



шолтца

И.Бабичев

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

Самоуправление современными авторами определяется как управление, субъекты и объекты которого совпадают, а это значит, что управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица (*Выдрин, Кокотов 2001*). Самоуправление воплощено в тех или иных организациях. Организации самоуправления делятся на две большие группы в зависимости от того, что составляет их базу. Если база – территориальная общность людей, то организации самоуправления квалифицируются в качестве территориальных. Если база – коллективы, объединенные определенной производственно-профессиональной деятельностью, одной политической программой, одинаковыми этническими целями, религиозной деятельностью, общими творческими устремлениями и прочее, то мы имеем дело с корпоративными организациями самоуправления (*Графский, Ефремов, Карпец 1995*).

Обе эти группы организаций самоуправления не пребывают изолированными друг от друга ни во времени, ни в пространстве. Напротив, в сколько-нибудь развитом социуме они тесно взаимодействуют.

Местное самоуправление – территориальное самоуправление, опирающееся на территориальную общность людей.

С начала 90-х годов мы внедряем в российскую правовую систему европейскую модель местного самоуправления, которая складывалась в Европе на протяжении веков в борьбе городов с центральной королевской и региональной феодальной властью. Принципы этой модели в 1985 г. были закреплены в Европейской хартии местного самоуправления, к которой Россия юридически присоединилась в 1998 г., хотя на практике на принципы этой Хартии ориентировались творцы Конституции 1993 г. и даже последних законодательных актов эпохи СССР.

В европейской правовой теории исторически сложились два подхода, две концепции природы местного самоуправления. Первая концепция – англосаксонская – построена на общественной теории местного самоуправления. Общественная теория обосновывает необходимость ограничения вмешательства государства в дела общины. Право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как права и свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления. Особенно широко эти представления распространились в Соединенных Штатах Америки – государстве,

которое в исторически обозримое время выросло из свободных общин переселенцев.

Этот подход к организации местного самоуправления предполагает, что органы местного самоуправления не являются органами государственной власти, между ними разделяются функции и полномочия. Государство уступает органам местного самоуправления в полном объеме ряд правительственных прав. При этом органам местного самоуправления гарантируется известная независимость и неприкосновенность.

Вторая концепция – европейская континентальная – построена на основе государственной теории местного самоуправления. Сущность данной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются органами государственного управления, что их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством. Эта теория отражает дальнейший этап формирования государства, исторически свершившийся в Европе.

**Начало
формирования
российской
модели**

В постсоветской России местное самоуправление стало формироваться на основе и в недрах советской системы местного управления, которая была местной государственной властью, частью единой государственной (трех-пяти уровневой в Советском Союзе) власти.

Начало современного периода формирования местного самоуправления в нашей стране, безусловно, следует датировать мартом-апрелем 1990 г., когда на альтернативной основе прошли выборы в местные Советы народных депутатов и вступил в силу Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В том же году из Конституции СССР было исключено положение о коммунистической партии как ядре системы государственного управления в стране.

Закон СССР об общих началах местного самоуправления определял местное самоуправление как самоорганизацию граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы. Первичным территориальным уровнем самоуправления по данному Закону является сельсовет, поселок (район), город (район в городе). Основные органы местного самоуправления, согласно Закону, – местные Советы народных депутатов, т. е. представительные органы.

На своей территории Советы координируют деятельность системы местного самоуправления. Иные органы местного самоуправления создаются местными Советами. Из органов местного самоуправления граждане избирают только Советы. Таким образом, волеизъявление народа через местные Советы – один из базовых принципов

местного самоуправления, установленный Законом СССР. Непосредственно граждане решают лишь важнейшие вопросы местного значения. Закон предполагал такие формы прямой демократии как местные референдумы, собрания, сходы граждан, а также органы территориального общественного самоуправления.

Закон СССР носил рамочный характер для законодательства союзных республик, уже вставших на путь суверенитетов. Поэтому его влияние на реальную практику становления местной власти в большинстве союзных республик было ограничено. Но российское законодательство в ближайшие после его принятия годы усвоило значительную часть правовых идей этого Закона.

Местные Советы народных депутатов по Закону СССР 1990 года – местные органы государственной власти. Таковыми они остаются и по Закону РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», принятому 6 июля 1991 г. Однако тенденция к обособлению местной власти от власти государственной стала к тому времени отчетливо прослеживаться в действиях законодателя. В мае 1991 г. Съезд народных депутатов РСФСР исключил из Конституции РСФСР упоминание о Советах в районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах как местных органах государственной власти. Однако в Конституции оставалась еще статья 85, которую «забыли» изменить, и в которой по-прежнему устанавливалось, что все Советы, включая и вышепоименованные, составляют «единую систему представительных органов государственной власти в РСФСР» (Авакьян 1997). Помимо этого, в Конституции сохранялось положение, что Верховный Совет РСФСР «направляет деятельность Советов народных депутатов РСФСР».

Окончательно местное самоуправление было утверждено как самостоятельная ветвь публичной власти в России 21 апреля 1992 г., когда в Конституцию РФ были внесены соответствующие изменения. В основу российской правовой системы местного самоуправления таким образом были положены правовые идеи общественной теории местного самоуправления, точнее ее разновидности – так называемой юридической теории.

Но вернемся к Закону о местном самоуправлении 1991 года. Это весьма объемный акт, содержащий нормативное регулирование местного самоуправления, исходя прежде всего из принципа четкого и подробного определения статуса и полномочий местного Совета и местной администрации (представительной и исполнительной ветвей местной власти). Помимо этого, Закон устанавливал экономическую и финансовую основу местного самоуправления, гарантию его прав.

Местное самоуправление, согласно Закону, осуществляется населением через представительные органы власти – местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления – местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также

через органы территориального общественного самоуправления населения.

Местное самоуправление осуществляется в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов, т. е. в традиционных, сложившихся административно-территориальных границах. Понятие «муниципальное образование» или иное родовое понятие для единообразного обозначения территориального субъекта местного самоуправления в Законе не применяется.

Перечисленные в Законе территориальные единицы местного самоуправления не тождественны в правовом смысле. Их полномочия описаны в разных главах Закона, и хотя и сходны в своих основных чертах, но не идентичны.

Сохраняется известная подчиненность Советов и администраций вышестоящим Советам и администрациям (в июле 1991 г. местное самоуправление – еще часть государственной власти). Вышестоящие Советы и администрации регулируют межбюджетные отношения, могут отменять акты нижестоящих Советов и администраций соответственно, рассматривают споры между местными Советами (кроме имущественных). Советы могут на договорной основе передавать часть своих полномочий другим Советам. В то же время органы местного самоуправления и органы государственной власти не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции другой стороны.

Местные Советы всех уровней по Закону – юридические лица. Решение о предоставлении прав юридического лица другим органам местного самоуправления принимает соответствующий Совет.

Несмотря на прекращение в Законе 1991 г. монополии местного Совета как основного органа местного самоуправления и появления местной администрации и ее главы, получивших значительные исполнительно-распорядительные полномочия, система взаимных сдержек и контроля выстроена достаточно подробно. Глава местной администрации представляет соответствующему Совету ежегодный отчет о деятельности администрации. Акты местной администрации в обязательном порядке направляются в соответствующий местный Совет не позднее чем в десятидневный срок с момента их принятия. Глава местной администрации может опротестовать решение Совета, но протест, в свою очередь, может быть отклонен большинством голосов депутатов.

Совет может выразить квалифицированным большинством голосов депутатов недоверие главе администрации и руководителям органов и структурных подразделений местной администрации. После вынесение такого решения в отношении главы администрации следует назначение голосования об отзыве главы (он по Закону избирается всенародно сроком на пять лет), а для руководителей структурных подразделений – освобождение от должности.

Значительны полномочия местных Советов в бюджетном процессе, в части распоряжения финансовыми ресурсами, в управлении и распоряжении муниципальной собственностью.

Закон 1991 г. вводит нового субъекта местного самоуправления – главу местной администрации. До этой поры, согласно изменениям, внесенным в октябре 1989 г. в Конституцию РСФСР, высшим должностным лицом местной власти являлся председатель Совета. Теперь высшее должностное лицо Закон не устанавливает. Но по смыслу Закона – по объему полномочий и способу их исполнения (единоначально) – именно всенародно избранный глава администрации отныне – первое должностное лицо местной власти. Это говорит о начале смещения акцентов в системе местного самоуправления с представительной власти на исполнительную, и это вскоре станет явной и, увы, негативной тенденцией (*Бабичев 2000*).

В этом же русле находится создание Законом 1991 года так называемых малых Советов из состава действовавших на тот момент местных Советов народных депутатов. Малый Совет избирался из состава «большого» по норме (как правило) один депутат малого Совета из десяти депутатов «большого». Малый Совет осуществлял большинство полномочий «большого» Совета, кроме кадровых, а также полномочий по утверждению планов и программ развития территорий, местного бюджета, принятию устава (положения) о местном самоуправлении в поселении.

Конечно, местные Советы, избранные в марте 1990 г. по нормам Закона РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» 1989 г., были чрезмерно многочисленны. Так районный Совет насчитывал до 75 депутатов, городской Совет городов краевого, областного и окружного подчинения – до 200 депутатов, городской Совет городов районного подчинения – до 50 депутатов, районный в городе Совет – до 100 депутатов, поселковый, сельский Совет – до 50 депутатов. Теперь бросились в другую крайность – фактически сократили численность депутатов аж в десять раз! Вот где корни нынешней малочисленности и, как следствие, мало-представительности местных представительных органов.

Как уже отмечалось, Закон о местном самоуправлении 1991 г. устанавливал выборность глав местных администраций сроком на пять лет. Однако, после августовских (1991 г.) событий по решению Съезда народных депутатов РСФСР в ноябре 1991 г. выборы глав местных администраций были отложены. Съезд принимает постановление «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», в соответствии с которым в ноябре 1991 г. был издан Указ Президента РСФСР «О порядке назначения глав администраций». Президент получает право назначения и смещения глав краевых, областных администраций. Вводится порядок назначения и смещения глав местных администраций с согласия местного Совета главой вышестоящей администрации.

Таким образом, стала создаваться жесткая вертикаль исполнительной власти, звенья которой – главы администраций – практически полностью зависят от того, кто их назначает и смещает, т. е. от вышестоящего исполнительного руководителя. Фактически статус местных администраций и их глав был выведен за рамки целого ряда норм Закона о местном самоуправлении 1991 года, прежде всего в части подотчетности и ответственности местной администрации и ее главы перед Советом и населением. По своему правовому, да и фактическому статусу глава местной администрации стал прежде всего представителем государства на территории соответствующего Совета, нежели субъектом местного самоуправления. Прописанный Законом правовой механизм сдержек и противовесов внутри системы местной власти был существенно нарушен.

Надо отметить, что выборы глав местных администраций были отложены на четыре с лишним года. А в некоторых субъектах РФ система местной исполнительной власти, выстроенная в том числе на основе норм Указа Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г., действует и по сей день.

Подводя итог этому периоду развития местного самоуправления в современной России и роли Закона 1991 г., отметим значительную и в целом позитивную роль Закона в становлении местного самоуправления. Закон четко, исчерпывающим перечнем установил территории осуществления местного самоуправления, закрепив поселенческо-территориальный, в том числе двухуровневый, принцип его организации. Закон установил единую для всей Российской Федерации модель системы органов местного самоуправления, выборность как местных Советов, так и глав местных администраций, установил внутренние системы взаимответственности и контроля за деятельностью органов местного самоуправления, в том числе со стороны населения, при этом освободив местные Советы от исполнения несвойственных им распорядительных функций. Закон стимулировал развитие институтов местного самоуправления, в том числе территориального общественного самоуправления в городах и поселках.

Заметим, что институт местного самоуправления в нашей стране в период 1990-1993 гг., несмотря на внутренние изъяны и трудности, формировался достаточно успешно. Этому в немалой степени способствовал возникший в период 1990-1991 гг. и тогда еще не истраченный энтузиазм и порыв к социальному творчеству широких слоев населения.

Тяжелый удар по формирующейся в стране системе местного самоуправления нанесли Указы Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и от 26 октября 1993 года «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», изданные после известных событий сентября-октября 1993 года. Эти

Указы положили начало так называемой реформе местного самоуправления, получившей в правовой литературе название «президентской». Наделе «президентская реформа» местного самоуправления означала его сворачивание и замена местным управлением, от которого население фактически отстранялось.

Деятельность всех местных Советов на основании упомянутых Указов была прекращена. Их функции вплоть до новых выборов перешли к соответствующим администрациям (которые тогда возглавляли назначенные вышестоящим руководителем исполнительной власти главы).

Был изменен территориальный принцип организации местного самоуправления. Выборные представительные органы местного самоуправления могли избираться только в городах, а также в городских и сельских поселениях с населением свыше 5 тысяч человек. В районах и сельсоветах представительные органы должны были формироваться из представителей представительных органов городов и поселений. Надо сразу сказать, что на практике эти положения Указов Президента РФ в полном объеме выполнены не были. Во многих малых городах и поселениях органы местного самоуправления не избраны до сих пор. Местное самоуправление в малых городах и поселениях было фактически свернуто.

Были ограничены функции и полномочия представительных органов. По Закону о местном самоуправлении 1991 г. представительный орган созывался на заседания свои постоянным председателем, который организовывал его работу, подписывал его решения. Теперь эти функции передавались главе местной администрации. Наиболее важные решения, связанные с утверждением местного бюджета, расходованием финансовых средств, установлением или отменой местных налогов и сборов, могли приниматься представительным органом только по представлению и согласованию с главой местного самоуправления (главой администрации). Представительный орган был лишен права отмены актов главы администрации, права выражения недоверия главе администрации и руководителям структурных подразделений администрации. Были отменены все статьи Закона о местном самоуправлении 1991 г., касающиеся местных Советов, их функций и полномочий, которые были переданы главам местных администраций. Был полностью отменен Закон РФ «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов Российской Федерации» (за исключением статьи 36, относительно которой Указ установил, что «согласие на увольнение с работы народного депутата, исключение его из колхоза, иного кооператива, учебного заведения или перевод в порядке дисциплинарного взыскания на нижеоплачиваемую работу дает глава местной администрации»).

Понятно, что поставленный в такие условия представительный орган и его депутаты не могли осуществлять реальный контроль за деятельностью местной администрации и ее главы.

Согласно Указу Президента РФ от 26 октября 1993 г. все главы местных администраций, независимо от того, были они назначены или избраны, являются «главами местного самоуправления». Указом Президента от 22 декабря 1993 г. устанавливалось, что глава местного самоуправления имеет право выносить на местный референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении, председательствует на заседаниях представительного органа местного самоуправления и одновременно является главой местной администрации. Глава местного самоуправления и другие должностные лица местной администрации могли быть членами представительного органа местного самоуправления (в отличие от того, что предусматривалось Законом о местном самоуправлении 1991 г., в соответствии с которым «глава и должностные лица местной администрации не могут быть депутатами»).

Согласно Указу Президента от 26 октября 1993 г., обязательные выборы главы местного самоуправления предусматривались лишь для городских и сельских поселений с численностью населения до 50 тыс. человек. Что же касается поселений с населением свыше 50 тысяч, то органами местного самоуправления в них предполагались: собрание представителей, избираемое населением, и глава администрации, назначенный главой администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, или избираемый глава местного самоуправления.

Таким образом, с полным основанием можно утверждать, что к моменту принятия и вступления в силу 1 сентября 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местного самоуправления как системы в стране не существовало.

**Федеральный
закон 1995 года**

Какие же задачи в связи с этим должен был решить новый Федеральный закон об основах местного самоуправления?

Прежде всего, он должен был заложить правовые основы построения системы местного самоуправления в нашей стране на принципах и нормах Конституции, принятой в 1993 году. Надо отметить, что под влиянием и известным давлением сообщества муниципальных политиков удалось принять такой вариант конституционных норм и принципов построения местного самоуправления, который, несмотря на изъяны правовой техники формулирования этих норм, вполне может быть признан демократическим. Основная конституционная цель местного самоуправления – обеспечить населению самостоятельное решение вопросов местного значения, включая владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Для достижения этой цели в Федеральном законе должны были быть решены следующие задачи.

Во-первых, определены территориальные основы местного самоуправления.

Во-вторых, определена, в соответствии с территориальными основами, компетенция муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления по осуществлению этой компетенции.

В-третьих, установлены такие правовые параметры для структуры органов местного самоуправления и их взаимодействия между собой, чтобы она давала оптимальные возможности для осуществления гражданином и населением муниципального образования своих прав на местное самоуправление, а, следовательно, была оптимальной для осуществления органами местного самоуправления своих полномочий. При этом следует иметь в виду, что в соответствии с Конституцией структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131).

В-четвертых, укреплены гарантии участия граждан в осуществлении местного самоуправления, в том числе через развитие территориального общественного самоуправления, прямых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, прозрачности для граждан процедуры принятия и исполнения решений органами и должностными лицами местного самоуправления.

В-пятых, решена проблема соответствия расходных полномочий муниципальных образований их доходным источникам и, шире, определена экономическая база местного самоуправления.

В-шестых, установлены эффективные механизмы контроля за деятельностью органов местного самоуправления и его должностных лиц как со стороны населения, так и со стороны государства.

В-седьмых, установлены достаточно эффективные и реально осуществимые механизмы ответственности органов местного самоуправления и его должностных лиц как перед гражданами, так и перед хозяйствующими субъектами, иными юридическими лицами, а также перед государством.

В-восьмых, установлены гарантии самостоятельности деятельности органов местного самоуправления по осуществлению своих полномочий и, шире, функционирования всей системы местного самоуправления в нашей стране.

Наконец, Федеральный закон должен был установить и использовать такой набор понятий и терминов, с помощью которых можно было бы юридически точно сформулировать нормы, отвечающие целям и задачам нового Закона.

Насколько же успешно и в каком объеме Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г. решил стоявшие перед ним цели и задачи?

Надо сразу сказать, что концепция 1995 г. строилась, исходя из буквального толкования нормы статьи 72 Конституции о том, что установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении. Отсюда следовало, что федеральный закон должен установить нечто вроде рамок для этих принципов,

а более подробное регулирование системы местного самоуправления должен осуществить субъект РФ своими законами.

К сожалению, большинство субъектов РФ не выполнило задачу по развитию правового регулирования системы местного самоуправления, хотя формально правовая база местного самоуправления на уровне большинства субъектов Федерации в основном сформирована. По нашим данным, законы по вопросам организации местного самоуправления приняты в 86 субъектах РФ, по вопросам муниципальной службы – в 64, по вопросам регистрации уставов муниципальных образований – в 73, по вопросам муниципальных выборов, статуса выборных лиц местного самоуправления и порядка их отзыва – в 79 субъектах. Законы по вопросам финансово-экономических основ местного самоуправления приняты в 20 субъектах РФ, осуществления прав граждан на участие в местном самоуправлении – в 15.

Однако законы субъектов РФ, изданные в большинстве своем через несколько лет после вступления в силу закона 1995 г., либо просто повторяют его нормы, либо вследствие известных процессов «правового сепаратизма» нормы законов субъектов РФ идут вразрез с нормами Федерального закона, а то и Конституции РФ. Многие проблемы, возникавшие в процессе формирования системы местного самоуправления в России с 1995 г., в значительной степени являются следствиями такой ситуации.

Сказанное иллюстрируют данные Генеральной прокуратуры (письмо 7/5-786-2000 от 09.07.2001). Генеральная прокуратура констатирует, что до сих пор многими субъектами РФ не урегулированы правовые вопросы, отнесенные к их ведению Федеральным законом 1995 г., при этом органы государственной власти субъектов Федерации в различных формах вмешиваются в компетенцию органов местного самоуправления, издают правовые акты, противоречащие федеральному законодательству. Так, органы государственной власти ряда субъектов РФ (Алтайский край, Калужская область и др.) незаконно принимали в свое ведение вопросы местного значения, распоряжались доходной частью местных бюджетов, включали в бюджеты субъектов Федерации доходы от продажи и аренды муниципального имущества. Высшими должностными лицами субъектов Федерации для муниципальных образований устанавливался объем продаж продукции, выпускаемой конкретным предприятием (выполнение которого увязывалось с выделением денежных средств из фонда финансовой поддержки муниципальных образований), определялись юридические лица, участвовавшие в реализации муниципальных программ, регулировались вопросы формирования, размещения и финансирования муниципального заказа (Ивановская, Тюменская области и др.).

Законами субъектов РФ устанавливались дополнительные условия реализации права граждан на осуществление местного самоуправления, –

ограничивалось их пассивное избирательное право, сокращался перечень вопросов местного значения. Региональные законы в нарушение Конституции и закона 1995 г. предусматривали избрание главой муниципального образования, председателем представительного органа местного самоуправления лица, кандидатура которого предложена высшим должностным лицом субъекта Федерации, а также депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации.

Во многих регионах не был определен порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Федерации, а также порядок финансирования осуществления этих полномочий и контроля за их реализацией. Многие субъекты РФ до настоящего времени не определили порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований.

Несмотря на наличие в целом ряде регионов муниципальных образований, находящихся в границах других муниципальных образований, законы о порядке разграничения предметов их ведения, объектов муниципальной собственности, источников доходов местных бюджетов, как правило, не принимались.

Генеральная прокуратура отметила и еще целый ряд правовых проблем, связанных с системой регионального законодательства, регулирующего местное самоуправление. Таким образом, приходится констатировать, что Федеральный закон 1995 года, переложив значительный объем правового регулирования в сфере местного самоуправления на субъекты Федерации, уже этим заложил основы для своего неисполнения в должном объеме.

Еще одна причина недостаточной эффективности закона 1995 г. состоит в том, что финансово-экономические основы местного самоуправления были сформулированы в нем в самом общем виде. Предполагалось, что они будут урегулированы другими федеральными законами, принятыми в развитие базового Федерального закона. Но Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» был принят только в 1997 году. Несовпадение норм федерального закона о финансовых основах местного самоуправления с рядом положений принятых вскоре Бюджетного и Налогового кодексов привело к тому, что данный Закон перестал выполняться в значительном объеме. Так и не были приняты федеральные законы, регулирующие порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, порядок передачи федеральной собственности в муниципальную собственность, основы формирования муниципального заказа.

Таким образом, финансово-экономическая основа местного самоуправления, регулирование которой стали осуществлять органы и лица, формирующие финансовое и экономическое законодательство,

перестала в полном объеме соответствовать принципам организации местного самоуправления, установленным базовым Федеральным законом 1995 года.

Это привело к тому, что в 2001 г. собственные закрепленные доходы местных бюджетов в среднем по стране составляли 18% к объему доходной части, остальное – регулирующие налоги, дотации и субвенции из бюджетов вышестоящих уровней (в странах Европы этот показатель колеблется от 84% – 71% в Люксембурге и Швейцарии до 38% – 37% во Франции и Бельгии). Понятно, что в такой ситуации трудно говорить о самоуправлении.

Территориальные основы местного самоуправления, предложенные Федеральным законом 1995 года, практика по их установлению и деятельность на их основе муниципальных образований, наложившись на описанный выше правовой и политический контекст в субъектах Федерации, породили целую группу проблем.

При установлении территориальных основ местного самоуправления закон 1995 г. пользовался понятием «муниципальное образование» как видовым понятием. Этот термин появился впервые в нормах Гражданского кодекса РФ 1994 г., в котором муниципальное образование определено как особое лицо публичного права, наряду с Российской Федерацией и субъектом РФ. Понятие муниципального образования включало в себя как поселения – муниципальные образования, так и населенные территории – муниципальные образования, при этом Закон не проводил разницы в статусе поселений в зависимости от численности населения в них, как и в зависимости от других поселенческих характеристик. Все это были единые по своему статусу, по своей компетенции муниципальные образования.

Такой подход, очевидно, не учитывал различий природы функций поселенческих и территориальных муниципальных образований; не устанавливал различий в полномочиях органов местного самоуправления в зависимости от размеров территории и численности населения; не позволял сформировать эффективную систему межбюджетных отношений при наличии на одной территории разнотипных муниципальных образований с равными полномочиями.

В результате в 42 субъектах РФ был использован только территориальный принцип организации муниципальных образований (только в районах и в городах областного значения), в результате чего население было лишено основных достоинств местной власти – приближенности и доступности. В 13 субъектах РФ использован только поселенческий принцип, что заметно снизило качество и эффективность решения общих (межмуниципальных) задач (тем более, что возможность межмуниципальной, межпоселенческой кооперации Федеральным законом не предусматривал). В 33 субъектах РФ при использовании одновременно территориального и поселенческого принципов (так называемое «матрешечное» устройство местного самоуправления) около 58% муниципальных образований не имеют бюджетов,

их финансирование осуществляется по смете, определенной «вышестоящим» муниципальным образованием.

В то же время значительная часть поселений, том числе городских поселений, не получили права быть самостоятельными муниципальными образованиями. Так, из 1090 городов муниципальными образованиями в настоящее время являются только 591, из 1861 поселка городского типа – только 519.

При такой пестроте реальных типов муниципальных образований формирование унифицированной бюджетно-налоговой системы и межбюджетных отношений в масштабах страны оказалось весьма затруднено, что прежде всего негативным образом отразилось на самой системе местного самоуправления, а значит и на самых широких слоях населения.

В процессе обсуждения и принятия закона 1995 г. предлагалось вместо термина «муниципальное образование» использовать термин «местное сообщество». Такие дискуссии периодически возникают и сейчас. Надо заметить, что введение в законодательство о местном самоуправлении термина «местное сообщество» взамен термина «муниципальное образование» противоречит сложившейся системе российских права, широко оперирующей в различных отраслях законодательства термином «муниципальное образование». Но это противоречит и Конституции РФ, оперирующей терминами «городское, сельское поселение», «иная территория» (населенная), т. е. Конституция устанавливает поселенческую (территориально-поселенческую) модель местного самоуправления, а не общинческую. К тому же местное сообщество как основа местного самоуправления предполагает в неявном виде институт местного гражданства с соответствующими процедурами принятия и исключения из него, что вряд ли упростит организацию территориального сообщества населения, а может привести и к негативным последствиям.

Мы разделяем точку зрения А.А.Замотаева о том, что «понятие «муниципальное образование» следует рассматривать как объемлющее – соединяющее в себе и понятие территории, в которой осуществляется местное самоуправление, и понятие населения, осуществляющего местное самоуправление на этой территории» (*Замотаев 1999*).

Из Федерального закона 1995 г. прямо вытекает определяющая роль представительного органа в структуре органов местного самоуправления муниципального образования. Это совершенно правильно и соответствует теории самоуправления, которая, как мы помним, гласит, что в самоуправляющейся организации объект управления и субъект управления должны совпадать. Такой объект-субъект – население муниципального образования. Таким образом, теория местного самоуправления императивно требует развития как прямых форм демократии, так и ее представительных механизмов.

Закон 1995 г., как показала практика, недостаточно полно урегулировал прямые формы осуществления населением местного самоуправления

и формы участия населения в его осуществлении, системы «прозрачности» деятельности органов местного самоуправления, принятия и исполнения ими собственных решений. В Законе отсутствуют, например, положение об обязательности официального обнародования нормативных правовых актов органов местного самоуправления, гарантии рассмотрения правотворческих инициатив граждан. Как показала практика, недостаточно отрегулирована деятельность территориального общественного самоуправления, что тормозило все эти годы развитие такого важного института участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Весьма общо были прописаны в законе 1995 г. системы ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и контроля за их деятельностью как со стороны государства, так и со стороны граждан.

Таким образом в местном самоуправлении сложилась правовая ситуация накануне начала работы над концепцией и нормами новой редакции закона.

С осени 2000 г. началась практически непрерывная общественная дискуссия о путях и методах развития правовой системы местного самоуправления в стране. Прошло несколько парламентских слушаний, организованных профильным Комитетом Государственной Думы, а затем и профильным Комитетом Совета Федерации, ряд общероссийских научно-практических конференций и совещаний. Вопрос о развитии муниципальных образований и местного самоуправления в стране неоднократно рассматривался на сессиях Конгресса муниципальных образований. Большая работа была проведена Конституционным Судом по толкованию соответствующих норм Конституции и определению правовой позиции по наиболее спорным вопросам муниципального права.

**Новая редакция
Федерального
закона**

Работа над проектом новой редакции закона велась в рамках работы Комиссии Президента по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления под руководством Д.Н.Козака. Именно точное разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти стало одним из краеугольных камней концепции нового закона. Достижение соответствия расходных полномочий местного самоуправления доходным источникам местных бюджетов и оптимизация межбюджетного регулирования для достижения этой цели – второй важнейший принцип концепции. Развитие местного самоуправления через развитие местной демократии, достижения совпадения объекта и субъекта управления в системе организации местного самоуправления и, как следствие, создание населению условий для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения – еще одна основная цель нового закона.

Новая редакция Федерального закона строилась на основе норм Конституции и принципах Европейской хартии местного самоуправления. Имелось также в виду, что новая редакция закона должна развивать основные правовые идеи и нормы закона 1995 г., должна способствовать развитию местного самоуправления, отталкиваясь от существующих реальностей, сохраняя и развивая все лучшее. В то же время должны быть преодолены все те недостатки действующего закона, приведшие в том числе к соответствующим результатам правоприменительной практики, о которых говорилось выше.

Нормы новой редакции Федерального закона весьма подробно регламентируют организацию системы местного самоуправления в стране. Может показаться, что субъектам Федерации не остается поля для правового регулирования местного самоуправления. С одной стороны, это не совсем так. Законодательное и практическое влияние органов государственной власти субъектов РФ на сферу местного самоуправления остается значительным, особенно при установлении территориальных основ местного самоуправления и межбюджетных отношений. В то же время учтена практика недостаточной, а порой и неправомочной деятельности законодателя субъектов Федерации в этой сфере.

Такой подход соответствует правовой позиции Конституционного Суда, изложенной им в постановлении от 3 ноября 1997 г. по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», по вопросу регулирования правовой сферы местного самоуправления органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Наиболее революционные предложения новой редакции закона касаются территориальных основ местного самоуправления. Закон предполагает отход от искусственного единообразия муниципальных образований и перейти к качественному их различению. Как мы уже отмечали выше, это необходимо для решения проблемы четкого определения расходных полномочий муниципального образования (которые, понятно, зависят от его качественных характеристик), соответствия расходных полномочий доходным источникам местных бюджетов и построения единой и управляемой системы межбюджетных отношений. Как показал анализ, других путей решения указанных проблем нет.

Вопросы местного значения, осуществляемые поселениями и муниципальными районами, а также городскими округами подробно определены в соответствующих статьях Закона. Перечень этот открыт – в Законе 2003 г. осталась норма Закона 1995 г. о том, что органы местного самоуправления муниципальных образований вправе решать иные вопросы, но только при наличии собственных материальных и финансовых средств.

Какова же прогнозируемая картина муниципального устройства страны в результате реализации норм Закона? Приведем в этой связи данные центра аналитических исследований Конгресса муниципальных образований.

Прогноз

В настоящий момент в стране 155873 административно-территориальных единицы. Из них 1090 – города; 1861 – поселки городского типа; 24456 – сельские округа (сельсоветы); 152922 – сельские населенные пункты, основная масса которых – 92938 – имеет население менее 100 человек, 40072 – население от 100 до 500 человек. Муниципальных образований в стране сейчас 11599; из них 1488 – районы; 591 – города; 519 – поселки городского типа; 8791 – сельские округа (сельсоветы); 210 – сельские населенные пункты.

После введения Закона в действие должно возникнуть около 31300 муниципальных образований; из них 1868 – муниципальные районы; 1090 – городские поселения; остальное – около 28340 – сельские поселения и городские округа. Надо отметить, что, например, во Франции при численности населения 59100 тыс. человек – 36551 муниципалитет; в Германии при численности населения 81912 тыс. человек – 16085 муниципалитетов; в Испании при численности населения 38870 тыс. человек – 8082 муниципалитета; в России до 1917 г. при численности населения 91000 тыс. человек насчитывалось около 24550 муниципалитетов.

Мы полагаем, что вопрос о критериях отнесения (или неотнесения) городского поселения к городскому округу – исключительно важен для развития городов нашей страны. По оценкам Конгресса муниципальных образований, города с населением свыше 50 тыс. человек являются в основном центрами промышленного производства, инфраструктурно не связанными с сельскохозяйственной окрестностью и выполняющими иные функции. Малые же города – как правило, центры агропромышленной переработки и они несут основную инфраструктурную нагрузку по обеспечению межмуниципальных полномочий для окрестных сельских поселений. Целесообразно, чтобы критерии определения статуса городского поселения определялись, исходя именно из подобных соображений.

Описывая органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, Закон, с одной стороны, пытается преодолеть те недостатки регулирования, которые имеет в этом отношении действующий Федеральный закон, а с другой стороны, установить систему органов местного самоуправления в соответствии с типами муниципальных образований.

Заметно больше места в Законе 2003 г. по сравнению с действующим законом 1995 г. занимают статьи и нормы, посвященные развитию демократических (или самоуправленческих) начал местного самоуправления. Достаточно подробно Закон регулирует территориальное общественное самоуправление. Появились новые статьи о голосовании об отзыве выборного лица местного самоуправления,

о публичных слушаниях, о конференции граждан, об опросе граждан.

Закон вводит институт межмуниципального сотрудничества, практически отсутствующий в действующем законе. Муниципальным образованиям дано право на основании соглашений между ними создавать межмуниципальные объединения с передачей им материальных и финансовых ресурсов и передачей отдельных полномочий органов местного самоуправления. Муниципальные образования могут образовывать межмуниципальные хозяйственные общества, а также некоммерческие организации муниципальных образований.

Органы местного самоуправления не входят, как известно, в систему органов государственной власти. Поэтому именно легитимные объединения муниципальных образований должны представлять их интересы перед органами государственной власти субъектов РФ и перед федеральными органами государственной власти.

Можно констатировать, что предпринимаемые с 1991 года попытки создать единую и всеохватывающую систему муниципального представительства на региональном и федеральном уровне в целом не удалась. Создание в 1998 г. Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, его легитимизация Указом Президента РФ от 22.10.1998 как общенациональной ассоциации муниципальных образований и выразителя их интересов на федеральном уровне, было значительным шагом в этом направлении. Однако региональное звено представительства муниципальных образований в полной мере выстроить не удалось. В настоящее время действуют 32 региональные ассоциации местных властей, при этом в некоторых субъектах Федерации не одна: 2 – в Свердловской области, 2 – в Приморском крае, 4 – в Челябинской области; в 2/3 же субъектах РФ региональные ассоциации местных властей отсутствуют.

Закон предлагает построить легитимную систему регионального и федерального объединения и представительства муниципальных образований с опорой на Конгресс муниципальных образований.

Последняя особенность Закона, которую хотелось бы отметить, – достаточно подробно прописанные нормы ответственности перед государством органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, в том числе глав муниципальных образований и глав местных администраций. Впервые появляется институт временного исполнения полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ. Закон устанавливает четыре случая, при которых использование этого института возможно.

Итак, перед нами новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – плод многомесячной, а, точнее, многолетней работы. С ее принятием начался новый этап развития местного самоуправления,

да и всей российской государственности. Государство в своем развитии нередко стоит перед дилеммой: унитарная государственность с жесткой вертикалью власти, состоящей из назначенных лиц, или федеративное государство с развитым институтом местного самоуправления.

Наше государство эту дилемму для себя решило, приняв в 1993 г. Конституцию федеративного государства с автономным от него местным самоуправлением как части единой системы публичной власти. Сегодняшняя задача государства – закрепить конституционные основы нашей государственности и нашей власти, права и обязанности гражданина перед властью и власти перед гражданином.

Литература

1. *Выдрин И.В., Кокотов А.Н.* Муниципальное право России. – М., 2001.
2. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Графский В.Г., Ефремов Н.Н., Карпец В.И. и др. – М., 1995.
3. *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. – М., 1997.
4. *Бабичев И. В.* Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. – М., 2000.
5. *Замотаев А.А.* Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М., 1999.
6. Федеральное законодательство о местном самоуправлении: Научно-практический комментарий / О.В.Берг, А.А.Сергеев. – М., 2002.
7. *Васильев В.И.* Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. – М., 1999.
8. *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. – М., 1999.
9. *Кутафни О.Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. – М., 1997.
10. Компетенция местного самоуправления. Федеральный аспект / Под ред. И.В.Бабичева. – М., 2002.