

ОЧЕРЕДНАЯ КАМПАНИЯ ПО ПЕРЕСТРОЙКЕ

Продолжаем
ОБСУЖДЕНИЕ
ПРОБЛЕМ
МЕСТНОЙ ВЛАСТИ
(НАЧАЛО
в №№ 9–12
за 2001 и 1,
3–5 за 2002 год)

В российском обществе все отчетливее проявляется неудовлетворенность тем, как функционирует местное самоуправление. Недовольны и сами муниципальные образования, и субъекты Федерации, и федеральная власть, все более и более склоняющиеся к выводу о необходимости принятия определенных мер, на-

правленных на совершенствование местной власти. Однако встает вопрос: какие меры следует предпринять и как далеко можно и нужно идти по пути изменений?

Ясно, что необходимы перемены, которые соответствовали бы запросам общества и государства и оправдывали социальные ожидания, связанные с введением муниципальной демократии и децентрализацией власти. Но должно ли новое реформирование вести к коренной ломке и переустройству сложившейся системы местного самоуправления или нужна лишь ее небольшая корректировка? Изменять конституционную модель местного самоуправления и принимать новый федеральный закон или совершенствовать и развивать действующий? Отказываться от принципов самоуправления на местах и возвращаться к старой советской системе местной государственной власти с некоторыми элементами самостоятельности или частично использовать этот опыт в современных условиях?

Ответы на эти вопросы требуют анализа и оценки современного состояния муниципальной власти, основных проблем ее функционирования и развития. Поэтому дискуссия по этим проблемам, развернутая на

страницах журнала «Выборы. Законодательство и технологии», своевременна и очень важна.

Признавая необходимость определенных изменений в системе местного самоуправления, в законодательном регулировании его организации и деятельности, нужно согласиться с высказанным участниками дискуссии мнением: эти изменения должны быть разумными, отвечать потребностям практики. При этом следует учитывать, что мы только встали на путь развития децентрализованных структур, сделали первые шаги. Быстрый эффект от реформирования местной власти мы не получили. И это вполне объяснимо. Ее слабость во многом обусловлена объективными причинами. Становление местного самоуправления происходило в неблагоприятных финансово-экономических условиях. Ситуация усугублялась также тем, что многие органы и должностные лица местной власти не были готовы эффективно использовать свои административные, финансово-экономические ресурсы, социально-экономический потенциал муниципальных образований. Нельзя также не учитывать, что система местной власти неоднократно подвергалась реформированию, менялась ее зако-

НЕ НУЖНА

Владимир ФАДЕЕВ,
Московская государственная юридическая академия

нодательная база. Не получило должной поддержки территориальное общественное самоуправление, не сложился порядок общественного контроля за деятельностью децентрализованных структур.

Предъявляя вполне обоснованные требования к местному самоуправлению, зададимся вопросом: а могло ли оно быть принципиально иным в 90-е годы? Можно ли было сформировать эффективно действующую местную власть в государстве, в котором центральная власть такой не являлась?

Развитие местного самоуправления, его функционирование, конечно же, предполагает наличие определенных условий и предпосылок — финансово-экономических, организационных, правовых и других, создание которых лежит прежде всего на государстве. Существуют ли они в современной России? В целом можно было бы согласиться с официальной точкой зрения на эту проблему: да, сегодня эти предпосылки имеются — созданы муниципальные образования, располагающие своими органами управления, собственностью, бюджетами, сформирована необходимая правовая база и т.д.

Однако надо иметь в виду, что, во-первых, уровень эффективности но-

вых структур обусловлен во многом общим состоянием экономики государства, его финансов, институтов демократии и гражданского общества. Сегодня здесь у государства и общества по-прежнему много проблем, что не может не отражаться и на развитии муниципальной власти. Сохраняющееся несоответствие финансово-экономических ресурсов задачам и полномочиям местного самоуправления во многом дискредитирует саму идею местного самоуправления, подталкивая к выводу о порочности его конституционной модели.

Во-вторых, наличие финансово-экономических, организационно-правовых и других институтов еще не может само по себе обеспечить действенность и реальность местного самоуправления. Можно принять совершенный с точки зрения юристов закон. Но кто и как будет его исполнять? Необходим активный субъект муниципальных ценностей, осознающий их роль и значение как важнейшего фактора и условия эффективного развития государства и общества, как инструмента решения вопросов местной жизни. Заинтересовано ли население в организации местной власти именно на основе начал самоуправления, самоорга-

низации и самодеятельности? Для очень многих граждан важно не то, на каких принципах должна действовать местная власть, а то, как она обеспечивает и защищает их интересы, насколько она способна грамотно и эффективно решать вопросы местной жизни. И тут надо признать, что идея местного самоуправления еще не укоренилась в сознании населения, еще не стала потребностью местных территориальных коллективов. Да и сами эти коллективы далеко не всегда осознают себя единым сообществом, объединенным общими интересами.

Следует также учитывать, что многие субъекты Федерации (их органы власти, должностные лица) весьма настороженно восприняли конституционные положения о местном самоуправлении, гарантирующие его самостоятельность и организационное обособление. Об отношении федеральной власти к проблемам децентрализации весьма самокритично сказал в своем ежегодном послании к Федеральному Собранию Президент России. Он, по сути, признал, что в течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания «местам» и что это непосредственно сказывается на уровне жизни населения в россий-

ких городах и селах. Президент указал также на низкое качество законодательной базы местного самоуправления, на нечеткость в разграничении его полномочий и полномочий региональных органов власти и на другие проблемы. Он полагает, что решить весь комплекс обозначенных им проблем поможет принятие новой редакции Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления и изменение регионального законодательства в рамках конституционных положений.

Необходимость пересмотра главного федерального закона о местном самоуправлении назрела. Это действительно одна из первоочередных задач. Но сегодняшние проблемы местной власти не могут быть сведены лишь к законодательным мерам. Нужен комплексный подход, широкое обсуждение наболевших вопросов, к примеру, на специально созванном всероссийском совещании. На нем можно было бы рассмотреть обновленный проект Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления. Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г., которым данные Положения были утверждены, оказался невостребованным не потому, как полагают некоторые исследователи, что он появился в период смены правящих элит: он представлял собой плод чисто чиновничьего (в худшем смысле этого слова) подхода к делу.

Вместе с тем программа конкретных мер в данной сфере, выработанная на совещании, не должна, с нашей точки зрения, привести к крупномасштабной реформе местного самоуправления. Нужно взвешенно относиться к тому, что уже сделано в этой области, выявляя те ценности, которые следует сохранить в процессе совершенствования законодательства. Муниципальная демократия – неотъемлемая часть процесса формирования и развития нашего государства как правового и демократического, она основывается не только на незыблемых основах конституционного строя (в частности, на положениях статей 3 и 12, которые могут быть изменены только путем принятия новой Конституции РФ), но и на международных гарантиях, закрепленных в ратифицированной Россией Европейской хартии местного самоуправления. Кроме того, надо отдавать себе отчет в том, каковы будут последствия широкомасштабной перестройки муниципальной

власти для субъектов Федерации, которые в течение длительного времени занимались поиском оптимального механизма взаимодействия с муниципальными образованияами, создали обширную правовую базу, затрагивающую многие стороны не только муниципальной деятельности, но и деятельности государственных органов власти. Обращаясь к вопросам совершенствования организации и деятельности местного самоуправления, следует также учитывать правовую позицию Конституционного Суда РФ.

За последние десять лет местная власть пережила ряд глубоких потрясений: учреждение в конце 80-х годов в системе местных советов президиумов и председателей советов, повлекшее за собой конфликты между новыми органами советов и старыми исполкомами; введение в действие Закона РСФСР 1991 г. о местном самоуправлении, ознаменовавшее радикальные изменения в системе местной власти; перестройку местных органов власти осенью 1993 г. в результате «президентской реформы»; наконец, реализацию новых конституционных положений о муниципальных учреждениях, получивших свое развитие в принятом в 1995 г. Федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления. Выдержит ли местная власть новое радикальное реформирование, на чем настаивают некоторые ученые и практические работники? Не приведет ли отказ от нынешней конституционной модели местной власти к ее дезорганизации и утрате ориентиров демократизации?

Представляется, что учет всех вышеназванных обстоятельств позволяет сделать вывод: **корректировка действующей системы местного самоуправления возможна, а в некоторых своих аспектах и необходима, но в рамках конституционной модели местного самоуправления.** Нельзя согласиться с теми авторами, которые полагают, что модель местного самоуправления, заложенная в Конституции РФ, «суперреволюционна», а потому утопична, или что местное самоуправление относится к числу тех конституционных мифов, которым могут позавидовать писатели-фантасты. Основанием для таких выводов чаще всего служит положение статьи 12 Конституции РФ («Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»). Это конституционное положение

определяет специфику местного самоуправления как особой формы публичной власти в государстве, действующей наряду и в тесной взаимосвязи с властью государственной, но не являющейся структурным подразделением государственного аппарата. При этом следует иметь в виду, что местное самоуправление не отделено от государства, государственной власти (это не церковь), что муниципальная власть не имеет какой-то иной правовой природы, нежели власть государственная. Местное самоуправление и государственная власть – это подсистемы одной общей системы власти в государстве, имеющей единый источник – народ, осуществляющий свою власть посредством двух форм публичной власти (власти народа).

Суть проблемы местного самоуправления в России не в выяснении природы его власти (статья 3 Конституции РФ содержит ответ на этот вопрос), а в разграничении предметов ведения и полномочий между разными уровнями единой публичной власти в государстве, в установлении оптимального механизма их взаимодействия и контроля. Неудачное решение этих вопросов в законодательстве является одной из основных причин недовольства всех уровней власти тем, как осуществляется право населения на самоуправление. Но чтобы правильно решить эти вопросы, нет нужды отказываться от общих подходов к ним, заключенным в конституционных положениях.

Проблемы местного самоуправления многогранны. Самоуправление, как местная публичная власть, должно эффективно действовать, реализуя полномочия, которые еще недавно исполнялись локальными органами государственной власти. Поэтому основной круг проблем – это вопросы, связанные с организацией местного самоуправления как формы осуществления именно публичной власти. И здесь на первое место выходят проблемы компетенции, ее соразмерности финансово-экономическим ресурсам, разграничения полномочий местного самоуправления и государственной власти, их взаимодействия, ответственности органов местного самоуправления перед государством.

Второй круг проблем – это вопросы, обусловленные природой самоуправления, которое является не только институтом власти, но и важнейшим фактором развития гражданского общества, различных форм

самоорганизации и самодеятельности населения. Более того, как элемент общей организации управления делами общества и государства, оно охватывает не только чисто властные институты, формы, отношения, характеризующие первичный уровень власти в государстве, но и включает, несомненно, различные социальные структуры самоорганизации населения. Именно в тесном взаимодействии с ними местное самоуправление может осуществлять свое социальное предназначение: эффективно решать вопросы местной жизни, представлять и защищать интересы территориальных самоуправляющихся коллективов, развивать инициативу населения в различных сферах местной жизни. Развитие местного самоуправления означает одновременно эволюцию и гражданского общества, и государства, его демократических начал.

В-третьих, в качестве особой задачи следует выделить проблему формирования носителей муниципальных ценностей, что предполагает, в частности, создание условий для формирования самоуправляющихся социальных ячеек, стимулирование и поддержку общественных инициатив, различных форм общественной самоорганизации граждан. Эту проблему можно было бы определить как муниципализацию общественных отношений на местном уровне.

В перечне вопросов организации и функционирования местной публичной власти, требующих своего разрешения, можно выделить также проблему территориальных основ местного самоуправления. Она тесно связана с проблемой разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти (прежде всего, между местным самоуправлением и органами власти субъектов РФ). Конституция России относит к ведению местного самоуправления вопросы местного значения. Федеральный закон, развивая конституционные положения, устанавливает следующие принципы: а) предметы ведения местного самоуправления могут быть установлены государственными органами власти только законом (это вытекает из законодательного определения понятия «вопросы местного значения»); б) перечень вопросов местного значения, установленный федеральным законом, является достаточно обширным и неисчерпывающим; в) муниципальные образования не вправе отказаться от принятия к

своему ведению тех или иных вопросов местного значения, закрепляемых федеральным законом.

Таким образом, каким бы небольшим по своей территории, населению и другим параметрам ни было муниципальное образование, оно обязано заниматься решением всех вопросов местного значения, указанных в общефедеральном перечне. Но ведь муниципальные образования несопоставимы по своему финансово-экономическому потенциалу (небольшой поселок и крупный город). Города, являющиеся региональными центрами, могут порой соперничать в этом плане даже с субъектами Федерации, что порой приводит к конфликтам между ними. Все это порождает и многие другие проблемы, в частности, различия в потенциале и ресурсах муниципальных образований усиливают различия в возможности получения населением муниципальных услуг в равном объеме.

На наш взгляд, необходима дифференциация предметов ведения местного самоуправления на основе подразделения муниципальных образований на виды в зависимости от их величины, социально-экономического положения и других факторов (муниципальные образования первого, второго, третьего вида). Возможно законодательное введение и таких понятий, как уровни муниципального управления. Следует признать, что государство возложило сегодня на местную власть задачи, которые могут успешно решать лишь немногие муниципальные образования, обладающие соответствующим финансово-экономическим потенциалом, ибо государство не обеспечивает соответствие полномочий местного самоуправления его финансово-экономическим ресурсам. Представляется возможным разработать и утвердить общие принципы (критерии) классификации муниципальных образований на виды и закрепить за каждым видом свой перечень предметов ведения. При этом можно было бы выделить первичный уровень местного самоуправления (муниципальные образования первого вида) со своим минимальным перечнем предметов ведения, признав его необходимым для всех субъектов Федерации (например, отнести к нему сельские округа, городские поселения, в том числе и поселки, с численностью до 100 тысяч жителей, городские районы в городах с районным делением, крупные сельские населенные пункты).

В связи с этим в федеральном законе целесообразно установить:

- ✓ общие принципы организации местного самоуправления на территориях, отнесенных к первичному уровню местного самоуправления;
- ✓ общие принципы организации местного самоуправления в районе (уезде);
- ✓ общие принципы организации местного самоуправления в городах – региональных центрах и других сверхкрупных городских поселениях.

В случае, если в субъекте Федерации не будут созданы муниципальные образования второго и третьего вида, то вопросы, которые отнесены к их ведению, переходят в ведение соответствующих органов местного самоуправления или государственного управления. Кроме того, учитывая, что ряд субъектов Федерации формирует местное государственное управление, следовало бы принять федеральный закон об общих принципах организации местного государственного управления.

Подразделение муниципальных образований на виды и соответствующая дифференциация их предметов ведения важны также для решения вопросов, связанных с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: появится возможность дифференцировать передачу этих полномочий с учетом социально-экономического потенциала муниципального образования, его территории и т.п.

Кроме того, как показывает практика принятия федеральных законов, законодатель не всегда строго и последовательно разграничивает две формы участия местного самоуправления в решении вопросов государственного значения на территории муниципальных образований. В одном случае речь должна идти о делегировании отдельных государственных полномочий с одновременной передачей необходимых ресурсов, в другом – об участии муниципальных образований в реализации федеральных законов и о компенсации дополнительных расходов, которые возникают в результате такого участия. Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями связана также с необходимостью четкого разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации.

Одним из общих принципов организации местного самоуправления является организационное обособление местного самоуправления в системе управления государством, которое, в частности, гарантирует населению муниципальных образований право самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Признавая за местным самоуправлением «кадровую» самостоятельность, следовало бы установить в федеральном законе требование, что в числе обязательных для муниципального образования выборных органов должен быть не только представительный орган местного самоуправления, но и глава муниципального образования. Его полномочия, порядок выборов будут определяться самим муниципальным образованием с учетом статьи 16 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Возможно, это потребует уточнения конституционного положения о праве населения самостоятельно определять структуру местного самоуправления либо можно будет ограничиться законодательным определением понятия «структура органов местного самоуправления» с учетом высказанного выше предложения.

Организационное обособление местного самоуправления в общей системе управления государством предполагает также установление соответствующих форм взаимодействия различных уровней власти. При этом важно установить возможности и пределы контроля государственных органов за соблюдением муниципальными образованиями и их органами установленных законов, правил, процедур, иных требований, которым должна соответствовать муниципальная деятельность. Примером в данном случае может служить Бюджетный кодекс РФ, установивший, в частности, права субъекта Российской Федерации в отношении муниципальных образований, превысивших определенный Кодексом предельный объем расходов на обслуживание муниципального долга. Отсутствие должной регламентации во многом и порождает проблемы во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления.

Своего решения требует проблема, связанная с муниципальной охраной общественного порядка. Как известно, Конституция РФ (статья 132), Фе-

деральный закон «Об общих принципах...» (статья 6) относят к предметам ведения местного самоуправления охрану общественного порядка. При этом речь идет не об участии муниципальных образований в этой охране, а именно об «охране общественного порядка и содержании муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществлении контроля за их деятельностью». В связи с этим возникает вопрос: можно ли сохранить государственную систему органов охраны общественного порядка (сегодня это, прежде всего, милиция общественной безопасности), или охрану общественного порядка должны осуществлять исключительно муниципальные органы? Учитывая положения статьи 114 Конституции РФ, возлагающей на Правительство РФ обязанность осуществлять меры по охране общественного порядка, представляется необходимым вначале принять федеральный закон об охране общественного порядка в РФ, в котором и разрешить вышеназванные вопросы (возможно, видимо, сохранение со строго определенными полномочиями государственной системы и создание новой муниципальной системы охраны общественного порядка).

Одним из важных направлений развития муниципальной демократии является формирование территориального общественного самоуправления. Это обусловлено следующими факторами. Во-первых, местное самоуправление предполагает инициативу, самоорганизацию граждан. Территориальное общественное самоуправление – первый и необходимый шаг в этом направлении. Оно представляет собой «питательную среду» для системы местного самоуправления, ее первичный элемент. Сегодня, к сожалению, территориальное общественное самоуправление, по сути, рассматривается как нечто дополнительное (и в силу этого необязательное) к системе местного самоуправления. Во-вторых, развитие сильного и эффективно действующего территориального общественного самоуправления позволит в определенной мере компенсировать недостатки той территориальной организации местного самоуправления, которая свойственна многим субъектам РФ и характеризуется тенденцией формирования крупных (прежде всего, районных) муниципальных образований, «поглощающих» небольшие поселения. В-третьих, территориальное обществен-

ное самоуправление может и должно выступать необходимой частью муниципальной деятельности, направленной в первую очередь на создание благоприятной среды обитания, жизнедеятельности населения муниципальных образований. В связи с этим целесообразно было бы принять федеральный закон об общих принципах организации территориального общественного самоуправления (сегодня принятие законов о территориальном общественном самоуправлении отнесено к компетенции субъектов РФ) в целях установления дополнительных гарантий, призванных обеспечить развитие и поддержку данных форм территориальной самоорганизации населения. Едва ли можно считать оправданным положение Федерального закона «Об общих принципах...» о том, что только в соответствии с уставом муниципального образования указанные органы могут являться юридическими лицами.

Местному самоуправлению необходима государственная поддержка, которая не должна, однако, порождать у населения, органов и должностных лиц иждивенческие настроения. К сожалению, в силу самых разных причин (отсутствие необходимого опыта, знаний, недостаток корпоративной культуры и т.д.) муниципальные образования, их органы не используют в полной мере тот потенциал, те местные материально-финансовые и властные ресурсы, которые у них имеются. Необходимо также воспитывать у жителей стремление к самоорганизации, самодеятельности, подкрепляя его осознанием того, что они могут и должны использовать предоставляемые государством возможности, условия и предпосылки для формирования дееспособного механизма управления той территорией, на которой живут.

Сегодня государство, надо это признать, не способно оказывать местному самоуправлению финансовую поддержку в необходимом объеме: муниципальным образованиям приходится во многом рассчитывать на собственные силы и ресурсы – муниципальную собственность, финансово-экономический потенциал той или иной территории. Поэтому одним из основных путей решения финансово-экономических проблем децентрализованных структур является опора на собственные силы, умелое использование имеющихся ресурсов, подготовка муници-

пальных кадров, способных эффективно работать в нынешних условиях. Государство могло бы помочь решить эту проблему, взяв на себя подготовку и обучение кадров.

Опора на собственные ресурсы предполагает обращение большего внимания на стратегическое планирование развития муниципальных образований, на разработку программ такого развития. Муниципальные образования не должны ограничиваться решением лишь сегодняшних, текущих проблем местной жизни. Это предполагает взаимодействие органов местного самоуправления с частными предприятиями и организациями в целях привлечения их потенциала для решения проблем стратегического развития муниципальных образований. Некоторые эффективные рычаги для установления такого сотрудничества у местного самоуправления имеются. В связи с этим необходимо развивать не только правовую базу муниципального хозяйствования – требуется система обобщения, обмена и пропаганды лучшего муниципального опыта. Государство могло бы помочь союзам и ассоциациям муниципальных образований в создании таких центров. Нужна и государственная муниципальная академия – учебно-мето-

дический и научный центр, который занимался бы изучением проблем муниципального строительства и муниципальной демократии и обеспечением подготовки и переподготовки муниципальных кадров.

Представляется также необходимым определить на федеральном уровне правовые основы статуса общероссийских, межрегиональных и региональных союзов и ассоциаций муниципальных образований. Положений статьи 10 Федерального закона «Об общих принципах...» и статьи 10 Европейской Хартии местного самоуправления явно недостаточно для решения многих вопросов, связанных с деятельностью этих организаций, в частности, вопроса о том, какие объединения могут претендовать на статус общероссийских. Следует учитывать, что такие объединения – это, строго говоря, не общественные организации: в них объединяются не граждане, а муниципальные образования. Субъекты Федерации могли бы, не дожидаясь соответствующего федерального закона, принимать свои законы о статусе региональных союзов и ассоциаций муниципальных образований. Полезным было бы возобновление работы Совета по местному самоуправлению в РФ.

Важным фактором развития местной демократии являются представительные органы местного самоуправления, роль которых в осуществлении муниципальной деятельности сегодня зачастую весьма незначительна. Велика опасность развития местного самоуправления как самоуправления муниципальных чиновников. Качественное улучшение работы этих органов должно стать необходимым элементом деятельности союзов и ассоциаций муниципальных образований, которые могли бы многое сделать в плане обобщения и пропаганды опыта работы представительных органов местного самоуправления (издавая, например, специальную библиотечку «Организация работы представительного органа местного самоуправления»). Стоило бы обратиться к опыту работы с депутатами, накопленному в советский период (с учетом его критического анализа), когда проводились «дни депутата», использовались другие формы учебы депутатского корпуса.

Радикальная реформа местного самоуправления нам сегодня не нужна. Нужен конкретный план действий по его развитию, а не очередная кампания по перестройке системы местной власти.

*ИЗДАТЕЛЬСТВОМ «ВУЗОВСКАЯ КНИГА»
ВЫПУЩЕНО В СВЕТ:*

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ:
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ. М., 2002. — 568 с.**

Подготовленное в Независимом институте выборов издание представляет собой самый свежий и самый полный на сегодняшний день постатейный комментарий к федеральным законам, регулирующим вопросы организации местного самоуправления в России. Нормативные документы даны по состоянию на 1 июля 2002 года.

Книга может стать помощником в работе руководителям и юристам государственных органов и органов местного самоуправления, специалистам, занимающимся вопросами муниципального права.

**По вопросам приобретения можно обращаться
в издательство «Вузовская книга» по тел. (095) 158-02-35;
e-mail: vbook@mai.ru**