



Артемий Позаненко

МЕХАНИЗМЫ ОТЧУЖДЕНИЯ ВЛАСТИ ОТ ГРАЖДАН В МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНАХ

*Власть исходит от народа,
Но куда она приходит
И откуда происходит,
До чего ж она доходит?*

Б. Брехт

По Конституции «единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»¹. Звучит, конечно, хорошо, но похоже, что в России на уровне местного самоуправления взят курс на вытеснение народа не только из процесса принятия решений, то есть непосредственно самоуправления (этим уже никого не удивишь), но и из процесса формирования местной власти. Причем речь идет не о превращении выборов в чисто формальную процедуру с заранее известным результатом, а вообще о ликвидации самой этой процедуры при формировании некоторых — а порой и всех — прежде выборных органов местного самоуправления. Выстраивание и укрепление сквозной вертикали власти теперь уже преимущественно на местном уровне продолжается до сих пор, хотя из столичных и губернских городов это и не так заметно. Наиболее ярко данный процесс проявляется в муниципальных районах² (в дальнейшем, если не оговорено иное, под районами понимаются именно районы муниципальные).

В исходной редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее № 131-ФЗ) говорилось, что границы муниципального района должны быть проложены таким образом³, чтобы из каждого населенного пункта за рабочий день можно было доехать до районного центра и обратно. Исключения допускались лишь для территорий с низкой плотностью населения и труднодоступных местностей. Но по ходу обсуждения норма из обязывающей превратилась в рекомендательную, поскольку была дополнена словами «как правило»⁴. Теперь в тексте фигурирует словосочетание «транспортная доступность». При этом не уточняется, о каком транспорте идет речь, личном или общественном. Если о личном, то норма носит дискриминационный характер, поскольку у стариков, составляющих основную массу сельских

¹ Часть 1 статьи 3 Конституции Российской Федерации.

² Вид муниципального образования. Территориально состоит из других муниципальных образований: городских и сельских поселений. Формально поселения в состав не подчиняются районным. В местностях с низкой плотностью населения в состав муниципального района могут входить межселенные территории, не относящиеся ни к каким поселениям. На них районные власти исполняют полномочия как свои, так и поселенческие.

³ В результате муниципальной реформы границы районов почти не менялись. Они, по большей части, до сих пор совпадают с границами советских административных районов.

⁴ Пункт 11 ч. 1 ст. 11 № 131-ФЗ.

жителей, собственной машины обычно нет. Если же имеется в виду общественный транспорт, что более логично, то данное требование заведомо невыполнимо в подавляющем большинстве муниципальных районов, что обусловлено слабым развитием дорожной и транспортной сети, удаленностью многих деревень, а в некоторых случаях и размером района. К тому же положение дел с внутрирайонными пассажирскими перевозками ухудшилось за постсоветский период: очень в немногих районах общественный транспорт связывает все населенные пункты с административным центром. Например, в Косинском районе Пермского края внутрирайонное сообщение практически отсутствует. Но и в большинстве районов Центральной России, заселенных куда более густо, значительная часть населенных пунктов отрезана от транспортной сети или автобус через них ходит не ежедневно. К примеру, если рейсы по понедельникам и четвергам, а глава района или какой-то чиновник принимает в среду, то житель отдаленного поселения на прием попасть не может. Иными словами, часть жителей — доля их доходит до 20 %, а бывает и больше, — муниципальных районов территориально изолирована от районного центра, и от районной власти в частности. Конечно, в случае острой необходимости человек всегда найдет способ добраться, но если таковой нет, он предпочтет не ехать.

Оговорка «как правило», также коснувшись нормы, согласно которой границы сельских поселений следует устанавливать так, чтобы соблюдалось правило пешеходной доступности административного центра — из любого населенного пункта за рабочий день⁵. Какое-то время, если не учитывать территории с низкой плотностью населения, она обычно соблюдалась. Пунктов, удаленных от центра своего сельского поселения более чем на 10 километров, было относительно немного. Но в 2009 году явно наметилась поощряемая на федеральном уровне тенденция к укрупнению сельских поселений. Если в 2005-м, когда вступило в силу новое территориальное деление, сельских поселений насчитывалось 20 109, а 1 января 2009-го — 19 863⁶, то по состоянию на 15 апреля 2011 года их было уже только 18 954⁷. Если же учесть, что в 2009 году муниципальные образования, и в том числе более 250 сельских поселений, были созданы в Чечне и Ингушетии, где их до того вообще не было, то за два с небольшим года число сельских поселений в России сократилось почти на 1200, или на 6 %. И процесс этот продолжается, что стало беспокоить даже центр — в одной из своих программных статей Владимир Путин выразил мнение, что муниципалитеты больше не должны «бездумно укрупняться»⁸.

Как правило, инициатором объединения нескольких поселений выступает одно из затрагиваемых им муниципальных образований, но на самом деле это почти всегда делается по настоятельной рекомендации региональных властей. Причем если раньше окончательное решение принималось голосованием, в котором участвовали жители всех поселений — кандидатов на слияние, то в конце 2009 года в № 131-ФЗ были внесены поправки, согласно которым подобные вопросы решаются на уровне депутатов затронутых поселений, то есть население из данного процесса выключено⁹. Что касается муниципальных референдумов, до них дело доходит крайне редко — слишком трудно инициировать такое мероприя-

⁵ Пункт 11 ч. 1 ст. 11 № 131-ФЗ.

⁶ Бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации». 2011 г. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticJournals/doc_1244553308453

⁷ Сборник материалов II Всероссийского форума сельских поселений. М.: Издательство «Оффидина», 2011. С. 80.

⁸ «Демократия и качество государства» (Коммерсант, 06.02.2012).

⁹ Это же касается и ряда других территориальных преобразований.

тие «снизу». За последние два года в России было проведено всего восемь муниципальных референдумов (в Ставропольском и Пермском краях, а также в Кировской области), причем на них поднимались вопросы, не связанные со статусом самоуправления. Все они были инициированы организацией местного самоуправления дополнительных налогов.

Целью слияния, как правило, объявляется экономия средств, которые идут на содержание органов местного самоуправления (ОМСУ). В каких-то случаях действительно экономия, но далеко не во всех. В качестве примера можно привести Себежский район Псковской области. Там в управленческих поселениях оставили вместо трех двух чиновников, которых просто переподготовили новой администрации. В сущности сократили всего одну единицу. При этом штат казальско-либо существенной экономии средств речи не идет. А вот в Ивановской области деньги на содержание ОМСУ действительно сэкономили. Там в управленческих поселениях не оставили никого из представителей администрации, а здания, в которых сидела местная власть, продали или перепрофилировали, а обещавшие просто забросили. В ряде районов области (например, Палеском) кто-то из специалистов укрупненной администрации раз в неделю берет прием.

Наиболее масштабные укрупнения были проведены в Новгородской, Костромской, Курской, Нижегородской, Псковской областях. Численность сельских поселений там сократилась на 30–50 %. А ведь это области со средней или высокой по российским меркам плотностью населения. Например, в Буйском районе Костромской области 18 сельских поселений из 19 были объединены в одно, Центральное, площадь которого, составляющая приблизительно 3000 кв. км, сопоставима с площадью всего района, а численность населения превышает 6000 человек¹⁰. Случаи, когда в целом районе остается 2–3 сельских поселения, отнюдь не единичны. Очевидно, что ни о каком соблюдении принципа пешеходной доступности административного центра здесь и речи быть не может. Расстояние от населенного пункта до поселенческой администрации может составлять 40 километров. Формально норма, согласно которой местное самоуправление должно осуществляться на всей территории страны, не нарушается, но фактически оно стягивается в далеко отстоящие друг от друга точки.

Представляется, что реальной целью слияния муниципальных образований является укрепление вертикали власти. Чем меньше поселений в районе, тем легче контролировать местную власть. К тому же чем больше само поселение и чем оно разбросанней, тем хуже жители знают друг друга и тем легче власти проигнорировать на местных выборах своих кандидатов.

С какими трудностями может столкнуться население в малых поселениях, наглядно показывают события, произошедшие на рубеже 2010 и 2011 годов в Нижнекондратинском сельском поселении Чистопольского района Татарстана. В его состав входит всего одна моноэтническая чувашская деревня. Женщина, стоявшая во главе поселения, как и все главы сельских поселений республики, была избрана не жителями, а депутатами из своего состава, причем проталкивал ее район. Будучи председателем представительного органа, она одновременно возглавляла администрацию. По мнению жителей, глава плохо исполняла свои обязанности, более того, использовала свое положение для личного обогащения.

¹⁰ Численность населения укрупняемых поселений чаще всего 200–300 человек. Если бы немного, но возьмем Швейцарию. Там при куда более высокой плотности населения множество самоуправляемых коммун, в которых живет по несколько десятков человек, а 200–300 — это практически средняя численность.



ПРОТОКОЛИСТЬ. Судь приговорил ваше дело в пользу Тяжбыловова, а вы обязываетесь заплатить ему пробы и волокиты — потрудитесь подписать удовольствие.
ДАМА. Как? что? удовольствия? Потерявши все, еще заплатить как-то пробы и волокиты? Как вы смеете говорить благородной даме таких дерзости? Разве я виновата, что этот негодяй — волокита!

Механизмы отчуждения власти от граждан в муниципальных районах

К тому же в общении с жителями она допускала хамство и оскорбления. Нашлись активисты, которые стали ходить по домам и собирать подписи под требованием отправить главу в отставку. Действовали они только в темное время суток и обилие жителей деревни проигнорировала. Тогда они заручились поддержкой оппозиционного чистопольского депутата, и тот напечатал в местной газете статью. Пришлось районной администрации посылать в деревню своего представителя, где его встретили недовольные, коих было подавляющее большинство. Но и тогда район попытался спустить все на тормозах. Тогда депутат связался с Зюгановым, и тот написал президенту Татарстана Минниханову. На сей раз в деревню смещения главы, и на сей раз ей пришлось «добровольно» уйти в отставку. Если населения вряд ли была бы возможной.

Очевидно, что при укрупнении управляемость поселений растет. Но растет ли эффективность управления территорией? Скорее всего нет, особенно там, где в центрах упраздненных поселений не были оставлены специалисты новой администрации. В таких местах взаимодействие власти и жителей сведено к минимуму. Здесь нет чиновников, представителей правоохранительных органов и т. п. Разве что кое-где сохраняются школы и фельдшерско-акушерские пункты. Любопытен пример городских округов, которые обычно называют уездными, то есть районными, получившими статус городского округа¹¹. В них жители сел территориально не изолированы от сельской власти, но не принимают участия в ее формировании. Бывший Анапский район Краснодарского края, например, сейчас официально называется «Город-курорт Анапа» и имеет статус городского округа. Вся его территория, за исключением самого города, поделена на сельские округа — аналоги сельских поселений. Но администрации округов являются структурными подразделениями администрации города, и сотрудников, включая руководителей, назначает в них глава города. Почти все районы Сахалинской и Свердловской областей были преобразованы в уездные городские округа, много их в Краснодарском крае, некоторых других регионах России. Например, в Нижегородской области недавно в городские округа были преобразованы три района: Борский, Семеновский и Вьюнский.

Впрочем, слияние — не единственный способ уменьшить число выборов и отстранить граждан от формирования ОМСУ. Так, внедрение института сити-менеджера, то есть главы администрации, назначаемого по контракту¹², почти всегда сопровождается отказом от выборности главы. По состоянию на апрель 2011 года лишь в 5,3 % муниципальных образований, в которых есть сити-менеджер, глава избирается населением, во всех остальных — депутатами из своего состава¹³. Иными словами, в таких муниципальных образованиях жители отстранены от избрания наиболее влиятельного лица в местной властной иерархии.

¹¹ Городской округ — вид муниципального образования. Не входит в состав других и не включает в себя никаких других муниципальных образований. Исходя из названия, что таким статусом будут наделены только крупные и промышленно развитые города, а также закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) и их округа.

¹² Сити-менеджер возглавляет администрацию, но не является главой муниципального образования. Назначается он по конкурсу. Причем в муниципальных районах и городских округах треть членов конкурсной комиссии назначает губернатор. Поскольку открыты или против воли последнего никто не хочет, эту должность получает первый ему человек, заступающий «варяга». В тех муниципальных образованиях, где есть сити-менеджер, глава выполняет полномочия председателя представительного органа.

¹³ Аналитические материалы по вопросу реализации в муниципальных образованиях Российской Федерации модели организации системы органов местного самоуправления, предусматривающей «сити-менеджера», см. URL: <http://minregion.ru/activities/msu/669/>

Первое время после вступления в силу № 131-ФЗ чаще всего применялась модель, при которой глава избирается населением и возглавляет администрацию. Сегодня доля муниципальных районов с сити-менеджерами перевалила за 45 % до 40 %. Доля в сельских поселениях — около 15 %¹⁴, и это много. Появление сити-менеджеров на селе вообще труднообъяснимо. Представляется, что в сельских поселениях нужен не управляющий и не менеджер, а староста, которого все знают и уважают. А то получается — жители голосовали за одних (депутатов), а сити-менеджера и управляет муниципальным образованием другой, часто даже не живущий на территории поселения, с местным сообществом не связанный и не чувствующий перед ним ответственности.

30 ноября 2011 года были приняты поправки в № 131-ФЗ, в результате чего значительная часть муниципальных образований получила иммунитет от интиту сити-менеджера. Речь идет о сельских поселениях, в которых проживает не более 100 избирателей и, следовательно, функции представительного органа выполняет сход граждан. Теперь в них глава избирается жителями на сходе и возглавляет администрацию¹⁵. Всего по состоянию на середину 2010 года таких поселений насчитывалось 78¹⁶, то есть доля жителей России, которых коснулись данные поправки, ничтожна. Будет она расти или падать, прогнозировать трудно, поскольку, с одной стороны, численность сельского населения в России снижается, а с другой — подобные муниципальные образования стоят первыми в очереди на укрупнение.

Одна из новаций 2011 года — введение смешанной системы на выборах депутатов в тех муниципальных районах и городских округах, где представительный орган избирается на выборах и в его состав входит 20 и более человек¹⁷. В таких муниципалитетах не менее половины депутатов должны избираться по партийным спискам¹⁸. Но голосовать за конкретных людей — одно, а за партии — совсем другое. Переход к такой системе снижает интерес к выборам, отдаляет власть от жителей. Любопытно, что в тех муниципальных образованиях, где хотя бы часть депутатов избрана по партийным спискам, не может применяться процедура отзыва депутата, причем даже в отношении депутатов-одномандатников¹⁹. Впрочем, там, где отзыв возможен, он практически не применяется.

Сейчас вообще наметилась тенденция к отказу от практики выборов районных властей населением. Ни один орган местного самоуправления не избирается на муниципальных выборах в тех районах, представительный орган которых формируется из глав и депутатов поселений²⁰. Главу в таких районах, а он становится и председателем представительного органа, последний избирает из своего состава, а администрацией руководит сити-менеджер. Если в 2008 году такая схема формирования ОМСУ применялась менее чем в 10 % районов, то по со-

стоянию на апрель 2011 года — уже в 14 %²¹. До недавнего времени закон предусматривал только переход от выборов представительного органа муниципального района к формированию его из глав и депутатов поселений. Процедура обратного перехода отсутствовала. Поправки в № 131-ФЗ²².

Один из регионов, в которых полностью отказались от прямой выборности районных властей, — Ивановская область. Более того, от выборности глав отказались и во всех поселениях. Поскольку глава избирается представительным органом из своего состава и становится его председателем. Таким образом, из четырех видов муниципальных выборов, проводящихся на территории муниципальных районов (выборы глав и депутатов поселений и глав и депутатов районов), остается лишь один (выборы депутатов поселений и глав и депутатов районов), остальные сити-менеджер, тем более что практически все главы поселений и главы районов работают на общественных началах и в стенах администрации большинство появляется редко. В сущности, в районах введено губернаторское ручное управление. Приход там к власти нежелательных для губернатора лиц невозможно. Остатки самоуправления сохраняются только в поселениях, где жители пока еще сами выбирают депутатов.

В конце 2010 года в № 131-ФЗ были внесены поправки, согласно которым в поселениях, являющихся административным центром района, отдельная поселенческая администрация может не создаваться. Все ее функции должна выполнять районная администрация. Для этого надо только принять соответствующие поправки в Уставы обоих муниципальных образований²³. При этом поселение сохраняет представительный орган и председательствующего в нем главу. Но роль их резко снижается, поскольку очевидно, что реальное управление переходит к району. То есть районный центр перестает быть полноценным муниципальным образованием и становится больше похож на межселенную территорию. Впрочем, массового упразднения администраций районных центров пока не наблюдается.

Итак, в России на муниципальном уровне продолжается укрепление властной вертикали. Это сопровождается отдалением и отчуждением местной власти от народа, ослаблением участия последнего в формировании ОМСУ. Не случайно, как показывают полевые исследования Проектно-учебной лаборатории муниципального управления и кафедры местного самоуправления НИУ-ВШЭ, люди от местной власти ничего хорошего не ждут. Те, кто поактивнее, особенно отходники и шабашники, коих в провинции много, и вовсе существуют с властью в параллельных мирах.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Пункт 1 ч. 2 ст. 36 № 131-ФЗ.

¹⁶ Сборник материалов II Всероссийского форума сельских поселений. М.: Издательство «Оффисина», 2011. С. 81.

¹⁷ Согласно ч. 6 и 7 ст. 35 № 131-ФЗ, численность депутатов в представительном органе определяется муниципальным образованием самостоятельно и прописывается в Уставе. Но в муниципальных районах она не может быть менее 15 депутатов, а в городских округах — численностью населения от 30 000 жителей — менее 20.

¹⁸ Часть 3.1 ст. 23 № 131-ФЗ.

¹⁹ Часть 2.1 ст. 24 № 131-ФЗ.

²⁰ Согласно закону, представительный орган муниципального района может как избираться на муниципальных выборах, так и формироваться из глав и депутатов входящих в состав района поселений. Во втором случае поселенческие депутаты путем голосования определяют кто из них войдет в состав районного представительного органа.

²¹ Аналитические материалы по вопросу реализации в муниципальных образованиях Российской Федерации модели организации системы органов местного самоуправления, предусматривающей «сити-менеджера», см. URL: <http://minregion.ru/activities/mmu/669/>

²² Часть 5.1 ст. 35 № 131-ФЗ.

²³ Часть 2 ст. 34 № 131-ФЗ.