



Е.Н.Иванова, С.Н.Мирошников

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Местное самоуправление является одной из конституционно-правовых основ государственного устройства. Особая значимость местного самоуправления состоит в том, что оно позволяет создать реальные условия и механизмы широкого и непосредственного участия населения в управлении государством и обществом, формирует гибкую систему управления, хорошо приспособленную к местным условиям и особенностям, способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан. Именно на местном уровне можно наиболее просто, доступно и эффективно реализовать концепцию приближения власти к народу.

Поскольку для эффективного функционирования государства необходим баланс интересов государственных и интересов местных, то местное самоуправление как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения признается и гарантируется государством. Местное самоуправление должно играть особую роль в становлении гражданского общества в России, являясь одновременно и механизмом формирования такого общества, и институтом гражданского общества и правового государства.

Становление местного самоуправления в России как отдельного института публичной власти берет начало в XIX веке, хотя отдельные его организационно-правовые формы существовали и ранее.

До 1990 года как в СССР, так и в России функции государства осуществлялись на основе чрезвычайно централизованной системы управления. На рубеже 90-х годов предпринимались попытки разграничить функции власти по вертикали на федеральную государственную власть, государственную власть субъектов Российской Федерации и местную власть.

Началу реформирования системы власти в России положили первые выборы в органы государственной власти СССР в 1989 году и последующие в 1990 году выборы депутатов Съезда народных депутатов и депутатов местных советов. Основная проблема заключалась в необходимости разделения функций и полномочий единой государственной власти по вертикали на государственную и местную. Перелом

к возрастанию роли местного самоуправления произошел лишь в условиях перестройки в начале 90-х годов с принятием Закона СССР «Об общих принципах местного самоуправления и местного хозяйствования в СССР» (1990 г.) и закона РФ «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.), которые впервые ввели в законодательную практику понятие «местного самоуправления». С этих законов началось практическое реформирование системы власти в Российской Федерации.

До 1993 г. попытки преобразований системы единой государственной власти, а именно системы местного государственного управления в систему местного самоуправления, основывались лишь на системе административно-территориального деления Российской Федерации, так как в советскую эпоху местное самоуправление трактовалось как низовое звено государственной власти.

Реальным значимым шагом на пути возрождения местного самоуправления стало принятие в 1993 году новой Конституции. В рамках конституционной реформы институт местного самоуправления обрел организационную самостоятельность. Принятый в 1995 г. федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внес новый импульс в его развитие. Законом была введена система терминов и понятий местного самоуправления, установлены его полномочия, определена финансовая основа.

В законе 1995 г. была сделана попытка развития конституционных принципов местного самоуправления путем установления однозначных императивных норм, конкретизирующих эти конституционные принципы. К ним, в частности, относятся нормы:

- о приоритете представительных органов местного самоуправления, с которыми связывается в первую очередь деятельность муниципального образования, как субъекта публичного права, наделенного правами юридического лица;
- о допустимости организации местного самоуправления на уровне районов;
- об установлении компетенции местного самоуправления;
- нормы, конкретизирующие полномочия органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ по вопросам местного самоуправления и устанавливающие их исчерпывающие перечни;
- нормы о процедурах поэтапного реформирования местного самоуправления.

В переходных положениях предусматривались конкретные сроки и процедуры перехода от назначаемых глав местных администраций (выполнявших с 21 сентября 1993 г. функции местного самоуправления) к системе выборных органов и должностных лиц, функционирующих на основе конституционных принципов и механизмов, конкретизируемых в законе.

Однако, данный федеральный закон, при всей своей прогрессивности и положительных моментах, имел серьезные недостатки, которые негативно влияли на практику деятельности местного самоуправления, и не позволяют говорить о качественных подвижках на пути к созданию реально самостоятельно функционирующих в рамках своих полномочий органов местного самоуправления.

Практика применения указанного Федерального закона выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления, в числе которых:

- нечеткость границ компетенции муниципальных образований;
- наличие единого перечня вопросов местного значения, включенных в компетенцию всех без исключения муниципальных образований без учета размеров их территорий, количества населения, иных особенностей;
- несоблюдение требований Конституции при определении территориальной организации местного самоуправления;
- неопределенность территориальной организации местного самоуправления, что не позволяло ввести единую правовую и нормативную систему регулирования межбюджетных отношений;
- несоответствие имеющихся ресурсов объему исполняемых обязанностей;
- удаленность органов местного самоуправления от населения;
- неопределенность организации внутренней структуры органов местного самоуправления;
- непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В редакции Федерального закона 1995 г. конституционная норма *«местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на иных территориях»* не получила должного развития, а право установления территорий муниципальных образований отнесено к компетенции субъектов РФ.

В настоящее время 42 субъекта Российской Федерации используют исключительно территориальный принцип организации местного самоуправления, т. е. муниципальные образования существуют только на уровне районов. В результате такого положения, которое, как было сказано, противоречит Конституции, население лишено главных достоинств местной власти – приближенности и доступности. С другой стороны, при использовании в 13 субъектах России только поселенческого принципа резко снижается качество и эффективность решения общих (межмуниципальных) задач. Кроме того, наличие на одной территории разнотипных муниципальных образований с одинаковыми полномочиями, а также использование в разных субъектах РФ только одного из двух принципов территориальной организации местного самоуправления не позволяет сформировать эффективную систему межбюджетных отношений.

Федеральным законом определен общий перечень вопросов местного значения, которые должно решать каждое муниципальное образование, вне зависимости от численности его населения, экономического потенциала и иных условий.

Указанный закон предоставляет муниципальным образованиям широкую свободу в выборе структуры органов местного самоуправления с минимальными ограничениями: обязательным является только наличие представительного органа местного самоуправления, избираемого на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Федеральный закон содержит также ряд декларативных положений, которые не подкреплены процедурами их реализации, а также материальными и процессуальными гарантиями.

Субъекты Российской Федерации воспользовались такими пробелами и ввели в региональном законодательстве нормы, искажающие конституционные принципы местного самоуправления. Характерным примером является отказ от проведения выборов органов местного самоуправления в период 1993-1996 годов под предлогом отсутствия Федерального закона и законов субъектов Российской Федерации о выборах в местные органы власти. С целью обеспечения возможности реализации конституционных прав граждан на избрание органов местного самоуправления был в экстренном порядке принят Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан при выборах в органы местного самоуправления», который содержал ряд правовых гарантий.

К недостаткам закона о местном самоуправлении также можно отнести факультативный характер нормы о главе местного самоуправления, наделенного неопределенными «скрытыми» полномочиями по руководству деятельностью местного самоуправления на территории муниципального образования. Эти факультативные нормы, в частности, позволили, ничего не меняя в субъектах РФ, воспроизвести систему построения местной власти, которая не имела ничего общего с местным самоуправлением.

В главе 1 «Основы конституционного строя» Конституции установлено:

федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 3 статьи 5);

в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое самостоятельно в пределах своих полномочий; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12).

Четкое разграничение предметов ведения и полномочий между тремя уровнями публичной власти – федеральным, региональным и местным – является центральным вопросом федеративных отношений. Европейский опыт построения федеративных демократических государств свидетельствует, что наиболее эффективно публичная власть действует, если при разграничении полномочий между ее уровнями осуществление конкретных публичных полномочий преимущественно возлагается на те органы власти, которые в состоянии эффективно их исполнить.

Анализ действующих в России законов, регулирующих вопросы федеративных отношений и местного самоуправления, а также практики их реализации на региональном и муниципальном уровнях показывает как несовершенство законодательной базы в данной сфере, так и неудовлетворительный уровень исполнения законов. Отсутствие на федеральном уровне четких правил, регулирующих права, обязанности и ответственность органов федеральной, региональной и муниципальной власти, приводит к размыванию ответственности, принятию нормативных актов, противоречащих Конституции и федеральным законам, нарушению конституционных стандартов прав человека, которые гарантируются и должны осуществляться на всей территории России.

С целью совершенствования законодательной основы федеративных отношений (при соблюдении принципа неизменности положений Конституции) Указом Президента от 21 июня 2001 г. № 741 была образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления под председательством зам. руководителя Администрации Президента Д.Н. Козака.

Разработанная данной Комиссией Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления потребовала серьезной переработки федеральных законов:

- «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»,
- «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»,
- «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно пункту «н» части первой статьи 72 Конституции установление общих принципов организации системы органов государственной

власти и местного самоуправления относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции).

В соответствии с приведенными положениями Конституции России и изложенными в Концепции подходами к проблеме разграничения полномочий, а также с учетом определенных Концепцией перечней собственных полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, полномочий органов местного самоуправления муниципального района и полномочий органов местного самоуправления городского, сельского поселения, были разработаны и 31 декабря 2002 г. внесены Президентом в Государственную Думу два законопроекта: «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и новая редакция федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При подготовке названных федеральных законов были соблюдены единые подходы к формированию их базовых положений, определяющих:

- конкретный перечень полномочий каждого уровня публичной власти по выполнению обязательств государства перед гражданами;
- принципы финансового обеспечения исполнения полномочий каждого уровня публичной власти;
- формы ответственности каждого уровня публичной власти за выполнение соответствующих полномочий;
- принципы взаимоотношений органов публичной власти разных уровней, обеспечивающие самостоятельность их деятельности в законодательно установленных пределах.

Данные базовые положения, составляющие концепцию законов, направлены на решение вопроса повышения ответственности власти в целом перед гражданами.

Новая редакция федерального закона направлена на решение проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления, ее развитию, а также приведению системы местного самоуправления в соответствие с Конституцией.

С учетом того, что в ряде субъектов РФ наблюдается затягивание процесса принятия необходимых для функционирования муниципальной власти региональных законов (например, по вопросам выявления и учета мнения населения при изменении границ муниципальных образований, порядка передачи отдельных государственных полномочий, организации территориального общественного самоуправления,

разграничения предметов ведения, объектов муниципальной собственности, источников доходов местных бюджетов в случае двухуровневой организации местного самоуправления), с целью создания соответствующих государственных гарантий осуществления местного самоуправления новая редакция закона регулирует большую часть вопросов организации местного самоуправления. Круг вопросов, решаемых субъектами Федерации, значительно сокращен.

При этом упреки в излишнем регулировании всех вопросов на федеральном уровне несостоятельны: законопроект предоставляет региональным органам государственной власти возможность выбора конкретных форм и вариантов решения отдельных вопросов организации муниципальной власти.

Наибольшее количество споров на первом этапе обсуждения новой редакции закона вызвала предложенная в нем унификация территориальной организации местного самоуправления. Чем она вызвана?

Согласно Конституции местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, Конституция определяет поселения как базовый уровень организации местного самоуправления. Европейской хартией местного самоуправления, являющейся составной частью российской правовой системы, установлено, что осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам.

Суть местного самоуправления и состоит в том, что население (непосредственно или через органы местного самоуправления), при создании государством необходимых условий, в состоянии наиболее рационально и ответственно распоряжаться финансовыми и материальными ресурсами в процессе решения вопросов местного значения на своей территории. Государство обязано обеспечить гарантии местного самоуправления в соответствии со статьями 12 и 133 Конституции. Принятие закона о местном самоуправлении в новой редакции можно рассматривать как составную часть решения задачи установления таких гарантий.

В новой редакции закона предлагается разграничить региональными законами все территории субъектов РФ на городские и сельские поселения, объединить группы поселений в муниципальные районы и установить отдельные перечни вопросов местного значения для поселений и для муниципальных районов, поскольку назначение их разное: муниципальный район решает задачи межпоселенческого характера. Города, являющиеся самостоятельными муниципальными образованиями, не входящими в состав других муниципальных образований, наделяются статусом городского округа, исполняя одновременно полномочия как поселения, так и муниципального района. Предполагается, что отдельные государственные полномочия будут

передаваться в основном муниципальным районам и городским округам.

Новая редакция закона вводит понятие межселенных территорий – это территории, возникающие на малонаселенных территориях, находящиеся вне границ поселений, включаемые в границы муниципальных районов. На межселенных территориях все полномочия органов местного самоуправления поселения осуществляют органы местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

В новой редакции закона установлены критерии, с учетом которых должны устанавливаться границы муниципальных образований разного типа. Положения закона не содержат жестких директив: субъектам Федерации предлагаются ориентиры для определения границ территорий муниципальных образований с наделием их определенным статусом. Главные условия при этом – доступность власти населению и возможность самостоятельного решения каждым муниципальным образованием установленных для него законом вопросов местного значения.

В новой редакции закона по сравнению с действующим Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ частично изменены формулировки вопросов местного значения. В ряде случаев это обусловлено тем, что муниципальная власть, как правило, не должна сама предоставлять услуги населению, ее задача создать условия для их предоставления. В некоторых случаях формулировки изменены вследствие того, что вопросы местного значения разграничены между поселениями и муниципальными районами.

Вопросы содержания жилищного фонда, жилищного строительства, обеспечения жильем, застройки территории, землепользования, благоустройства и озеленения территории, охраны памятников, сохранения объектов культурного наследия, организации досуга, развития физкультуры и спорта, пожарной безопасности, уличного освещения отнесены к компетенции только поселений.

Вопросы предоставления образования, оказания медицинской помощи, охраны общественного порядка, охраны окружающей среды отнесены исключительно на районный уровень.

Вопросы электро- и газоснабжения, содержания и строительства автомобильных дорог, сбора и переработки отходов, организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения, формирования и содержания архивов, предоставления транспортных услуг, услуг связи, общественного питания, торговли, бытового и библиотечного обслуживания, участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, опеки и попечительства разграничены между поселениями и муниципальными районами.

Новая редакция закона допускает передачу осуществления части полномочий от поселения муниципальному району и от муниципального района поселению путем заключения соглашений с обязательной

передачей субвенций на осуществление передаваемых полномочий.

К вопросам местного значения городского округа отнесена сумма вопросов местного значения поселения и муниципального района.

Согласно новой редакции закона перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный федеральный закон.

Органы местного самоуправления поселения, муниципального района и городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ). Причем, как было отмечено выше, «иные вопросы» нельзя считать вопросами местного значения до тех пор, пока они не будут внесены в перечни вопросов местного значения посредством внесения изменений в новую редакцию Федерального закона.

Новая редакция закона выделяет в отдельный перечень полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (статья 17). К таким полномочиям, в частности, отнесены принятие устава муниципального образования, издание муниципальных правовых актов, создание и содержание муниципальных предприятий и учреждений, формирование и размещение муниципального заказа, установление тарифов за услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, осуществление международных и внешнеэкономических связей. При этом к полномочиям органов местного самоуправления отнесено и предоставление данных, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, органам государственной власти в порядке, установленном Правительством.

Новой редакцией закона установлен порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Определено, что отдельные государственные полномочия передаются органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным или региональным законом. В развитие части 2 статьи 132 Конституции новой редакцией закона установлен запрет на наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не законом, а иными нормативными правовыми актами (абзац 1

части 2 статьи 19), а также определено содержание закона о передаче отдельных государственных полномочий.

Во избежание передачи отдельных государственных полномочий без соответствующего финансового обеспечения их исполнения установлено, что положения федеральных законов, законов субъектов РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта РФ о бюджете на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Новой редакции закона установлены гарантии осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, определены процедуры проведения местного референдума, публичных слушаний, схода, собрания, конференции, опроса граждан, голосования по отзыву выборного лица местного самоуправления и по вопросам изменения границ и статуса муниципального образования, осуществления правотворческой инициативы граждан и территориального общественного самоуправления.

Новой редакцией закона установлены более жесткие требования к структуре органов местного самоуправления: обязательным является наличие представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования и местной администрации.

Жаркие споры в процессе обсуждения новой редакции закона перед принятием ее Государственной Думой вызвали положения, касающиеся представительного органа муниципального образования.

В соответствии с частью 3 статьи 35 новой редакции закона представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах, то есть на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Представительный орган муниципального района может либо избираться на муниципальных выборах либо состоять из глав и депутатов представительных органов поселений, делегируемых представительными органами поселений из своего состава.

В ходе обсуждения и принятия новой редакции закона во втором чтении была принята поправка, устанавливающая более сложную процедуру принятия представительными органами поселений решения о формировании представительного органа муниципального района путем делегирования поселениями своих представителей (части 4 и 5 статьи 35). В соответствии с Переходными положениями законопроекта порядок формирования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных районов устанавливают органы государственной власти субъектов Федерации.

Особый протест представителей муниципальных образований, их объединений, депутатов Государственной Думы вызвали положения законопроекта, устанавливающие «нижнюю планку» количественного состава представительного органа в зависимости от численности населения муниципального образования: в начальной редакции законопроекта было установлено, в частности, что численность депутатов представительного органа поселения при численности населения менее 1 тысячи человек не может быть менее 10 чел., при численности населения свыше 100 тыс. чел. – менее 50 чел. При этом был установлен запрет на исполнение депутатами полномочий на постоянной основе, за исключением председателя и одного из его заместителей. В качестве компромисса во втором чтении была снижена планка требований к количественному составу представительного органа поселения: не менее 7 чел. при численности населения менее тыс. чел. и 35 чел. при численности населения свыше 500 тыс. чел. (часть 6 статьи 35). Также было установлено, что на постоянной основе могут работать не более 10% депутатов (часть 5 статьи 40).

Новая редакция закона предлагает следующие варианты статуса главы муниципального образования: а) глава муниципального образования, избираемый на муниципальных выборах, возглавляет местную администрацию либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем; б) глава муниципального образования, избираемый представительным органом муниципального образования из своего состава, является его председателем.

В новой редакции закона установлен запрет на одновременное исполнение одним лицом полномочий главы местной администрации и председателя представительного органа муниципального образования. Указанное ограничение не распространяются на органы местного самоуправления поселений с численностью населения менее 1000 человек, в которых глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно может быть председателем представительного органа поселения и главой местной администрации. В этом случае представительный орган муниципального образования может не наделяться правами юридического лица.

В случае формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений глава муниципального образования является его председателем.

Главой местной администрации может быть либо глава муниципального образования, избираемый на муниципальных выборах, либо (если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования) лицо, нанимаемое на должность по контракту, заключенному по результатам конкурса. Одна треть от установленной численности конкурсной комиссии в муниципальном районе или городском округе назначается законодательным (представительным) органом субъекта РФ по представлению

высшего должностного лица субъекта РФ (часть 5 статьи 37). Из числа представленных конкурсной комиссией кандидатов представительный орган муниципального образования назначает главу местной администрации. Таким образом, органы государственной власти субъекта РФ принимают участие в отборе кандидатов для назначения на должность главы местной администрации, что связано с возможностью передачи на этот уровень для исполнения отдельных государственных полномочий.

Новая редакция закона устанавливает требования к порядку принятия и содержанию устава муниципального образования, а также вводит понятие нормативного правового акта его представительного органа – акта, аналогичного закону, с особой процедурой его принятия, возможностью отклонения его главой муниципального образования, правом представительного органа преодоления «вето» главы.

В статье 50 новой редакции закона установлены перечни имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, которое может находиться в собственности городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов. Установлено также, что в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных переданных государственных полномочий, для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, либо не соответствующее установленным видам имущества, указанное имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению в порядке и сроки, установленные федеральным законом.

Глава 8 устанавливает базовые правила формирования и исполнения местных бюджетов, выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Положения данной главы содержат множество отсылчных норм к Бюджетному и Налоговому кодексам РФ. Реализация данной главы и, следовательно, всего закона невозможна без принятия соответствующих поправок в эти кодексы.

Статьями 73, 74 новой редакции закона установлен порядок наступления ответственности представительного органа, главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством.

Согласно новой редакции закона ответственность представительного органа местного самоуправления наступает при таких же обстоятельствах, какие установлены Федеральным законом в действующей редакции, но согласно законопроекту представительный орган может быть распущен только законом субъекта РФ (но не указом Президента).

Высшее должностное лицо субъекта РФ издает акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случаях: а) издания нормативного правового

акта, противоречащего Конституции, федеральным, региональным законам, если противоречия установлены судом, а должностное лицо не приняло мер по исполнению решения суда; б) совершения должностным лицом действий, в том числе принятия им актов, не имеющих нормативного характера, если это установлено судом, а должностное лицо не приняло мер по исполнению решения суда. Акт об отрешении от должности может быть обжалован в судебном порядке.

Новой редакции закона установлено право органов государственной власти субъектов РФ временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления и перечислены конкретные случаи использования данного права. Эти положения закона вызвали острую дискуссию в Государственной Думе. В результате депутаты согласились с необходимостью наличия этих принципов, но уточнили формулировки – были исключены нормы, допускающие свободное их толкование и произвол со стороны региональных властей в отношении органов местного самоуправления.

Согласно части 4 статьи 75 нового закона в случае возникновения просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта РФ вводится временная финансовая администрация на срок до одного года, которая принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, подготавливает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования.

Решения органов государственной власти субъектов РФ о временном осуществлении полномочий органов местного самоуправления могут быть обжалованы в судебном порядке.

Таким образом, статьей 75 новой редакции закона установлены гарантии осуществления полномочий органов местного самоуправления в критических ситуациях и, одновременно, определены четкие условия и правила временного изъятия и возврата полномочий, позволяющие исключить произвол органов власти субъектов Федерации в данных обстоятельствах.

При дополнительном внесении поправок в текст закона перед его принятием в третьем чтении в статью 75 была внесена новая часть 7, устанавливающая, что в порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти.

Новой редакцией закона установлены особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. Согласно статье 79 в Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами данных субъектов РФ местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов, состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяются законом субъекта РФ исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Качество реализации будущего закона на начальном этапе в значительной степени будет определяться качеством Переходных положений закона.

Переходные положения вступают в силу со дня официального опубликования данного федерального закона. Федеральный закон в новой редакции полностью вступает в силу с 1 января 2006 г. (за исключением отдельных его положений, вступающих в действие в иные сроки).

Органы государственной власти субъектов РФ до 1 января 2005 года утверждают в соответствии с требованиями данного федерального закона границы муниципальных образований и наделяют их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района (пункт 1 части 1 статьи 85). При этом в отношении городских, сельских поселений, уже являющимися муниципальными образованиями, требования закона о минимальной численности населения не применяются.

Наделение законом субъекта РФ городских, сельских населенных пунктов, расположенных в границах района (уезда), являющегося муниципальным образованием, статусом городских, сельских поселений не является изменением границ, преобразованием указанного района (уезда). Это означает, что в существующих муниципальных образованиях обретение нового статуса происходит без необходимости проведения голосований или опросов.

Образование же законом субъекта РФ городского округа на базе городского населенного пункта, расположенного в границах района (уезда), являющегося муниципальным образованием, является преобразованием указанного района (уезда) и производится в порядке, предусмотренном законом, с обязательным учетом мнения населения.

Изменение границ, преобразование муниципальных образований, существующих на день вступления в силу Переходных положений, до 1 января 2006 г., как правило, не допускается, либо осуществляются с соблюдением требований об обязательном учете мнения соответствующего населения (абзац первый части 3 статьи 84).

В муниципальных образованиях, действующих на момент вступления в силу Переходных положений, выборы органов местного самоуправления

проводятся в порядке и сроки, установленные их уставами, за исключением случаев преобразования муниципального образования или изменения границ муниципального образования, повлекшего увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 10 процентов (часть 1 статьи 84).

Переходные положения обязывают органы государственной власти субъекта РФ в случае лишения города статуса самостоятельного муниципального образования, не входящего в состав другого муниципального образования, обосновать такое решение с учетом требований данного федерального закона о наличии соответствующей инфраструктуры городского поселения и прилегающего муниципального района. Если указанное решение принято без достаточных оснований, то оно может быть обжаловано в судебном порядке.

Избранные до вступления в силу Переходных положений органы местного самоуправления с 1 января 2006 г. начинают осуществлять установленные данным федеральным законом полномочия по решению вопросов местного значения с учетом установленного статуса муниципального образования. Требования к численности депутатов представительных органов муниципальных образований начинают применяться в отношении представительных органов, дата выборов которых назначена после вступления в силу Переходных положений. Нормы данного закона о полномочиях и порядке избрания или назначения глав муниципальных образований и глав местных администраций, избранных или назначенных до вступления в силу Переходных положений, начинают применяться по истечении срока их полномочий (часть 2 статьи 84).

Органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований приступают к осуществлению своих полномочий с 1 января 2006 г. В период со дня избрания до 1 января 2006 г. указанные органы вправе принимать уставы муниципальных образований, иные муниципальные правовые акты (в том числе бюджет муниципального образования на 2006 год), которые вступают в силу не ранее 1 января 2006 г. До указанной даты полномочия органов местного самоуправления на территориях вновь образованных муниципальных образований продолжают осуществлять органы местного самоуправления, осуществляющие на этих территориях полномочия по решению вопросов местного значения на день вступления в силу Переходных положений (часть 5 статьи 84).

Статьей 85 установлены полномочия органов публичной власти по обеспечению перехода к реализации нового федерального закона:

- полномочия органов государственной власти субъектов РФ, в том числе по установлению численности и порядка формирования представительных органов муниципальных образований первого созыва, сроков полномочий глав муниципальных образований, назначению даты выборов и обеспечению проведения выборов органов местного самоуправления;

- полномочия Правительства, в том числе по определению порядка перераспределения имущества между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, а также порядка разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями разных типов, утверждению перечней малонаселенных территорий и территорий с высокой плотностью населения, внесению в Государственную Думу необходимых для реализации данного федерального закона законопроектов;
- полномочия органов местного самоуправления, в том числе по приведению в соответствие с требованиями данного федерального закона уставов муниципальных образований и других нормативных правовых актов органов местного самоуправления, отчуждению или репрофилированию муниципального имущества, не соответствующего требованиям данного Федерального закона.

Условием реализации рассмотренной новой редакции Федерального закона является вступления в силу федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы, вытекающих из требований данного закона.

В Правительстве в связи с поручением Президента с ноября 2002 г. велась работа по подготовке законопроектов о внесении изменений и дополнений в законодательство, в том числе в Налоговый и Бюджетный кодексы, законы, регулирующие разграничение государственной собственности на землю и другое имущество.

Осуществление новых принципов организации публичной власти в условиях четкого разграничения полномочий между ее уровнями, повышение ответственности органов власти и должностных лиц, в том числе судебной, требуют нового, более высокого уровня правовой поддержки указанных преобразований, особенно в области местного самоуправления. Реализация реформы публичной власти, обозначенная Президентом как одно из приоритетных направлений развития российской государственности, требует особой правовой поддержки, концентрации и координации действий в подготовке кадров государственных и муниципальных служащих, соответствующих новым требованиям, а также подготовке высококвалифицированных преподавателей. Только в таких условиях реформа сможет достичь поставленных целей реального осуществления местного самоуправления и приближения власти к народу.

В 1998 г. Россия подписала Европейскую Хартию о местном самоуправлении, взяв на себя, таким образом, обязательства по развитию этого института власти в стране в контексте концептуальных идей, выработанных странами Совета Европы. Существенно повлияло на демократическое развитие России в сфере местного самоуправления плодотворное сотрудничество с Конгрессом местных и региональных

властей Европы. В российскую делегацию в Палате местных властей Конгресса вошли наиболее яркие представители муниципального движения России. Стандарты Совета Европы и совместные с РФ программы сотрудничества оказали значительное влияние на ключевые аспекты становления и развития местного самоуправления в России.

Европейская Хартия о местном самоуправлении была принята Советом Европы в 1985 году, ратифицирована странами Европейского союза, несмотря на то, что в каждой из стран сложилась своя система местного самоуправления. Эти особенности складывались исторически, и, поэтому, не рассматриваются Советом Европы как отклонения от положений Хартии, поскольку последняя допускает широкую возможность применения в конкретной стране сочетания различных принципов. На практике существуют отличия в конкретных вариантах построения системы местного самоуправления в каждой стране, иногда внешне существенно отличающие местное самоуправление одной страны от другой. Однако ряд положений Хартии являются базовыми. Все страны Европы, подписавшие хартию, следуют именно этим принципам. Такие положения зафиксированы не только в конституции и законодательстве большинства европейских стран, но и реализованы в практике деятельности органов местной власти.

Россия, ратифицировав Хартию без оговорок, приняла на себя обязательства следовать всем её положениям. Некоторые страны Совета Европы в соответствии со статьёй 12 Хартии выбрали вариант частичного исполнения её статей из перечня статей обязательных для ратификации.

В преамбуле Европейской Хартии указаны четыре основных принципа, которым должно подчиняться местное самоуправление:

- обеспечение участия граждан в управлении делами государства;
- демократические принципы формирования и деятельности органов местной власти;
- децентрализация публичной власти;
- автономия местной власти в системе организации публичной власти в государстве.

На основе этих положений формулируются требования обязательного наличия системы местного самоуправления в системе устройства государства, а также требования к этому институту. Основным звеном в системе местного самоуправления в соответствии с провозглашенными Хартией принципами является обязательное наличие органов местного самоуправления, которые:

- а) сформированы на основе демократического порядка;
- б) пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий;
- в) самостоятельно могут устанавливать порядок осуществления этих полномочий;

г) самостоятельно могут выбирать средства, необходимые для осуществления этих полномочий и выполнения своих функций.

Основные положения Европейской Хартии и основные положения новой редакции закона о местном самоуправлении имеют сходное или близкое содержание. Статьи закона, относящиеся к организации и деятельности органов местного самоуправления, участия населения в их работе соответствуют основным принципам Хартии, обеспечивающим необходимые условия для эффективной организации и деятельности местного самоуправления.

Сравнение положений новой редакции закона о местном самоуправлении и положений Европейской Хартии о местном самоуправлении показывает, что закон 2003 года закрепляет важнейшие международные институты и принципы организации и деятельности местной власти: автономность органов местного самоуправления в системе осуществления публичной власти, территориальные, финансово-экономические гарантии, право местного самоуправления на судебную защиту. Необходимо дополнительно отметить, что в положениях закона делается значительный акцент на непосредственные формы участия населения в решении вопросов местного значения.

В заключение следует сказать, что реальная деятельность по осуществлению любых правовых норм является с одной стороны сложнее, а с другой – богаче любых разработанных и принятых правовых норм. Именно практика служит неиссякаемым источником для любого нормотворчества.

Именно поэтому принятую новую редакцию Федерального закона нельзя считать ни предельно совершенной, ни окончательной.

Практическая реализация данного закона, несомненно, приведет к внесению в него изменений и дополнений, а по истечению определенного времени – к разработке новой версии, которая, возможно, будет ближе к закону 1995 г., либо будет отличаться от обоих вариантов.

Бесспорно одно – как бы не менялось законодательство, местное самоуправление, как один из элементов демократической власти, будет существовать всегда.