

УДК 34
DOI 10.36511/2078-5356-2020-1-28-38

Боброва Наталья Алексеевна
Natalya A. Bobrova

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и административного права

Тольяттинский государственный университет (445020, Тольятти, ул. Белорусская, 14)

doctor of sciences (law), professor, honored lawyer of the Russian Federation, professor of the department of constitutional and administrative law

Togliatti State University (14 Belorusskaya st., Togliatti, Russian Federation, 445020)

E-mail: bobrovana@mail.ru

Александров Илья Андреевич
Ilya A. Alexandrov

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Тольяттинский государственный университет (445020, Тольятти, ул. Белорусская, 14)

candidate of sciences (law), associate professor, associate professor of the department of constitutional and administrative law

Togliatti State University (14 Belorusskaya st., Togliatti, Russian Federation, 445020)

E-mail: bobrovana@mail.ru

**Идея законопроекта как скрытый элемент законодательной техники
(на примере реформы местного самоуправления 2014—2015 гг.)**

**The idea of the bill as a hidden element of legislative technique
(as an example of local government reform in 2014—2015)**

В статье анализируется надзаконный характер указов, с помощью которых Президент Российской Федерации реализует конституционное полномочие по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства. Доказывается, что идея и концепция проекта закона — это не одно и то же: идея многих законодательных новелл является изначально скрытой, не обозначаемой в концепции законопроекта. Концепция законопроекта всегда позитивна, нацелена в будущее, даже если реформа непопулярна. Концепция федеральной реформы местного самоуправления 2014 года, опираясь исключительно на демократическую риторику, позволила не обнажать и даже скрыть главную идею этой реформы. Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ — пример юридически ювелирной реформы, реальная (скрытая) идея которой отличается от концепции закона, а также риторики ее инициаторов. Местное самоуправление стало продолжением государственной власти, что и является скрытой идеей реформы. Заявленная концепция реформы — приближенность к народу — не реализована, ибо была иная цель (скрытая идея) — встраивание органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти.

The article analyzes the supra-legal nature of the decrees is analyzed, by which the President of the Russian Federation implements a constitutional authority to determine the main directions of the state's domestic and foreign policy. It is proven that the idea and concept of the draft law — it's not the same thing: the idea of many legislative novels is initially hidden, not indicated in the concept of the bill. The concept of the bill is always positive, aimed at the future, even if the reform is unpopular. The concept of federal government reform in 2014, relying solely on democratic rhetoric, it allowed not to expose or even hide the main idea of this reform. Federal law of May 27, 2014 no. 136-ФЗ — example of legally jewelry reform, the real (hidden) idea of which differs from the concept of the law, and is also different from the rhetoric of its initiators. Local government has become an extension of state power, which is a hidden idea of reform. The stated concept of reform — proximity to the people — not realized, for there was a different purpose (hidden idea) — embedding local governments in the vertical of state power.

© Боброва Н.А., Александров И.А., 2020

Ключевые слова: концепция законопроекта, идея законопроекта, местное самоуправление, реформа, законодательная техника, скрытый элемент.

Keywords: concept bill, idea bill, local government, reform, legislative engineering, hidden item.

Возникает закономерный вопрос: почему федеральный закон о нормативных правовых актах не принят в течение более чем четверть-вековой истории существования Конституции РФ 1993 года? На настоятельную необходимость принятия этого закона, без которого не может существовать нормотворческий процесс демократического правового государства (ст. 1 Конституции РФ), обращали внимание многие ученые: Л.Ф. Абзалова [1], А.И. Абрамова [2; 3], С.А. Авакьян [4], В.М. Баранов [5; 6], А.В. Безруков [7], Н.А. Боброва [8; 9, с. 233—243; 10, с. 100—111], Н.И. Воробьева [11], А.В. Измалков [12], О.Л. Кожевников [13], А.Н. Кокотов [14], А.И. Лукьянов [15, с. 191—206], В.О. Лучин [16, с. 79—86], В.Д. Мазаев и Г.В. Минх [17], Е.А. Пискунова [18], С.В. Поленина [19, с. 185], О.Н. Разбаш [20], А.Н. Станкин [21, с. 117], А.В. Храмов [22] и др.

Несмотря на множество ученых, писавших о необходимости принятия федерального закона о нормативных правовых актах и задававших вопрос о причинах отсутствия этого закона, он так и не принят (кстати, сам по себе этот прискорбный факт свидетельствует о том, как относятся власть предержащие к научным изысканиям ученых). В принципе, эти ученые и сами знали ответ на этот вопрос: законотворцы и нормотворцы в целом, особенно те, кто связан с подзаконным нормотворчеством, не заинтересованы в принятии этого закона, призванного как-никак установить всевозможные рамки правотворческого процесса и субъективного усмотрения «правотворящих субъектов». Еще в 2007 году, когда появились два федеральных законопроекта о нормативных правовых актах (один был разработан и инициирован Советом Федерации РФ, другой — Минюстом России), В.М. Баранов писал: «Надо быть откровенным — одна из главных причин того, что столько лет не принимается Федеральный закон о нормативных правовых актах, заключается в простой истине: они не хотят себя обременять жесткими правилами законотворчества, урезать сферу депутатского усмотрения» [5Ю сю 38].

Что явилось бы предметом федерально-го закона о нормативных правовых актах? Он призван определить понятие, виды и формы нормативных правовых актов, принимаемых

(издаваемых) в Российской Федерации, установить их юридическую силу и соотношение между собой, общий порядок их подготовки, оформления, экспертизы, принятия (издания), опубликования (обнародования), вступления в силу, толкования, учета и систематизации, а также установить основы реализации и мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, порядок преодоления и устранения коллизий и пробелов в правовом регулировании, ответственность в сфере правотворчества и реализации нормативных правовых актов.

Казалось бы, что тут такого страшного для властей? Тем более что многие из этих вопросов являются «классическими», то есть изложены в учебниках. Но, однако, не все обратили внимание на то, что Конституция РФ «поправила» важнейший классический постулат, в соответствии с которым акты Президента РФ являются подзаконными нормативными актами. Конституция РФ гласит: «Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам» (ч. 3 ст. 90). Но ведь и федеральные законы не должны противоречить Конституции РФ и ранее принятым федеральным законам. Иными словами, действующая Конституция прямо не называет указы и распоряжения Президента РФ подзаконными нормативными актами, что позволяет Президенту РФ издавать указы в сфере законодательной компетенции, что вписывается и в доктрину «опережающего (указного) нормотворчества» Президента РФ, и доктрину «подразумеваемых полномочий» Президента РФ, сформулированную и легализованную Конституционным Судом РФ.

Между тем в некоторых субъектах Российской Федерации аналогичные законы приняты, например, Закон Самарской области «О нормативных правовых актах Самарской области» от 7 июля 2000 года № 28-ГД (далее — Закон № 28-ГД). За годы действия Закона в него внесено уже более двадцати изменений одиннадцатью законами, принятыми по инициативе всех четырех губернаторов Самарской области, причем пять законов об изменениях Закона № 28-ГД принято по инициативе губернатора Н.И. Меркушкина (2012-2017), губернаторство

которого отмечено свертыванием многих демократических принципов и институтов, особенно в местном самоуправлении. Закон Самарской области «О нормативных правовых актах Самарской области» определил понятие нормативного правового акта Самарской области, установил систему нормативных правовых актов Самарской области, определил виды нормативных правовых актов Самарской области, урегулировал вопросы, связанные с принятием и действием нормативных правовых актов Самарской области, а также определил способы их учета и систематизации [23]. Сразу скажем, что наличие столь важного закона не помешало различным властям областного уровня данный закон нарушать, причем даже в части определения нормативного правового акта.

Так, статья 1 Закона № 28-ГД гласит: «Под нормативным правовым актом Самарской области понимается документ, принятый (изданный) органом государственной власти Самарской области, его должностным лицом в пределах своей компетенции либо принятый на референдуме Самарской области, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые нормы, рассчитанный на неопределенный круг лиц и многократное исполнение и обладающий обязательной юридической силой на территории Самарской области». Как видим, здесь дано абсолютно верное определение нормативного правового акта, соответствующее тому, которое выработано наукой и изложено в учебниках по теории государства и права. Между тем на практике суды общей юрисдикции считают неотъемлемым признаком нормативного правового акта его опубликование. Таким образом, если нормативный правовой акт, полностью соответствующий общетеоретическому определению, не опубликован, то он и не считается нормативным правовым актом, что, в свою очередь, влияет и на подсудность актов, которые граждане пытаются оспорить в судебном порядке, защищая свои права и законные интересы. Попросту говоря, некоторые нормативные акты (например, структуру аппарата Самарской губернской думы и перечень ее должностных лиц) издавшие их органы власти сознательно нигде не публиковали, чтобы первой инстанцией по их оспариванию был не областной суд, а районный и, соответственно, последней инстанцией — не Верховный Суд РФ, где есть какая-то надежда выиграть дело, а областной суд, который, как показала практика, принимает решения в пользу областных властей.

Многие нормы указанного областного Закона № 28-ГД носят отсылочный характер, напри-

мер, статья 2: «Основание, порядок подготовки и принятия (издания) нормативных правовых актов органами государственной власти Самарской области и их должностными лицами определяются федеральным и областным законодательством». И все-таки некоторые законодательные положения очень важны, например, пункт 2 статьи 3, в соответствии с которым «законы Самарской области обладают высшей юридической силой по отношению к подзаконным нормативным правовым актам Самарской области». В соответствии с пунктом 2 статьи 4 губернатор Самарской области, правительство Самарской области по вопросам, входящим в их компетенцию, принимает (издает) постановления, носящие нормативный характер, а в соответствии с пунктом 3 статьи 4 «министерства и иные органы исполнительной власти Самарской области, их должностные лица принимают (издают) приказы по вопросам, входящим в их компетенцию». Что интересно, положение о подзаконном характере постановлений губернатора и правительства Самарской области и их соответствии Уставу и законам Самарской области, которое первоначально содержалось в названном законе, впоследствии было из него исключено. Одновременно с этим процессом происходил процесс свертывания законодательной компетенции губернской думы: если раньше все областные программы принимались законами Самарской области, то теперь программы Самарской области принимаются постановлениями правительства области.

Идея законов, сокративших сферу законодательной функции Самарской губернской думы в пользу компетенции исполнительной власти, была проста: программы развития области принимаются, как правило, в соответствующих профессиональных сферах, в которых компетентными являются соответствующие министерства Самарской области, которые одновременно ответственны за исполнение этих программ перед правительством Самарской области.

Однако данная идея даже никем не озвучивалась: программы явочным порядком утратили силу закона, то есть как их принятие, так и их исполнение выпали из сферы деятельности Самарской губернской думы и ее депутатов.

Этот процесс, похоже, подстраивается под федеральный уровень, на котором федеральные программы принимаются указами Президента РФ. Более того, программные указы Президента РФ имеют силу руководящих основ и для самой законодательной деятельности, породив феномен «порученческого» законотворчества,

когда законы планируются и принимаются Госдумой во исполнение указов Президента РФ. В этом смысле указы Президента РФ приобретают надзаконный характер, поскольку с их помощью Президент РФ реализует свое конституционное полномочие по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ).

Вообще, идея многих законодательных новелл не озвучивается, ибо эти законодательные новеллы не вписываются в классические схемы соотношения законов и подзаконных нормативных актов как на федеральном, так и на региональном уровнях. Попросту говоря, названный процесс, который стыдливо не замечают наши ученые-теоретики, по-прежнему относящие все указы Президента РФ к подзаконным нормативным правовым актам, отражается и на законодательной технике, ибо в справках-обоснованиях законопроектов, разработанных во исполнение указов Президента или постановлений главы субъекта Российской Федерации, тоже с осторожностью канатоходца разработчики обходят тему самостоятельности органов законодательной власти (ст. 10 Конституции РФ) и умалчивают то обстоятельство, что ничем не ограниченное наращивание авторитарных мускулов «второго правительства» в виде Администрации Президента РФ вряд ли соответствует принципам демократического государства и самостоятельности законодательной власти.

Иными словами, идея многих законодательных новелл является изначально скрытой, не обозначаемой в концепции законопроекта. Концепция законопроекта и тем более реформы всегда позитивна, нацелена в будущее, даже если реформа крайне непопулярна, как, например, пенсионная реформа.

Таким образом, идея и концепция реформы — это не одно и то же. Идея законопроекта не тождественна его концепции. Идея тождественна концепции лишь в идеале. И этот идеал отражен В.Б. Исаковым в сформулированном им наименовании первой стадии законотворческого процесса: «Формирование идеи (концепции) законопроекта» [24, с. 59—60]. Подобное отождествление концепции с идеей законопроекта критикует профессор В.М. Баранов, который первым из ученых попытался масштабно обосновать самостоятельность такой стадии законотворческого процесса и такого элемента законотворческой техники, как идея законопроекта. При всем том, что у концепции законопроекта и его идеи немало общего, это все-таки разные элементы законотворческой техники:

«Именно идея — начальная стадия формирования законопроекта, а концепция — гораздо более поздняя стадия законотворческой деятельности, когда идея уже оценена и принято решение готовить, развивать ее в законопроект» [5, с. 30]. В.М. Баранов выдвигает и подробно аргументирует девять причин, которые позволяют обосновать идею законопроекта как его самостоятельную стадию [5, с. 30—38].

Особое внимание В.М. Баранов уделяет собственной идее об указании авторства законов и приводит множество примеров авторских законов из зарубежного и международного правотворческого массива. Он настаивает на том, что «указание авторства идеи законопроекта может существенно повысить не только его качество, но и ответственность инициатора юридического акта» [5, с. 33]. В.М. Баранову настолько дорог тезис об авторстве законопроектов, что он усиливает свою аргументацию впечатляющими образами. Он справедливо полагает, что тот или иной может сказаться на судьбе последующих поколений, поэтому авторство идеи закона заставит его инициатора и умного законодателя попытаться уловить тенденции развития сферы деятельности, в которую он намеревается вторгнуться с «законодательным ножом» [5, с. 35].

Соглашаясь с профессором В.М. Барановым практически во всем, мы не можем согласиться с несколько идеалистическим взглядом на эту проблему и убеждены, что авторство идеи никогда (во всяком случае, в обозримом будущем) не будет указываться в законах, поскольку зачастую официальная концепция закона и фактическая цель его инициаторов кардинально расходятся. Мы условно называем данную проблему расхождением между номинальными и реальными целями разработчиков проектов законов и иных нормативных актов [25; 26], а попросту говоря, «здоровым цинизмом» правотворцев. И когда В.М. Баранов риторически вопрошает, что, мол, не лучше ли при существующем фонтанировании законодательными идеями, зачастую шальными и популистскими, «тщательно исследовать вопрос на уровне идеи законопроекта» [5, с. 31], он, конечно, прав, но, так сказать, в романтической плоскости. Большинство законодательных инициатив как раз на уровне идеи-то и рассыпаются. Многое зависит от того, кто продуцирует идею и кто является субъектом права законодательной инициативы. Так, практически все законодательные идеи Президента РФ, озвученные в его ежегодных посланиях Федеральному Собранию РФ, на Прямых линиях с наро-

дом или даже просто на пресс-конференциях, в спринтерском темпе становятся законами. Так, 7 сентября 2019 года Президент объявил о переходе на 2% кредит по ипотеке для молодых семей, взявших сибирский гектар. Идея такой инициативы — заселение Сибири и поддержка молодых семей. Столь же быстро стала федеральным законом идея возврата к таким наградам, как Герой труда, Мать-героиня, даже возврат к нормам и значку ГТО.

Даже законопроекты по внесению изменений в Конституцию РФ в спринтерском темпе проходят все стадии, если за ними стоит Президент РФ. Между тем ученые и политики, экономисты и юристы многие годы доказывают необходимость перехода на прогрессивную шкалу налога, каковая давно существует во всех цивилизованных странах (если не 60-70%, как в Швеции и Франции, то хотя бы 20-30%). Известно, что в начале нулевых даже олигархи готовы были к переходу на прогрессивный налог, намереваясь биться лишь за его размер. Но идея прогрессивного налога, похоже, чтобы стать реальностью, может исходить только от Президента РФ, который, однако, в очередной раз, заявляя, что Россия не готова к прогрессивному налогу и что крупный бизнес уведет налоги в тень, в своем обращении к народу по поводу пенсионной реформы привел странные цифры, согласно которым, если ввести прогрессивный налог, «этого хватит всего на шесть дней». Кто это подсчитал? Кто дал Путину эти сомнительные цифры? Вот где авторство-то требуется! Но Владимир Владимирович не приоткрыл россиянам эту «тайну», взяв всю ответственность за непопулярную и антинародную пенсионную реформу исключительно на себя. Он объявил и о гарантиях для людей предпенсионного возраста (5 лет до пенсии), увольнение которых карается в уголовном порядке. Работодатели же стали на практике хитрить, увольняя работников до наступления предпенсионного периода. Кстати, пенсионная реформа обсуждалась крайне мало. В первом чтении данный живо-трепещущий закон был принят сразу же после вступления вновь избранного Президента РФ в должность, а в окончательном чтении федеральный законодатель успел с пенсионной реформой до парламентских каникул.

Таким образом, существует проблема непопулярных идей законопроектов и реформ, ответственность за которые Президент РФ берет на себя.

Но есть более сложная рокировка между идеей и концепцией закона, когда концепция

призвана скрыть, закамуфлировать подлинную идею закона.

Так, статья 12 Конституции РФ гласит: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Статья 131 гласит, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно». Статья 12 находится в главе I «Основы конституционного строя», изменить которую сверхсложно, практически невозможно. Однако во власти существует четкий запрос на то, чтобы встроить органы местного самоуправления в систему органов государственной власти, тем более что некоторые губернаторы, не стесняясь, заявляют, что главы муниципалитетов — это их подчиненные. И другой парадигмы взаимоотношений между региональным руководством и руководством муниципальных образований главы регионов просто не видят и даже не понимают. Так, губернатор Самарской области Н.И. Меркушкин на слушаниях в Самарской губернской думе по реформе местного самоуправления в Самарской области прямо заявил: «И мэр Тольятти, и глава Самары, и все главы муниципалитетов на территории Самарской области — это мои подчиненные» (Думские слушания в Самарской губернской думе // Стенограмма думских слушаний, СГД, 16.07.2014).

Статья 12 и статья 131 Конституции РФ давно воспринимаются федеральными и региональными властями в качестве преграды на пути выстраивания вертикали власти. И столь же давно вынашивается идея встраивания органов местного самоуправления в вертикаль власти. Но напрямую этого сделать нельзя, ибо не велит Конституция. Но, как говорится, если нельзя, но очень хочется, то можно.

Можно изменить фактическую конституцию (взаимоотношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления), не меняя текста Конституции, что постоянно и с успехом делается в избирательном праве, когда к каждому новым выборам федерального уровня вносятся существенные изменения в избирательное законодательство, превратившееся в каучуковый инструмент политики.

Иными словами, нужен такой закон о местном самоуправлении, который бы позволил, не меняя текста Конституции, предоставить право региональным законодательным (представи-

тельным) органам власти устанавливать модель самоуправления в любых муниципальных образованиях соответствующего региона. При этом самих моделей, предлагаемых федеральным законодателем, несколько, и федеральный законодатель в официальной концепции законопроекта упирает на его демократизм: во-первых, прямые выборы глав муниципалитетов вовсе не исключаются; во-вторых, если «вдруг» региональными законодательными (представительными) органами власти будет избрана другая модель, то ведь это сделали депутаты, а они — избранники этого самого местного населения. Ну, а если вдруг во всех регионах выберут модели формирования органов муниципальной власти, не связанные с прямыми выборами населением, то, мол, федеральная власть тут ни при чем. Ювелирно задуманная схема.

Иными словами, концепция федеральной реформы местного самоуправления 2014 года, опираясь исключительно на демократическую риторику, позволила не обнажать и даже скрыть главную идею этой реформы.

Аргументом принятия Федерального закона от 27 мая 2014 года № 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 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [27] (далее — ФЗ № 136) было стремление приблизить власть к населению.

Однако реформа закончилась заменой прямых выборов глав муниципалитетов на их назначение по конкурсу, при этом конкурсная комиссия наполовину формируется главой региона, им же и возглавляется. Вторая половина тоже зависима.

Законом Самарской области от 25 сентября 2014 года № 27-ГД «О способе формирования Главы городского округа Самара» [28] прямые выборы главы г. о. Самара были ликвидированы и заменены моделью сити-менеджера, когда функции главы города исполнял председатель Самарской городской думы, а главой администрации Самары назначался отобранный конкурсной комиссией кандидат. Первый конкурс состоялся в октябре 2014 года, когда конкурсную комиссию возглавлял губернатор Самарской области Н.И. Меркушкин. После отставки последнего врио губернатора Самарской области был назначен Д.И. Азаров, который инициировал новую модель местного самоуправления

Самары, по которой глава города одновременно является главой администрации и избирается Самарской городской думой из трех кандидатов, отобранных конкурсной комиссией, возглавляемой губернатором. Эта модель появилась в результате принятия Федерального закона от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ (далее — ФЗ № 8), который внес изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131) и закрепил «демократический» способ избрания глав муниципальных образований — представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. По иронии судьбы идея этого законопроекта (этой модели самоуправления) принадлежала сенатору Д.И. Азарову, будто он знал, что он-то и будет ее впоследствии применять, когда станет губернатором.

Эта модель апробирована в декабре 2017 года, когда состоялся конкурс на главу областного центра. И хотя кандидатов было 46, практически всем было ясно, что главой Самары станет глава администрации Железнодорожного района Е.В. Лапушкина. Именно ее в итоге избрала Самарская городская дума, которая с сентября 2015 года перестала избираться напрямую населением, а стала делегированным органом, состав которого обновляется полностью каждые два с половиной года. Делегированный состав городской думы завершил ее зависимость от исполнительной власти.

На примере ФЗ № 136 мы имеем дело с юридически ювелирной реформой, реальная идея которой отличается от номинально провозглашенной концепции закона, а также риторики ее инициаторов и исполнителей.

Населению говорилось, что смысл реформы — сделать власть более доступной для людей и что это чуть ли не ренессанс советской власти, поскольку, мол, возвращаются распущенные в 1993 году городские райсоветы. Ученые также надеялись, что это некий ренессанс советской модели самоуправления. Иными словами, реальная идея реформы настолько была скрыта за ее привлекательной концепцией, что ее не сразу распознали даже ученые, не говоря уж о населении.

В результате реформы 2014 года в большинстве регионов не осталось прямых выборов глав муниципальных образований. А в Махачкале, Самаре, Челябинске была к тому же введена двухуровневая система представительных

органов, которая не оправдала вызванных привлекательными обещаниями ожиданий.

13 сентября 2015 года прошли выборы в районные внутригородские советы депутатов во всех девяти районах Самары. Райсоветы делегировали представителей в Самарскую городскую думу, без дебатов избравшую председателя думы — Г.Г. Андриянову. Руководителем одного из важнейших департаментов стал муж Андрияновой, хотя по Уставу города его администрация подотчетна городской думе. Данное обстоятельство есть не что иное, как запрещенный законодательством конфликт интересов. Правда, в 2017 году с приходом нового губернатора Д.И. Азарова Г.Г. Андриянову взяли в правительство Самарской области.

О позитивной работе районных депутатов ничего не известно. Да и нет у них достаточных полномочий: вся власть сосредоточена в руках главы муниципалитета, фактически зависимого только от губернатора, хотя в Уставе говорится, что он подотчетен населению и представительному органу.

Одним из основных аргументов отказа от прямых выборов глав муниципальных образований является несовершенство института выборов. Конечно, выборы проходят не лучшим образом. Но вместо того чтобы совершенствовать избирательное законодательство и практику его применения, в России головную боль в очередной раз излечили гильотиной.

Итальянский профессор, член Европейского клуба экспертов местного самоуправления Иван Марино предсказал, что мины, заложенные под местное самоуправление еще в Конституции, когда-нибудь погубят его, так как «вопрос защиты нормативных правовых актов органов местного самоуправления Конституционное Сопещение отвергало» [29, с. 28—92].

ФЗ № 136 создал легальную основу вмешательства органов государственной власти в процесс формирования органов МСУ: последние фактически вошли в систему органов государственной власти в нарушение статьи 12 Конституции РФ. Согласно статье 133 Конституции РФ «местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется... запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерацией и федеральными законами».

ФЗ № 136 «поправил» Конституцию, обязав устанавливать способ избрания главы муниципального образования **в соответствии с законом субъекта** Российской Федерации. В этом праве субъекта Российской Федерации содер-

жится провоцирующий момент: редкий глава региона не воспользуется правом на превращение глав муниципалитетов в своих подчиненных.

Если раньше альтернативой прямым выборам главы было предварительное избрание депутатом, то теперь достаточно рекомендации конкурсных комиссий. Зачастую такие поправки в законодательство делаются под конкретных людей. Так, соответствующая поправка в ФЗ № 8, внесенная перед вторым чтением членом Совета Федерации Д.И. Азаровым и депутатом Госдумы В.Б. Кидяевым, даже не обсуждалась, но принята единогласно. Д.И. Азаров как будущий губернатор Самарской области готовил почву под себя.

Итак, аргументом принятия ФЗ № 136 было стремление приблизить власть к населению, а закончилась реформа заменой прямых выборов глав муниципальных образований тремя видами их назначения «по конкурсу».

Практика реализации ФЗ № 136 и ФЗ № 8 привела к тому, что отношения между региональной и местной властями основываются не столько на правовых началах, сколько на личных отношениях. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года № 30-П (далее — постановление КС № 30) фактически легализовало эту практику.

Согласно Постановлению КС № 30 свобода усмотрения местных сообществ востребована лишь на поселенческом уровне, что якобы и предусматривает статья 131 Конституции РФ [30]. Однако точками роста региональной экономики являются крупные города, управляемые как единое целое: влияние эффекта масштаба на экономическое развитие. Ликвидация подлинного местного самоуправления (МСУ) городского округа нивелирует эффект масштаба, что приведет к замедлению экономического роста. Огосударствление городского самоуправления выхолащивает институт МСУ. Нормы Конституции о МСУ не «подстрахованы», то есть не находятся среди тех (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ), которые не подлежат ограничению. Возникло противоречие между таким положением дел и формально выраженным запретом на ограничение прав МСУ, установленных Конституцией РФ.

Муниципальная реформа есть продолжение административной реформы, оказавшейся не чем иным, как построением вертикали власти сверху донизу и превращением глав МСУ в подчиненных главы региона. Началось это с модели сити-менеджера, избираемого по конкурсу представительным органом муниципалитета,

юридически подотчетного ему же, а фактически — главе региона.

Если же глава города избирается населением, то он несет политико-правовую ответственность перед населением и не может быть частью вертикали. Вот и началось «исправление» такого «неконтролируемого» положения с введения модели сити-менеджера, апробированной в нескольких областных центрах в 2010—2013 годах и перешедшей в реформу местного самоуправления 2014—2015 годов.

Действительно, сложилась странная и необычная ситуация, когда нормы Конституции не могут действовать в силу их отчужденности от публично-правовых реалий современной России, а текущее муниципальное законодательство не может быть реализовано без ущерба конституционализму, поскольку не вписывается в букву Конституции. Проанализировав тенденции современного муниципального права, В.Л. Лютцер приходит к выводу, что «федеральный законодатель не только вопреки нормам Конституции допускает интервенцию в компетенцию местного самоуправления, но походя нарушает собою же установленные запреты» [31, с. 42—49].

Реформа МСУ юридически не отменяет ни статьи Конституции РФ о МСУ, ни тех норм ФЗ № 131, которые допускают различные модели МСУ. А тот факт, что на местах из всех моделей «почему-то» выбираются самые недемократичные модели, формально закону не противоречит. В результате МСУ стало продолжением региональной власти, что и является скрытой идеей реформы МСУ.

ФЗ № 136 без отмены конституционных принципов МСУ полностью их парализовал с помощью изящной формулы: «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и *уставом муниципального образования*» (курсив наш. — Н.Б., И.А.). Последние четыре слова — юридическая уловка, ведь устав сам должен приводиться в соответствие с региональным законом. Право субъекта Российской Федерации устанавливать способ избрания главы МСУ не согласуется с принципом самостоятельности МСУ. Закон никого не заставляет ликвидировать прямые выборы главы, но постоянно оперирует фразой «в случае принятия закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего избрание главы муниципального образования из состава представительного органа». Это не просто юридическая лазейка, но и провокация, оборачивающаяся реализацией именно этого «случая», который *почему-то* становится един-

ственно возможным. Редко какой глава региона удержится от соблазна напрямую подчинить себе «непокорных» руководителей МСУ. Так что других «случаев» не будет. Получается, можно гибко менять «живую конституцию» без изменения ее текста.

Анализируя Постановление КС № 30, В.Л. Лютцер отмечает, что «такая реализация демократического потенциала «живой Конституции» более похожа на большой жирный крест на всей муниципальной демократии». И, вообще, присутствие в юридической мысли и терминологии понятия «живая Конституция» наводит на печальные выводы и даже скорбные мысли о «мертвой Конституции» [31, с. 47].

С момента избрания (13.09.2015) депутатов райсоветов Самары прошло четыре года. Можно подвести некоторые итоги:

— появились 284 депутата внутригородских районных советов, что само по себе неплохо, ибо нужно приветствовать любые формы демократии;

— однако депутаты райсоветов не имеют реальной власти и влияния, копаются в мелкотемье, ориентируются на власть, а не на народ. Например, когда в Самаре губернатор ликвидировал многие ветеранские льготы, никто из районных депутатов не вступился, зато тут же поддержали нового губернатора (Д.И. Азарова), обещавшего после своего назначения (25.09.2017) увеличить число бесплатных транспортных поездок для ветеранов, что и было сделано;

— делегированный состав Самарской городской Думы оказался еще более зависимым от исполнительной власти, нежели прежний и без того зависимый состав (нелояльных можно легко заменять на лояльных);

— контролирующая функция гордумы еще более ослабла;

— внутригородские советы превратились в дополнительные рычаги аккумуляции административного ресурса;

— явка депутатов на заседания внутригородских советов крайне низка — 60%;

— двухуровневая система МСУ оказалась оторванной от реалий, и эта модель не получила развития в России [32].

Итак, номинально заявленной цели реформы МСУ — приближенности к народу — не получилось. Реализована иная цель — встраивание органов МСУ в вертикаль государственной власти.

Критикуя Постановление КС № 30, А.Н. Костюков задает вопрос: «Неужели КС РФ не пони-

мает губительности муниципальной реформы в существующем виде как для МСУ в частности, так и для государства в целом? ...Несмотря на это Постановление, подтвердившее законность муниципальной реформы, новой модели организации МСУ в России уготована незавидная участь. ...Вопрос лишь во времени» [33, с. 63].

На данном этапе истории России ее местное самоуправление построено по модели централизации способом, легализовавшим недоверие властей к избирателям и ориентацию на элиты (финансово-промышленные группы, сросшиеся с властью). Это реальность, ибо политический ветер дует в определенную сторону. Но стоит ветру сверху (или снизу) подуть в другую сторону, как то же самое законодательство позволит перестроить облик МСУ в направлении подлинной демократии, ведь оно предполагает разные модели формирования органов МСУ, в том числе прямые выборы. Региональные власти начнут менять региональное законодательство такими же спринтерскими темпами, какими они ликвидировали прямые выборы глав муниципальных образований в ходе прокатившейся по России очередной, но не последней реформы МСУ.

Итак, в чем мы полностью солидарны с профессором В.М. Барановым, так это в том, что «через выдвигание собственных идей законопроектов может реализовываться принцип доступности к государственному управлению. Именно здесь может быть “вырыт” или “закопан” канал доверия к государственной власти» [5, с. 32].

ФЗ № 136 завершил процесс подчинения органов МСУ региональной власти. Идея реформы МСУ была скрытой и состояла в том, чтобы юридически встроить МСУ в вертикаль государственной власти, создав фактически ее третий уровень, конституционно не предусмотренный.

Есть множество других примеров «скрытых» идей законопроектов, но они будут предметом отдельной статьи.

Примечания

1. Абзалова Л.Ф. Делегированное законодательство // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 1.

2. Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2.

3. Абрамова А.И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3.

4. Авакьян С.А. Десять конституционно-правовых заповедей законотворчества // Вестник Моск. ун-та. Серия 11: Право. 2010. № 1.

5. Баранов В.М. Идея законопроекта // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 28—44.

6. Баранов В.М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журнал российского права. 2008. № 2.

7. Безруков А.В. Законодательная инициатива: проблемы реализации и взаимодействия законодателей // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10.

8. Боброва Н.А. «Война законов», или О недопустимости ослабления гарантий верховенства федерального законодательства // Закон и право. 2000. № 2. С. 28—33

9. Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России. М.: Юнити-Дана. 2003. С. 233—241.

10. Боброва Н.А. Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности: монография. М.: Юрлитинформ. 2019. С.100—111.

11. Воробьева Н.И. Законодательная инициатива в федеральном законодательном процессе // Российская юстиция. 2013. № 10.

12. Измалков А.В. Конституционно-правовое регулирование федерального законодательного процесса России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010.

13. Кожевников О.Л. «Дефектное» правотворчество государственных органов — первый шаг к нарушению конституционных прав граждан // Право и политика. 2007. № 12.

14. Кокотов А.Н. Законодательная инициатива в федеральном законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11.

15. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.

16. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М. 2002.

17. Мазаев В.Д., Минх Г.В. Законодательная инициатива как инструмент реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1.

18. Пискунова Е.А. Понятие законодательного процесса в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9.

19. Поленина С.В. Правотворческая политика // Российская правовая политика: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003.

20. Разбаш О.Н. Федеральный законотворческий и законодательный процессы в современном российском конституционализме: единство и эволюция принципов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18.

21. Станкин А.Н. Верховенство федерального закона в Российской Федерации: конституционные вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.

22. Храмцов А.В. Понятие и конституционно-правовая сущность правотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6.

23. Волжская коммуна. 2000. 12 июля.

24. Исаков В.Б. Стадии подготовки проектов законов // Законодательная техника: коллективная монография. М., 2000.

25. Боброва Н.А. Расхождения между целеполаганием некоторых конституционных законов и их реализацией // Конституция — основа динамичности и стабильности развития общества и государства (25-летие Независимости и День Конституции Республики Казахстан) / под общ. ред. И.И. Рогова, А.О. Шакирова. Астана: Азия-Принт XXI, 2016. С. 415—419.

26. Боброва Н.А. О номинальных и реальных целях институтов регистрации самовыдвиженцев и истинной коррупциогенности этих институтов // Обеспечение прав и свобод личности в современном мире: сборник материалов XVII международной научно-практической конференции юридического ф-та МГУ / под ред. С.А. Авакьяна. М.: МГУ, 2016. С. 113—115.

27. Российская газета. 2014. 30 мая.

28. Волжская коммуна. 2014. 28 сентября.

29. Марино И. Конституционная Комиссия, Конституционное Собрание и местное самоуправление // 15 лет российской Конституции и развитие местного самоуправления: сборник статей Европейского клуба экспертов МСУ. М., 2008.

30. По делу о проверке конституционности чч. 4, 5 и 51 ст. 35, чч. 2 и 31 ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 11 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» по запросу группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50, ст. 7726.

31. Лютцер В.Л. Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10.

32. Боброва Н.А. Самара как зеркало муниципальной реформы России — 2014 // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7. С. 24—28.

33. Костюков А.Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2.

References

1. Abzalova L.F. Delegated legislation. *State power and local self-government*, 2007, no. 1. (In Russ.)

2. Abramova A.I. The modern legislative process of the Russian Federation: stages and problems of their improvement. *Journal of Russian Law*, 2007, no. 2. (In Russ.)

3. Abramova A.I. Actual problems of planning legislative activity. *Journal of Russian Law*, 2012, no. 3. (In Russ.)

4. Avakyan S.A. Ten constitutional-legal commandments of lawmaking. *Bulletin of Moscow university, Series 11: Right*, 2010, no. 1. (In Russ.)

5. Baranov V.M. The idea of the bill. *Legal Technology*, 2007, no. 1, pp. 28—44. (In Russ.)

6. Baranov V.M. The idea of the bill: essence, practical value, technical and legal design. *Journal of Russian Law*, 2008, no. 2. (In Russ.)

7. Bezrukov A.V. Legislative initiative: problems of implementation and interaction of legislators. *Constitutional and municipal law*, 2008, no. 10. (In Russ.)

8. Bobrova N.A. “War of laws”, or On the inadmissibility of weakening guarantees of the supremacy of federal law. *Law and Law*, 2000, no 2, pp. 28—33. (In Russ.)

9. Bobrova N.A. The constitutional system and constitutionalism in Russia. Moscow: Unity-Dana Publ., 2003, pp. 233—241. (In Russ.)

10. Bobrova N.A. General theoretical and intersectoral aspects of legal responsibility: a monograph. Moscow: Yurlitinform Publ., 2019, pp. 100—111. (In Russ.)

11. Vorobyova N.I. The legislative initiative in the federal legislative process. *Russian Justice*, 2013, no. 10. (In Russ.)

12. Izmalkov A.V. Constitutional and legal regulation of the federal legislative process of Russia. Author’s abstract... candidate of legal sciences. Belgorod, 2010. (In Russ.)

13. Kozhevnikov O.L. “Defective” law-making of state bodies is the first step to violating the constitutional rights of citizens. *Law and Politics*, 2007, no. 12. (In Russ.)

14. Kokotov A.N. The legislative initiative in the federal legislative process. *Constitutional and municipal law*, 2013, no. 11. (In Russ.)

15. Lukyanov A.I. Parliamentarism in Russia (questions of history, theory and practice): course of lectures. Moscow: Norma: INFRA-M Publ., 2010. (In Russ.)

16. Luchin V.O. Constitution of the Russian Federation: implementation problems. Moscow, 2002. (In Russ.)

17. Mazaev V.D., Minh G.V. The legislative initiative as an instrument for the implementation of the constitutional powers of the President of the Russian Federation. *Constitutional and municipal law*, 2013, no. 1. (In Russ.)

18. Piskunova E.A. The concept of the legislative process in the Russian Federation. *Constitutional and municipal law*, 2013, no. 9. (In Russ.)

19. Polenina S.V. Law-making policy. Russian legal policy: Course of lectures / ed. by N.I. Matuzov and A.V. Malko. Moscow, 2003. (In Russ.)

20. Razbash O.N. Federal law-making and legislative processes in modern Russian constitutionalism: unity

and evolution of principles. *Constitutional and municipal law*, 2009, no 18. (In Russ.)

21. Stankin A.N. The supremacy of federal law in the Russian Federation: constitutional issues. Author's abstract... candidate of legal sciences. Saratov, 2007. (In Russ.)

22. Khramtsov A.V. The concept and constitutional and legal essence of law-making. *State power and local government*, 2007, no. 6. (In Russ.)

23. *Volga commune*, 2000, July 12th. (In Russ.)

24. Isakov V.B. Stage of preparation of draft laws. Legislative technique: collective monographs. Moscow, 2000. (In Russ.)

25. Bobrova N.A. Discrepancies between the goal-setting of some constitutional laws and their implementation. *The Constitution is the basis for the dynamism and stability of the development of society and the state (25th anniversary of Independence and Constitution Day of the Republic of Kazakhstan) / under the general. ed. I.I. Rogov, A.O. Shakirov*. Astana: Asia-Print XXI Publ., 2016, pp. 415—419. (In Russ.)

26. Bobrova N.A. On the nominal and real goals of registration institutions of self-nominees and the true corruption of these institutions. *Ensuring the rights and freedoms of the individual in the modern world: collection of materials from the XVII International Scientific and Practical Conference of the Law Faculty of Moscow State University / ed. S.A. Avakyan*. Moscow: Moscow State University Publ., 2016. Pp. 113—115. (In Russ.)

27. *Rossiyskaya gazeta*, 2014, May 30. (In Russ.)

28. *Volga commune*, 2014, September 28. (In Russ.)

29. Marino I. The Constitutional Commission, the Constitutional Conference and local self-government. *15 years of the Russian Constitution and the development of local self-government: a collection of articles of the European Club of LSG Experts*. Moscow, 2008. (In Russ.)

30. In the case of the verification of the constitutionality of parts 4, 5 and 51 of article 35, parts 2 and 31 of article 36 of the Federal law "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" and part 11 of article 3 of the Law of the Irkutsk Region "On Certain Issues of Forming Local Self-Government Bodies of Municipalities Irkutsk Region" at the request of a group of deputies of the State дума: decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 1, 2015 no. 30-P. *Collection of legislative acts of the RF*, 2015, no. 50, art. 7726. (In Russ.)

31. Lutzer V.L. The main problems of the development of municipal law and local self-government in the Russian Federation. *Constitutional and municipal law*, 2017, no. 10. (In Russ.)

32. Bobrova N.A. Samara as a mirror of the municipal reform of Russia-2014. *State power and local self-government*, 2016, no. 7, pp. 24—28. (In Russ.)

33. Kostyukov A.N. Counter-reform of local self-government as a state policy of humiliation of urban districts. *Constitutional and municipal law*, 2015, no. 2. (In Russ.)