтому наряду с «органическими полномочиями» муниципалитетов, которые перечислены непосредственно в Конституции РФ (местный бюджет, муниципальные налоги и сборы, муниципальная собственность), наблюдается обширный перечень якобы «вопросов местного значения», большинство из которых представляет собой форму «участия» муниципалитетов в осуществлении государственной политики²⁸.

Данный подход федерального законодателя, конечно, можно критиковать с точки зрения отступления от конституционного принципа разграничения вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, которыми органы муниципальных образований лишь могут наделяться, причем в исключительно законодательной форме и с необходимостью передачи соразмерных этому финансовым средствам и других материальных активов. Имеющиеся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» *перечни* вопросов местного значения (они *дифференцируются в зависимости от видов* муниципальных образований — внутригородских территорий городов федерального значения, городских и муниципальных округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений)²⁹ с трудом можно было бы квалифицировать именно как вопросы «местного» значения, особенно если их сравнивать с конституционными положениями (гл. 8 Конституции РФ).

В то же время, если бы федеральное законодательство ограничилось лишь тремя конституционными пунктами (бюджет, фискальные платежи и собственность), исключая из системы вопросов местного значения *взаимодействие* с федеральной и региональной государственной властью, оказался бы нарушенным принцип единства системы публичной власти. Муниципалитеты *обязаны принимать участие* в государственной политике, причем здесь необходима *определенная субординация* вышестоящих и нижестоящих органов публичной власти. Но это не должно затрагивать местную компетенцию и прерогативы, вмешательство в которые со стороны государственных властей *не является политически целесообразным*. Общеизвестный в конституционно-правовой науке принцип субсидиарности, в числе прочего, предполагает, что *компетенция должна возлагаться на тот уровень публичной власти, где она будет реализована наиболее целесообразным и эффективным образом*. Таким образом создаются дополнительные институциональные гарантии обеспечения *доверительных отношений между государственной и муниципальной властью* как компонентами единой системы публичной власти. Наделяя органы местного самоуправления соответствующей

²⁷ См.: Нудненко Л.А. Правоприменительная практика Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в постановлениях Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека // Государство и право. 2021. № 1. С. 64.

²⁸ См.: Фазлиева Л.К. Вопросы местного значения и вопросы ведения местного самоуправления: категориальное соотношение и содержание понятий // Юристъ-Правоведъ. 2020. № 1. С. 26; Модникова Т.Н. Правовое регулирование деятельности главы муниципального образования в механизме решения вопросов местного значения: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2014. С. 98.

²⁹ См.: Сергиенко А.М. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 8.

компетенцией, государство «доверяет» муниципальным образованиям адекватное участие в государственной политике помимо автономного, под свою ответственность решения ими вопросов местного значения³⁰.

Имеющаяся в Российской Федерации модель организации местного самоуправления не может быть охарактеризована как полностью устойчивая и рассчитанная на долгосрочную перспективу. Об этом свидетельствует не только наличие критических подходов в конституционно-правовой научной литературе, но и ряд законодательных инициатив, предпринимаемых в Государственной Думе. Высказываются предложения о необходимости еще большей централизации единой системы публичной власти, исключения из сферы местного самоуправления «поселенческого уровня», расширения государственного контроля над кадровыми процессами в муниципальных образованиях. В свою очередь, муниципалитеты желали бы более устойчивой и полноценной материально-финансовой базы своей жизнедеятельности, более определенных форм взаимодействия с публичной государственной властью. Важное значение имеют также традиции романо-германской правовой семьи, которые в действующем муниципальном праве России учитываются не всегда надлежащим и адекватным образом (в нем отчасти просматриваются черты англосаксонской модели местного самоуправления).

* * *

Несмотря на вышеуказанные обстоятельства, полагаем, что проблема обеспечения доверия в муниципальном народном представительстве сохраняет непреходящее значение, поскольку в отсутствие такого доверия эффективная организация единой системы публичной власти теоретически не представляется возможной. Муниципальные выборы организуются главным образом для того, чтобы *граждане доверяли своим представителям, устойчиво воспринимали это доверие как имманентное состояние жизнедеятельности локального социума*. При этом выглядит конституционно желательным, чтобы избранные населением муниципалитетов представители пользовались бы *одновременно доверием компетентных органов государственной власти*, т.е. не конфликтовали с ними и не противопоставляли бы местное самоуправление государственной публичной власти, но отстаивали бы интересы местных сообществ с учетом общих задач государства и субъектов Российской Федерации. Обеспечение *одновременно доверия компетентных властей субъектов Российской Федерации и населения муниципальных образований в отношении выборных органов местного самоуправления* — важнейшая задача российского конституционного права, которая должна эффективно разрешаться в теории, законодательстве и правоприменительной практике.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Астафичев П.А. Разграничение ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством // Юрид. наука: история и современность. 2017. № 9. С. 69.
2. Безруков А.В. Общественные формирования и органы публичной власти в обеспечении конституционного правопорядка: основные направления деятельности и формы сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 25.
3. Боков Ю.А. Обязательный вотум // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 29. С. 65.
4. Вискулова В.В. О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал рос. права. 2017. № 6. С. 26.
5. Вышинский А.Я. Основные задачи науки советского социалистического права // Вопросы правоведения. 2009. № 2. С. 131.
6. Джагарян Н.В. Представительные начала правового статуса главы муниципального образования // Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, право и управление. 2010. № 4. С. 77.
7. Доронина О.Н. Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 17.
8. Еникеева Д.Р. Принцип разделения властей на уровне местного самоуправления (опыт России и США) // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2011. № 34. С. 122.
9. Жулина Ю.В. Законодательное закрепление принципов местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского ун-та. Сер.: Государственный аудит. 2011. № 1. С. 33.
10. Игнатенко Д.Ю. Проблемные вопросы, связанные с определением конституционно-правового статуса главы муниципального образования // Политематический сетевой научный журнал Кубанского гос. аграрного ун-та. 2006. № 22. С. 292.
11. Кирпичников В.А. Союз российских городов и становление местного самоуправления в России // Эра городов. 1998. № 1. С. 4.
12. Лимонцева В.А. Протестные формы выражения общественного мнения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 2. С. 5.
13. Макарецов А.А. Избрание главы муниципального образования по результатам конкурса: проблемы реализации и политико-правовые последствия // Росс. академический журнал. 2017. № 4. С. 39.
14. Максименко А.В., Зейналбдыева А.В. Добровольность участия в выборах как один из основополагающих принципов реализации конституционного права на протест // Вестник Сибирского юрид. ин-та МВД России. 2021. № 1. С. 67.
15. Малыгина С.В. Взаимодействие представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления // Приволжский научный вестник. 2016. № 5. С. 137.
16. Митячкина Е.С. Историко-правовое развитие правового статуса главы муниципального образования // Вестник Евразийской академии административных наук. 2019. № 1. С. 68.
17. Михеева В.И. Избирательный залог в современном российском законодательстве о выборах // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3. С. 123.
18. Модникова Т.Н. Правовое регулирование деятельности главы муниципального образования в механизме решения вопросов местного значения: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2014. С. 98.
19. Непомнящих С.С. Вопросы местного значения как элемент компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 23.
20. Нудненко Л.А. Правоприменительная практика Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в постановлениях Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека // Государство и право. 2021. № 1. С. 64.
21. Прудников А.С., Абазов А.С. Сочетание прямой и представительной демократии в системе местного самоуправления // Вестник Московского ун-та МВД России. 2016. № 4. С. 164.

³⁰ См.: Непомнящих С.С. Вопросы местного значения как элемент компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 23.

22. Рыжова Е. С. К вопросу о выборах либо назначении глав муниципальных образований // Эпомен. 2018. № 11. С. 106.
23. Саломаткин А. С., Ястребова А. И. К вопросу о «модернизации» статуса главы муниципального образования и порядка его избрания // Проблемы права. 2016. № 4. С. 95.
24. Сальников Е. В. Совершенствование законодательного регулирования публичных акций солидарности в борьбе с терроризмом // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2018. № 2. С. 154.
25. Сергиенко А. М. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 8.
26. Сивицкий В. А. Тенденции развития конституционного статуса местного самоуправления в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 1. С. 10.
27. Субочев И. А. Развитие института сбора подписей избирателей в условиях цифровизации избирательного процесса // Новая реальность современного мира: вызовы и перспективы. Барнаул, 2021. С. 80.
28. Тепляков И. И. Генезис и развитие государственного самоуправления в советской юридической науке // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3. С. 32.
29. Фазлиева Л. К. Вопросы местного значения и вопросы ведения местного самоуправления: категориальное соотношение и содержание понятий // Юристъ-Правоведъ. 2020. № 1. С. 26.
30. Ширяева В. А. Функциональный анализ категории доверия в системе «власть — общество» // Вестник современных исследований. 2018. № 12. С. 269.
31. Яковенко М. А. Право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в системе конституционных прав и свобод // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 11.
9. Zhulina Yu. V. Legislative consolidation of the principles of local self-government in the Russian Federation // Herald of the Moscow University. Ser.: State Audit. 2011. No. 1. P. 33 (in Russ.).
10. Ignatenko D. Yu. Problematic issues related to the definition of the constitutional and legal status of the head of a municipal formation // Polythematic network scientific journal of the Kuban State Agrarian University. 2006. No. 22. P. 292 (in Russ.).
11. Kirpichnikov V. A. The Union of Russian cities and the formation of local self-government in Russia // The era of cities. 1998. No. 1. P. 4 (in Russ.).
12. Limontseva V. A. Protest forms of expression of public opinion // Civil society in Russia and abroad. 2015. No. 2. P. 5 (in Russ.).
13. Makartsev A. A. Election of the head of the municipality based on the results of the competition: problems of implementation and political and legal consequences // Ross. academic journal. 2017. No. 4. P. 39 (in Russ.).
14. Maksimenko A. V., Zeynalbdieva A. V. Voluntary participation in elections as one of the fundamental principles of the realization of the constitutional right to protest // Herald of the Siberian law institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2021. No. 1. P. 67 (in Russ.).
15. Malygina S. V. Interaction of representative and executive-administrative bodies of local self-government // Volga Scientific Herald. 2016. No. 5. P. 137 (in Russ.).
16. Mityachkina E. S. Historical and legal development of the legal status of the head of the municipality // Herald of the Eurasian Academy of Administrative Sciences. 2019. No. 1. P. 68 (in Russ.).
17. Mikheeva V. I. Electoral pledge in modern Russian legislation on elections // Comparative Constitutional Review. 2009. No. 3. P. 123 (in Russ.).
18. Modnikova T. N. Legal regulation of the activities of the head of a municipality in the mechanism of solving issues of local importance: dis. ... PhD in Law. Belgorod, 2014. P. 98 (in Russ.).
19. Nepomnyashchikh S. S. Issues of local importance as an element of the competence of local self-government // State power and local self-government. 2012. No. 5. P. 23 (in Russ.).
20. Nudnenko L. A. Law enforcement practice of the Federal Law "On Assemblies, Rallies, Demonstrations, Marches and Picketing" in the rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights // State and Law. 2021. No. 1. P. 64 (in Russ.).
21. Prudnikov A. S., Abazov A. S. Combination of direct and representative democracy in the system of local self-government // Herald of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2016. No. 4. P. 164 (in Russ.).
22. Ryzhova E. S. On the issue of elections or appointment of heads of municipalities // Epomen. 2018. No. 11. P. 106 (in Russ.).
23. Salomatkin A. S., Yastrebova A. I. On the issue of "modernization" of the status of the head of the municipality and the procedure for his election // Problems of law. 2016. No. 4. P. 95 (in Russ.).
24. Salnikov E. V. Improvement of legislative regulation of public solidarity actions in the fight against terrorism // Herald of the Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. No. 2. P. 154 (in Russ.).
25. Sergienko A. M. Legal regulation of issues of local importance of inner-city municipalities of cities of federal significance: abstract ... PhD in Law. SPb., 2009. P. 8 (in Russ.).
26. Sivitsky V. A. Trends in the development of the constitutional status of local self-government in the light of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation // Journal of Constitutional Justice. 2019. No. 1. P. 10 (in Russ.).
27. Subochev I. A. Development of the institute for collecting signatures of voters in the conditions of digitalization of the electoral

REFERENCES

1. Astafichev P. A. Differentiation of responsibility of local governments to the population and the state // Legal science: history and modernity. 2017. No. 9. P. 69 (in Russ.).
2. Bezrukov A. V. Public formations and public authorities in ensuring constitutional law and order: main areas of activity and forms of cooperation // Constitutional and Municipal Law. 2020. No. 1. P. 25 (in Russ.).
3. Bokov Yu. A. Mandatory vote // Issues of modern jurisprudence. 2013. No. 29. P. 65 (in Russ.).
4. Viskulova V. V. On the "competitive" procedure for electing heads of municipalities: some generalizations of two-year practice // Journal of Russ. law. 2017. No. 6. P. 26 (in Russ.).
5. Vyshinsky A. Ya. The main tasks of the science of Soviet socialist law // Legal issues. 2009. No. 2. P. 131 (in Russ.).
6. Dzhagaryan N. V. Representative principles of the legal status of the head of a municipal formation // Science and education: economy and economics, entrepreneurship, law and management. 2010. No. 4. P. 77 (in Russ.).
7. Doronina O. N. Local self-government in the system of ensuring and protecting human and civil rights and freedoms in the Russian Federation // Municipal service: legal issues. 2011. No. 1. P. 17 (in Russ.).
8. Enikeeva D. R. The principle of separation of powers at the level of local self-government (the experience of Russia and the USA) // Collections of conferences of SIC Sociosphere. 2011. No. 34. P. 122 (in Russ.).

- process // New reality of the modern world: challenges and prospects. Barnaul, 2021. P. 80 (in Russ.).
28. *Tepliyakov I.I.* Genesis and development of state self-government in Soviet jurisprudence // Municipality: economics and management. 2019. No. 3. P. 32 (in Russ.).
29. *Fazlieva L.K.* Issues of local importance and issues of local self-government: categorical correlation and content of concepts // Jurist-Pravoved. 2020. No. 1. P. 26 (in Russ.).
30. *Shiryaeva V.A.* Functional analysis of the category of trust in the system "power – society" // Herald of modern research. 2018. No. 12. P. 269 (in Russ.).
31. *Yakovenko M.A.* The right to hold meetings, rallies, demonstrations, marches and picketing in the system of constitutional rights and freedoms // Constitutional and Municipal Law. 2009. No. 3. P. 11 (in Russ.).

Сведения об авторе

ГУТОВА Алла Николаевна –
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права
Юго-Западного государственного университета;
305040 г. Курск, ул. 50 лет Октября, д. 94

Authors' information

GUTOVA Alla N. –
PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor
of the Department of Constitutional Law,
Southwest State University;
94 50 let Oktyabrya str., 305040 Kursk, Russia