

ЗАОЧНЫЙ КРУГЛЫЙ СТОЛ

В.И. Фадеев*

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы совершенствования системы местного самоуправления в современной России с учетом исторического опыта организации и деятельности земского и городского самоуправления в дореволюционной России, а также местной власти в советский период развития российской государственности. Обращается внимание на необходимость уточнения концептуальных основ местного самоуправления с учетом современной практики реализации его конституционной модели. Так, нуждаются в дополнительной концептуальной проработке такие их аспекты, как «общие принципы организации местного самоуправления», «вопросы местного значения», «развитие муниципальной демократии», «финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления», «соотношение и взаимосвязь принципов федерализма и местного самоуправления», «роль местного самоуправления в охране общественного порядка» и др. Они должны найти свое законодательное разрешение в новом Федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления. Такая задача, как отмечается в статье, была, по сути, поставлена Президентом РФ в его Послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г.

Ключевые слова: юриспруденция, местное самоуправление, Земская реформа, послание Президента, общие принципы организации, предметы ведения, полномочия местного самоуправления, муниципальная демократия, публичная власть, гражданское право.

DOI: 10.7256/1729-5920.0.0.11035

В этом году исполняется 150 лет земской реформе в России. 1 января 1864 г. Александром II было издано Положение о земских учреждениях, которое предусматривало создание выборных земских собраний (губернских и уездных). Им поручалось общее заведывание местными хозяйственными делами. Радикальные преобразования Александра II, включая земскую (1864 г.) и городскую (1870 г.) реформы, стали поворотным пунктом во внутреннем развитии России. Они выражали стремление власти приспособить существующую систему управления к новой социально-экономической ситуации, сложившейся

после поражения в Крымской войне, освобождения крестьян в 1861 г., а также приобщить в той или иной степени к управлению территориями практически все социально значимые слои населения¹. Известная самостоятельность самодержавия как политической силы облегчала его шаги по пути широкомасштабного реформирования устоев общественной и государственной жизни.

Весьма знаменательно, что Президент РФ В.В.Путин в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию от 12 декабря

¹ Земские органы были сословные.

© Фадеев Владимир Иванович

* Доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [vifadeev@mail.ru]

Россия, 123995, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9.

2013 г. привлек внимание к этой знаменательной дате в связи с необходимостью дальнейшего развития и совершенствования системы местного самоуправления, в которой накопилось немало проблем. В качестве важнейшей задачи он назвал «уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. И такую работу мы должны начать и в основном законодательно обеспечить уже в следующем, 2014 году – в год 150-летия знаменитой Земской реформы». Именно развитие земств, местного самоуправления, отметил Президент РФ, «в свое время позволило России совершить рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований. В том числе для аграрной реформы Столыпина и переустройства промышленности в годы Первой мировой войны». Президент РФ выразил уверенность в том, что «и сейчас сильное местное самоуправление способно стать мощным ресурсом для пополнения и обновления кадрового потенциала страны»².

Местное самоуправление в системе публично-властных отношений

Местное самоуправление относится к числу тех основополагающих идей, которые определяют демократическое развитие современного государства и общества. Согласно Европейской хартии местного самоуправления оно является «одной из главных основ любого демократического строя»³. Общинное самоуправление, по образному выражению А. Токвиля, имеет то же значение для утверждения свободы и демократии в обществе, что начальная школа – для науки. Именно в общине, по его мнению, заключена сила свободных народов. «Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет ... деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, вновь появится на поверхности»⁴.

Идея местного самоуправления – это прежде всего идея демократизации власти в государстве, ее децентрализации в разумных, не угрожающих единству государства и общества пределах. Последовательно и эффективно реализуемый принцип местного самоуправления

способствует гармонизации отношений человека и власти, общества и государства, развитию институтов гражданского общества на местном уровне. Идея местного самоуправления – «сквозная» для концептуальных основ конституционализма и его гарантий, она взаимодействует (дополняя и обогащая их) с другими конституционно-правовыми идеями и принципами, выражающими существо конституционного строительства: принципами народовластия, разделения властей, федерализма и др.

Ее реализация в федеративном государстве во многом зависит от того, как развиваются федеративные отношения, как разграничены в сфере местного самоуправления полномочия федеральных и региональных органов власти, какие тенденции преобладают в развитии федерации. Поэтому проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления напрямую связаны с одним из кардинальных вопросов нашей государственности: какую федерацию мы строим и развиваем? Какие начала в организации государства будут преобладать: унитарные или федеративные? От этого во многом зависит объем полномочий субъектов РФ в сфере местного самоуправления.

В каких-то вопросах унификация и централизация в сфере местного самоуправления, федеративных отношений безусловно нужна, учитывая в том числе и исторические традиции российской государственности. Но надо иметь в виду, что последовательно реализуемые принципы федерализма и местного самоуправления предполагают децентрализацию и демократизацию власти, в противном случае федерация и местное самоуправление не могут нормально развиваться. Во всем нужна мера. Унификация одних вопросов организации местного самоуправления может быть на благо органам местного самоуправления, например осуществление регистрации уставов муниципальных образований не органами власти субъектов РФ (что было раньше), а федеральными органами юстиции. Но в других случаях она может наносить вред процессу развития местного самоуправления. Неужели на федеральном уровне можно все предусмотреть и урегулировать? Так, вызывает сомнение попытка урегулировать на федеральном уровне виды имущества, которые могут находиться в собственности муниципальных образований (ст. 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵).

² Российская газета. 2013. 13 декаб.

³ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

⁴ Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. М., 1992. С. 65.

⁵ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2013 № 52 (ч. 1). Ст. 6981.

Наметившаяся в последние годы в России тенденция к централизации власти, унификации многих вопросов организации местного самоуправления, имеющая в целом ряд объективных причин⁶, не должна приводить к отказу от местного самоуправления, ограничению его самостоятельности, возвращению в лоно государственной власти в качестве структурной части. Напротив, она объективно требует его развития как необходимого условия демократизации управления, формирования институтов гражданского общества и гражданской активности, обеспечения представительства и защиты местных интересов на вышестоящих уровнях управления.

Принцип местного самоуправления, предполагающий выделение в системе публичной власти государства особой ее формы, а, по сути, особой ее ветви (ст. 3 и 12 Конституции РФ) ставит вопрос о необходимости учета интересов местного самоуправления (муниципальной власти), в частности при формировании органов государственной власти. Так, Совету Федерации Федерального Собрания РФ целесообразно выступать не только палатой регионов, но и палатой местного самоуправления. Поэтому порядок формирования Совета Федерации мог бы предусматривать представительство муниципальных образований в верхней палате российского парламента. Представляется целесообразным участие в работе Государственного совета РФ представителей муниципальных образований (например по одному представителю от каждого федерального округа).

Идея местного самоуправления – это идея хозяйственной самостоятельности граждан, самоуправляющихся территориальных публично-правовых образований – муниципалитетов. В связи с этим требуют своего научного осмысления и дальнейшей разработки проблемы муниципальной хозяйственной деятельности, развития муниципального сектора экономики. Едва ли можно согласиться с тем, что предоставление населению общественных услуг муниципальными учреждениями и предприятиями (на данном этапе развития отечественной экономики, системы социальной защиты, а также местного самоуправления) может осуществляться только в том случае, если частный сектор экономики по различным причинам не может оказывать эти услуги эффективно.

⁶ Так, необычайно жаркое лето 2010 г. в России, повлекшее за собой целую волну лесных пожаров, в огне которых сгорели сотни домов, показало, что разобщенность власти и различных служб, отвечающих за сохранность лесного хозяйства, явилась одной из причин, приведших к таким печальным последствиям.

В настоящее время большинство муниципальных образований дотационные, т.е. собственных средств им недостаточно для формирования полноценных бюджетов, для эффективного решения вопросов местного значения. Это неудивительно, учитывая, что из 23 тысяч муниципальных образований почти 19 тысяч – это сельские поселения, в которых отсутствует необходимая для формирования местных бюджетов налогооблагаемая база. Проблема финансирования муниципальной деятельности должна безусловно решаться системно, в русле общей государственной финансовой и налоговой политики. Разграничение предметов ведения, полномочий, финансовых ресурсов и ответственности между тремя уровнями публичной власти – федеральным, региональным и муниципальным – осуществлено неудовлетворительно. На это обращает внимание Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию в 2013 г.: «Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, ... не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно... Районный уровень фактически выхолощен. Его полномочия в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы».

В связи с этим возникает ряд вопросов. Какие задачи должны решаться в сфере местного самоуправления на районном уровне, поскольку передача указанных полномочий осуществлялась в целях большей их финансовой обеспеченности? Какие вопросы и в каком объеме должны решаться местным самоуправлением в целом? Следует ли возлагать на местное самоуправление задачи, которые они не в состоянии качественно и эффективно решать в силу недостатка финансовых и иных ресурсов, так как это приводит к девальвации самой идеи местного самоуправления?

Конституционные принципы местного самоуправления – и прежде всего принцип организационного обособления местного самоуправления в общей системе управления обществом и государством (ст. 12 Конституции Российской Федерации), понимаемый, однако, многими как отделение местного самоуправления от государства, – породили острую дискуссию о том, какова же природа власти местного самоуправления, как она соотносится с государственной властью. Высказывались мнения, что местное самоуправление – это особая разновидность государственной

власти, это ее продолжение на местном уровне в особых формах осуществления; местное самоуправление – это, по сути, общественная власть, ибо имеет негосударственную природу; местное самоуправление объединяет и государственные и общественные начала. Представляется, что соотношение местного самоуправления и государственной власти характеризуется следующим.

Во-первых, местное самоуправление как форма публичной власти, как первичный уровень власти в государстве имеет несомненно государственные истоки, государственные начала, что получило свое подтверждение и в правовых позициях Конституционного Суда РФ. Так, в постановлении от 30 ноября 2000 г. №15-П Конституционный Суд РФ констатировал, что «как само муниципальное образование, так и право граждан на местное самоуправление возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования»⁷. Однако власть местного самоуправления с учетом конституционных положений об источнике власти в государстве и основных формах ее осуществления не может быть охарактеризована как разновидность государственной власти: это было бы юридически некорректно. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П публичная власть в государстве не может быть сведена только к государственной ее форме: она может быть и муниципальной⁸.

Во-вторых, ст. 12 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, отнюдь не свидетельствует о том, что местное самоуправление отделено от государства, независимо от государственной власти. Поэтому следует согласиться с авторами, утверждающими, что «местное самоуправление не может находиться вне системы государственно-властных отношений и быть абсолютно независимым от государства. Многие объективные тенденции, свойственные современному положению местного самоуправления в государственном механизме, свидетельствуют о том, что не следует противопоставлять государственные интересы (их не может не быть) интересам местным (а без них тоже нельзя). Ведь, по существу, и те, и другие – это общие интересы страны»⁹. Нужны новые формы взаи-

модействия и сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», помимо главы, определяющей порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должен иметь специальную главу: взаимодействие и сотрудничество органов государственной власти и местного самоуправления, в которой должны быть закреплены формы такого взаимодействия и сотрудничества, включая и договорные отношения по определенному кругу вопросов. Местное самоуправление не отделено от государства: оно лишь организационно обособлено от органов государственной власти. Это обособление было необходимо, чтобы преодолеть советскую традицию обеспечения единства государственной власти на основе принципа «демократического централизма». Такое обособление является не только проявлением децентрализации власти в государстве, но и создает дополнительные гарантии и условия «для обеспечения возможности реального самоуправления людей»¹⁰. «Кроме того, – как отметил Президент РФ в Послании Федеральному Собранию в 2013 г., – местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой».

В-третьих, важно обратить внимание и на такой аспект местного самоуправления, как его тесная взаимосвязь с гражданским обществом, что дает некоторым исследователям возможность определять местное самоуправление не только как публично-властный институт, но и как институт гражданского общества¹¹. Однако местное самоуправление не может быть отнесено исключительно к институтам гражданского общества¹², хотя его роль в их формировании и развитии трудно переоценить. Гражданское общество и государство необходимо рассматривать как две основы, на

¹⁰ Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993. С. 7.

¹¹ Мокрый В.С. Местное самоуправление в РФ как институт публичной власти в гражданском обществе. Самара, 2003. С. 5.

¹² Так, Е.М. Ковешников характеризовал местное самоуправление как «относительно самостоятельный институт гражданского общества» (Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2001. С. 38). В структуру гражданского общества включают местное самоуправление и другие авторы. См., например: Мокрый В.С. Указ. соч. С. 5.

⁷ СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

⁸ СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

⁹ Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 15.

которых формируется и развивается местное самоуправление. Конституционный Суд РФ в определении от 2 ноября 2000 г. № 236-О отметил, что реализация местного самоуправления на основе сочетания государственных и общественных начал не изменяет природу местного самоуправления¹³. Эта трактовка основывается на оценке местного самоуправления как пограничного явления между государством и обществом, соединяющего их между собой¹⁴.

Таким образом, можно заключить, что местное самоуправление является важнейшим элементом демократического устройства государства и общества, системы публичной власти, и это порождает проблемы определения оптимального сочетания в нем государственных и общественных начал, формирования эффективного механизма решения вопросов местного значения с участием населения, взаимодействия местного самоуправления и государства, местного самоуправления и гражданского общества. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию в 2013 г. указал: «Мы должны поддержать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны.

В том числе мы должны поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни».

Опыт земского и городского самоуправления в дореволюционной России

Самоуправление имеет в России глубокие исторические корни, длительную историю¹⁵. Известно, что определяющим фактом развития российского государства являлось постоянное расширение его территориального пространства, освоение все новых и новых районов, вовлечение в государственную жизнь новых на-

родов и культур. Обширность территорий, пространственная удаленность населенных мест, невысокая плотность населения, а также корпоративно-общинные традиции исторически сложившегося строя русской жизни обуславливали, что традиционная для России система централизованного административного управления неизбежно дополнялась и подкреплялась в тех или иных пределах институтами самоуправления, которые сыграли важную роль в становлении гражданского общества.

Сельские и городские общины, являясь естественной основой территориального самоуправления, сохраняли самоуправленческие традиции даже в периоды наивысшей централизации государственного управления. Кроме того, существовали корпоративные, сословные и иные формы самоуправления общества, регулирующие социально-экономические и бытовые вопросы соответствующих социальных, профессионально-корпоративных и сословных групп населения. При этом, начиная со времен Московского государства, центральная власть играла решающую роль в создании и обновлении институтов самоуправления. Осуществляя реформы управления государством, она опиралась на исторически сложившиеся, естественные формы самоорганизации общества. Земские и губные органы, появившиеся в результате земской реформы Ивана Грозного, наследовали традиции общинного самоуправления, а органы земского и городского самоуправления, введенные реформами Александра II, вышли, по сути, из сословного самоуправления дворян, крестьян и городских обывателей.

Разработчики Положения о губернских и уездных земских учреждениях (1864 г.) и Городового положения (1870 г.) находились под значительным влиянием общественно-хозяйственной теории местного самоуправления, трактуя земские и городские органы самоуправления как общественные по своей сути органы (отличные от государственных органов), осуществляющие преимущественно хозяйственную деятельность.

Земские и городские органы самоуправления напрямую не подчинялись местной правительственной администрации: в пределах своих полномочий они были самостоятельны, однако деятельность осуществляли под контролем правительственной бюрократии в лице министра внутренних дел и губернаторов. Закон определял случаи и порядок, когда их действия и распоряжения подлежали утверждению и контролю правительственных органов. Таким образом, существовали две системы управления на местах: 1) прави-

¹³ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 214.

¹⁴ Атаманчук Г.В. Современные концепции и национальный опыт местного самоуправления // Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: концепции, конституционно-правовые основы, практика: материалы научно-практической конференции 29 марта 1995 г. М., 1996. С. 55–56.

¹⁵ Беляев И.Д. Земский строй на Руси. СПб., 2004; Лаптева Л.Е., Шутков А.Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. М., 1999.

тельство (государственное) управление и 2) земское (губернское, уездное) и городское самоуправление. Служба в органах самоуправления относилась первоначально к общественным обязанностям. Теоретическое обоснование в России земская и городская реформы нашли в работах таких сторонников концепции общественного самоуправления, как В.Н. Лешков, А.И. Васильчиков и др.¹⁶

При Александре III земское и городское самоуправление было реформировано в целях устранения прежде всего взгляда на земство и его интересы как на нечто особое от государства и его потребностей и установления единства и согласия в действиях правительственных и земских властей, исходя из признания земского дела делом государственным. Служащие земских и городских органов стали рассматриваться как государственные служащие. Такой подход к вопросу о природе земского и городского самоуправления соответствовал получившей распространение в научных и общественных кругах России в последней трети XIX в. государственной теории местного самоуправления. Однако, по мнению ряда крупных государствоведов того времени, прежний последовательно выдержанный дуализм в системе управления на местах оказался нарушенным, усилилось правительственное воздействие на земское дело. («Нет единства, нет гармонического слияния, остается старое раздвоение, с иной только окраской», – отмечал Н.М. Коркунов.) Вместе с тем однородность органов управления снизу доверху, как полагали другие авторы (Л.А. Тихомиров), ведет к всевластию правительственной бюрократии. Конечно, сочетание правительственного (бюрократического) и самоуправленческого принципов организации власти в государстве, отмечали они, вызывает столкновение правительственных органов и органов самоуправления. Но в этом нет беды, такое соперничество создает возможность для взаимного контроля.

Эпоха Александра II вошла в историю России как время великих реформ. Земская и городская реформы были частью реформ 60-х гг. XIX столетия. Они были в целом весьма успешны. Почему? Они были подготовлены, вводились на тех уровнях управления, в тех губерниях, которые были готовы к их осуществлению. Земствам и городам передавались вопросы, которые они были в состоянии решать с учетом закрепляемых за ними фи-

нансовых источников (земский налог на недвижимость и др.). Был изучен зарубежный опыт, создана трудами отечественных ученых теоретическая база земского самоуправления. Главное – в обществе были те общественные силы, которые стали носителями земских ценностей – идеала самоуправления народа (дворяне, разночинцы, интеллигенция и др.), пусть и в жестких рамках самодержавного, бюрократического строя. Хотя проблем у земского и городского самоуправления было немало, но до сих пор стоят и функционируют еще земские больницы и школы как памятники ушедшей эпохи земского самоуправления.

Дореволюционный опыт царской России в сфере местного самоуправления свидетельствует, в частности, что органы местного самоуправления не заменяли органы государственной власти на местах, а во многом дополняли их деятельность. Нынешняя модель местного самоуправления предполагает возложение на органы местного самоуправления, по сути, всего объема местных государственных дел. Оправдан ли такой подход к определению круга вопросов местного значения, которыми должно заниматься местное самоуправление, учитывая слабость финансово-экономической базы большинства муниципальных образований в России?

Местное самоуправление относится к институтам демократии, прочность и эффективность которых определяется во многом тем, какова их «корневая основа», насколько они тесно связаны с укладом жизни людей, их историческими, национальными традициями. П.А. Столыпин, выдвигая уже в начале XX в. перед народным представительством (Государственной думой) план преобразования России, считал, что все намечаемые им изменения общественного и государственного управления могут остаться поверхностными и не проникнуть вглубь жизни общества, пока не будет улучшено благосостояние основного земледельческого класса государства. Он сказал как-то: «Итак, на очереди главная наша задача – укрепить низы. В них вся сила страны. Их более 100 миллионов! Будут здоровы и крепки корни у государства, поверьте, – и слова русского правительства совсем иначе зазвучат перед Европой и перед целым миром... Дайте государству 20 лет покоя, внутреннего и внешнего, и вы не узнаете нынешней России»¹⁷. Только обеспечив хозяйственную самостоятельность

¹⁶ Обзор этих работ см.: Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993. С. 5–15.

¹⁷ Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия // Полн. собр. речей в Государственной думе и Государственном совете. 1906–1911 гг. М., 1991. С. 365–366.

многомиллионному сельскому населению, считал он, будет заложена основа, на которой возможно воздвижение преобразованного государственного здания. Эта задача не потеряла своей актуальности и сегодня. В современной России почти 19 тысяч сельских поселений, подавляющее большинство которых являются дотационными, не обладают достаточной налогооблагаемой базой для формирования своих бюджетов. Современная деревня в России – на грани вымирания, а местное самоуправление в сельских поселениях и малых городах, не имея под собой необходимой основы, не оказывает зачастую какого-либо существенного влияния на жизнь людей.

Утрачена во многом в обществе и ценность самой идеи местного самоуправления; нет ее носителей, нет тех, кто ее может реализовать, нет «делателей» местного самоуправления. Оно оказалась, по сути, целиком в руках муниципальных чиновников, муниципальных депутатов, приспособивших его к своим задачам и целям, которые нередко достаточно далеки от нужд и чаяний населения.

Идея и практика местного самоуправления в дореволюционной России были органической частью формирующегося российского конституционализма, оказывая огромное влияние на формирование духовных, мировоззренческих основ российского общества. Именно органам местного самоуправления, их объединениям принадлежала значительная роль в распространении в обществе идеи народного представительства, конституционного правления. На основе организаций местного самоуправления в начале XX в. в России возникают политические партии (конституционные демократы и др.), в программах которых видное место занимают вопросы местного самоуправления. К сожалению, современные политические партии России не уделяют должного внимания вопросам местного самоуправления, недооценивая того, что конституционно-правовое устройство государства и общества создается не только сверху, путем централизованного воздействия и влияния на общество, но и снизу, опираясь на самоуправление, самоорганизацию граждан, на поддержку и развитие институтов гражданского общества на местном уровне.

Советский опыт организации власти на местах

Накануне Февральской революции земства действовали в 43 губерниях Европейской России. Временное правительство предпринима-

ло меры, направленные на развитие системы местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права, включая территории волостей и поселков, которые, однако, в полной мере не были осуществлены. После Октября 1917 г. был взят курс на ликвидацию старых органов местного самоуправления. Идея местного самоуправления, предполагающая известную децентрализацию власти, независимость и самостоятельность органов местного самоуправления, вступила в противоречие с практически задачами государства пролетарской диктатуры. Анализируя действия советской власти в отношении земского и городского самоуправления, Б. Веселовский, автор известного 4-томного труда по истории земства, в 1918 г. писал: «Какковы же результаты этого эксперимента? Чем заплатит за него культура России? Вместо обещанной новой эры в развитии муниципальных мероприятий мы наблюдаем полное крушение и того, что было сделано раньше с таким большим трудом.

В основу организации власти были положены новые принципы: местные органы власти стали структурным подразделением единой жестко централизованной системы государственного управления. При этом они (Советы и их исполнительные комитеты) в соответствии с законом должны были отвечать за решение всех местных вопросов, перечень которых был весьма внушителен и охватывал практически все сферы местной жизни»¹⁸. Это во многом предопределяло роль советского государства как патрона, опекающего пассивную личность, порождая иждивенческие настроения у людей, – местные Советы и исполнительные комитеты как органы государства отвечали за все вопросы, связанные с обеспечением их жизнедеятельности.

Местное самоуправление ориентирует на развитие творческого потенциала каждого человека, территориальных самоуправляющихся коллективов, на преодоление иждивенчества, повышая их ответственность за состояние дел на местном уровне, за уклад их жизни, уровень благосостояния и т.д. Это предполагает не только изменение законодательства о статусе местных органов власти, но и иное мировоззрение, иную психологию людей, развитие их хозяйственной самостоятельности.

¹⁸ Л.А. Велихов в 1928 г., сопоставляя компетенцию местных советских органов власти с компетенцией органов местного самоуправления в зарубежных странах, приходил к выводу, что муниципальная компетенция в СССР полнее и шире, чем где бы то ни было (Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: в 2-х частях. Ч. 2. М.–Л., 1928. С. 294.

Переход от старой советской системы государственной власти к местному самоуправлению, начавшийся на исходе перестройки, мог бы осуществляться эволюционным путем, так как только к 60–70 гг. прошлого века окончательно сформировалась достаточно дееспособная система местных органов власти на уровне районов, городов, поселков и сел. У нее были недостатки: чрезмерная централизация, преобладающая роль исполнительных комитетов во взаимоотношениях с представительными органами власти – Советами и др. Но надо отметить, что первый российский закон о местном самоуправлении (1991 г.) создавал хорошие предпосылки для его эволюционного развития, на его основе происходил процесс формирования новой системы организации местной власти, которая еще сохраняла некоторые прежние административные связи и отношения с региональной и центральной властью, не порождая тех противоречий, которые возникли в дальнейшем в связи с принятием Конституции РФ 1993 г. По мнению Г.В. Барабашева – одного из зачинателей муниципальной права в нашей стране, – Закон РСФСР о местном самоуправлении (1991 г.) был как костюм на вырост, т.е. его потенциал был рассчитан на годы вперед. Но Конституция РФ 1993 г. коренным образом изменила подходы к развитию местного самоуправления, жестко противопоставив систему государственной власти и систему местного самоуправления (систему муниципальной власти), хотя можно было бы ограничиться закреплением местного самоуправления как одного из принципов организации власти в государстве, как формы народовластия, призванной обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения. И уже на основе конституционных положений можно было законодательно определять, как, в каких формах, в какие сроки осуществляется развитие местного самоуправления.

Современные проблемы развития местного самоуправления

Современная конституционная модель местного самоуправления вызывает восхищение и удивление даже в Совете Европы. Могут сослаться на собственный опыт – в качестве эксперта российской делегации в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы в 1995 г. слышал вопрос, который задал руководителю нашей делегации председатель палаты местных властей. Он сказал: «По мнению наших юристов, ни одна европейская конститу-

ция не имеет таких фантастических положений о местном самоуправлении, как ваша. Как же вы будете реализовывать конституционные положения о местном самоуправлении?».

Столь высокий уровень конституционной гарантированности местного самоуправления, который даже выше, по мнению Конституционного Суда РФ, чем это предусматривает Европейская хартия местного самоуправления (постановление от 30 ноября 2000 г. № 15-П¹⁹), порождает целый комплекс проблем, связанных с формированием и развитием местного самоуправления в нашей стране.

Муниципальная демократия: пути развития. Истоки принципа народовластия берут начало в общинном (полисном) самоуправлении. Общинное верховенство в делах, затрагивающих интересы всех членов общины, основывалось на общем правиле: «касающееся всех, всеми должно быть одобрено». Это правило явилось основой для развития не только институтов непосредственной, но и представительной демократии. Алексис де Токвиль, писавший, по его словам, свою знаменитую книгу «Демократия в Америке» в «состоянии священного трепета, охватившего душу автора», полагал, что общинная демократия «прямо выходит из рук Божьих». Именно общинные институты, по его мнению, открывают народу путь к свободе и учат пользоваться этой свободой. Поэтому желание сдержать развитие демократии, как считал А. Токвиль, «представляется борьбой против самого Господа»²⁰. Идеи французского мыслителя о значении и роли общинного самоуправления в общей системе демократии до сих пор рассматриваются в качестве краеугольного камня в теоретическом фундаменте местного самоуправления. Европейская хартия местного самоуправления почти дословно воспроизводит его вывод о том, что «народ более непосредственно, чем в общине, нигде не осуществляет свою власть»²¹.

¹⁹ Конституция РФ обладает верховенством в правовой системе России. В связи с этим возникает вопрос: почему ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяя правовую систему местного самоуправления, начинает перечень правовых актов не с Конституции РФ, а с общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации?

²⁰ Токвиль Алексис де. Указ. соч. С. 29, 30, 65.

²¹ Хартия гласит: право граждан участвовать в управлении государственными делами «наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне» (Преамбула).

Действительно, можно согласиться с тем, что местное самоуправление в гораздо большей степени соответствует модели демократии, основанной на участии, нежели общегосударственная представительная система, соединенная с народом, по сути, лишь пуповиной выборов. Но при этом важно определить пределы и формы такого участия с учетом наличия необходимых предпосылок для творческой и реальной, а не формальной демократии. Как представляется, формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления призваны прежде всего способствовать решению следующих задач:

- а) формирование компетентных и ответственных органов местного самоуправления;
- б) обеспечение общественного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, их ответственности перед населением;
- в) гарантированность реализации общественных инициатив по вопросам местного значения;
- г) расширение публичности, открытости в деятельности органов местного самоуправления, включая и использование современных информационных технологий. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию в 2013 г. обратил внимание на необходимость «дальше работать над развитием политической конкуренции, совершенствовать политические институты, создавать условия для их открытости и эффективности».

Участие граждан в управлении, обсуждении и принятии решений должно быть эффективно и продуктивно, вместе с тем не поглощать времени и воли больше, чем это необходимо. Как справедливо писал И.А.Ильин, «люди вообще живут на свете не для того, чтобы убивать свое время и силы на политическую организацию, а чтобы творить культуру. Политика не должна поглощать их досуг и отрывать от работы, а обеспечивать им порядок, свободу, законность, справедливость и технически-хозяйственные удобства жизни. Кипение в политических разногласиях, страстях и интригах, в тщеславии, честолюбии и властолюбии – есть не культура, а растрата сил и жизненных возможностей»²².

Местное самоуправление – идея, которая должна объединять всех в общем деле обустройства жизни там, где они живут, работают, отдыхают. Является ли в связи с этим управ-

данным привнесение политической борьбы, партийных пристрастий и разногласий в организацию и деятельность местного самоуправления? Надо ли было законодателю навязывать населению муниципальных районов и городских округов организацию муниципальных выборов, согласно которой не менее половины депутатских мандатов в избираемом на выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов должно было распределяться между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями?²³ Лучше было бы идти другим путем, совершенствуя законодательство о муниципальных выборах: предоставить право выдвигать кандидатов в депутаты собраниям избирателей, органам территориального общественного самоуправления и др. Законодательство о местном самоуправлении, включая избирательное законодательство, с учетом 20-летнего опыта реализации конституционной модели местного самоуправления, исторических традиций, сложившихся в дореволюционный и советский периоды нашей истории, не должно развиваться путем проб и ошибок, необходима хорошо продуманная, научно обоснованная стратегия развития местного самоуправления, его правового регулирования.

Российское законодательство о местном самоуправлении в качестве своей доминанты и регулятивного идеала взяло принцип участия граждан в осуществлении местного самоуправления, самостоятельного решения населением вопросов местного значения, закрепив многочисленные формы непосредственной демократии на муниципальном уровне власти. Более того, законодатель сделал упор именно на непосредственное народовластие на местном уровне. Не случайно гл. 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предшествует главе, определяющей виды и статус органов и должностных лиц местного самоуправления. Насколько такой подход к осуществлению местной (муниципальной) власти – с ориентацией на активное использование форм непосред-

²² Ильин И.А. Почему мы верим в Россию // Сочинения. М., 2008. С. 26.

²³ Данное требование было внесено в Федеральный закон от 6 октября 2013 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в марте 2011 г., в ноябре 2013 г. оно было исключено из Закона.

ственной демократии – реалистичен сегодня? Насколько он отвечает вызовам, связанным с возрастающей сложностью и дифференциацией современного общества, сложностью вопросов, которые призваны решать органы местного самоуправления, а также с информационно-технологическим процессом, охватывающим все более широкие слои населения, оказывающим влияние на все сферы жизни общества? В то время как «теоретический» субъект демократического общества, средний, рядовой гражданин, решения которого должны определяться не столько компетентностью, сколько личным опытом и личными предпочтениями, – констатирует известный итальянский политический теоретик Данило Дзоло, – становится все более маргинальной фигурой»²⁴. Он указывает на противоречие в требовании большей и большей демократии в обществе, развитие которого все более и более определяется технологией и связанной с ней «индустрией политики», использующей изощренные приемы организации консенсуса при принятии государственных решений. Все эти эволюционные риски демократии начинают проявляться и на уровне местного самоуправления – уровне власти, наиболее приближенном к населению.

Сопоставляя Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с Европейской хартией местного самоуправления, можно легко обнаружить не только общее в этих двух концептуальных документах, но и существенное различие в понимании права на местное самоуправление и форм его осуществления. Хартия, определяя местное самоуправление, делает акцент на органы местного самоуправления, а не на формы непосредственной демократии, констатируя, что «органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя», считая, что «существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление». Она понимает под местным самоуправлением «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Что же касается форм непосред-

ственной демократии, то согласно Хартии реализация права на местное самоуправление «не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом» (ст.3).

Конечно, надо учитывать, что Хартия принималась с учетом разного уровня демократического развития европейских стран, особенностей национальных, исторических и политических традиций. Она содержит необходимый минимум гарантий самостоятельности местного самоуправления, определяет основные условия его развития. Поэтому каждая страна, присоединившаяся к Хартии, имеет возможность развивать и расширять демократические формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. При этом, конечно, должны учитываться многие факторы, определяющие наличие или отсутствие необходимых условий и предпосылок для использования разнообразных демократических форм осуществления местного самоуправления. Но узловым звеном местного самоуправления, основным каналом его реализации остаются формируемые населением и действующие в его интересах органы местного самоуправления.

Как представляется, Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.), определивший переход местной государственной власти на начала местного самоуправления, в большей степени следовал логике Хартии в плане законодательного закрепления форм осуществления местного самоуправления, нежели действующий Федеральный закон о местном самоуправлении, устанавливающий завышенные формально-демократические требования к участию населения в муниципальном управлении. Закон РСФСР (1991 г.) устанавливал, что местное самоуправление 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 органы территориального общественного самоуправления населения (ст.2). При этом Закон, наряду со статусом органов местного самоуправления – основного звена системы местного самоуправления, определял в специальном разделе статус территориального общественного самоуправления, его органов – «корневой основы» местного самоуправления, его первичных ячеек, делая упор на их развитие.

²⁴ Дзоло Д. Демократия и сложность: реалистический подход. М., 2010. С.187.

Именно территориальное общественное самоуправление соединяет муниципальную власть с институтами гражданского общества, без которых местная демократия не может успешно развиваться, быть реальной и творческой. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» достаточно подробно регулирует порядок формирования территориального общественного самоуправления, его задачи и полномочия. Вместе с тем он не учитывает, что сегодня в тех же территориальных единицах (многоквартирный жилой дом) создаются и действуют товарищества собственников жилья или жилищные кооперативы, статус которых определяет Жилищный кодекс РФ, так же не устанавливающий их соотношение с территориальным общественным самоуправлением. Для оптимального функционирования всех этих форм самоорганизации жителей необходимо законодательно определить их соотношение и взаимосвязь.

Закон РСФСР о местном самоуправлении (1991 г.) предусматривал проведение публичных слушаний. Их проводили постоянные комиссии представительного органа местного самоуправления по собственной инициативе или по решению представительного органа по вопросам, отнесенным к ее ведению и представляющим общественный интерес (ст.25). Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вообще не упоминал о публичных слушаниях. Действующий Федеральный закон о местном самоуправлении (2003 г.) закрепил публичные слушания в качестве одной из ведущих форм муниципальной демократии: они проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по важнейшим вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. При этом ряд наиболее важных проектов документов должны выноситься на публичные слушания: устава муниципального образования, местного бюджета, планов и программ развития муниципального образования, правил землепользования и застройки, планировки территорий и межевания территорий и др.

Казалось бы, сделан важный шаг в развитии муниципальной демократии. Но для того, чтобы данный институт местной демократии не работал вхолостую, публичные слушания должны представлять собой общественную

экспертизу выносимых на обсуждение проектов актов, осуществляемую компетентными институтами гражданского общества, органами территориального общественного самоуправления. Для этого положения о публичных слушаниях, которые принимают муниципальные образования, должны нацеливать их на конечный результат – компетентное обсуждение проектов муниципальных актов, чтобы публичные слушания выступали действенным инструментом общественного воздействия на муниципальное управление, а не были формальным мероприятием, на котором зачастую присутствуют лишь муниципальные работники и случайные граждане. Анализ положений о порядке проведения публичных слушаний свидетельствует порой о торжестве формальной демократии. Например, в Положении о публичных слушаниях в муниципальном образовании «Енотаевский район» (Астраханская область), утвержденном решением Совета муниципального образования от 18 февраля 2011 г. № 7, установлено, что «в случае отсутствия на публичных слушаниях жителей района, при соблюдении порядка организации публичных слушаний, публичные слушания считаются состоявшимися» (п.1.14). Этого ли результата публичных слушаний желал федеральный законодатель, закрепляя перечень проектов муниципальных актов, которые должны быть обязательно вынесены на публичные слушания?

Нужна переориентация законодательных положений о публичных слушаниях, а также о правотворческой инициативе населения с граждан на новые субъекты этих прав: муниципальные общественные палаты, которые надо формировать в муниципальных образованиях, на органы территориального общественного самоуправления, другие объединения граждан и институты гражданского общества.

Следует также признать, что институт отзыва выборных лиц местного самоуправления также требует своего нового законодательного оформления. Как известно, на муниципальных выборах можно победить гипотетически даже в том случае, если в голосовании принял участие один человек. Однако для того, чтобы отозвать выборное лицо местного самоуправления, требуется не менее половины голосов избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). Более справедливым было бы положение, согласно которому выборное лицо считается отозванным, если число избирателей, проголосовавших за его отзыв, больше числа тех избирателей, которые голосовали за его избрание.

Основанием для отзыва выборного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке, поэтому можно констатировать: институт отзыва относится к тем формам непосредственной демократии, которые украшают закон, но реально не выполняют своих функций. Возможно, следует оставить лишь институт отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований), решения или действия (бездействия) которых зачастую оспариваются в судебном порядке. Тем более надо учитывать также и то, что выборы депутатов в муниципальном районе и городском округе, как уже отмечалось, должны проходить с использованием пропорциональной системы, что затрудняет в этом случае процедуру отзыва депутатов.

К основным направлениям развития муниципальной демократии на современном этапе надо отнести:

- а) повышение качества и реальности муниципального управления, осуществляемого ответственными и компетентными органами местного самоуправления, находящими опору и поддержку у населения;
- б) формирование системы демократического контроля в муниципальных образованиях, включающей муниципальные общественные палаты, муниципальных уполномоченных по правам человека, контрольно-счетные органы муниципальных образований (обязательно образуемые в муниципальных районах и городских округах), другие формы общественного контроля (общественные экспертизы, интернет-обсуждения и др.);
- в) усиление роли представительных органов местного самоуправления как демократических и контролирующих центров муниципальной демократии, активно реализующих свой контрольный потенциал, обеспечивающих во взаимодействии с институтами гражданского общества общественный дискурс, поиск наиболее оптимальных решений важнейших вопросов местного значения, утверждение и развитие в муниципальных образованиях свободы мнений и дискуссий с учетом новых информационных технологий, уважения к закону, правам человека, свободной лояльности к власти, ответственности участников общественно-политической жизни перед населением и др.

Недостаточна концептуальная проработанность законодательства о местном самоуправлении. Это ведет к тому, что законодательство о местном самоуправлении утрачивает свою стратегическую направленность и стабильность, в то время как устойчивость и последовательность законов повышают доверие к праву. Законы, конечно, не должны превращаться при этом в тормоз политического развития страны, но и вместе с тем их изменения не должны напоминать движения маятника: законодатель не должен переходить из одной крайности в другую. Все три российских закона о местном самоуправлении (1991, 1995 и 2003 гг.) предусматривали необходимость коренной перестройки всего здания местной власти. Это свидетельствует, в частности, о том, что у законодателя нет стратегического плана развития местного самоуправления. Если только обратиться к содержанию Федерального закона об общих принципах организации самоуправления (2003 г.) и сравнить его первоначальную и действующую редакции, то складывается впечатление, что речь идет о двух разных законах. О какой стратегии развития местного самоуправления, о какой стабильности может идти речь? Само понятие «общие принципы организации местного самоуправления» потеряло свою правовую определенность. Чтобы убедиться в этом, достаточно проанализировать содержание Федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления 1995 и 2003 гг.: в последнем законодатель значительно расширил свое понимание общих принципов организации, по сравнению с ранее действовавшим Законом 1995 г. В связи с этим данное понятие требует своей концептуальной проработки с учетом федеративного устройства государства. Целесообразно определить с перечнем федеральных законов, которые следует принять в развитии Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления. Так, необходимо принять федеральные законы о статусе выборных лиц местного самоуправления, о муниципальной статистике, новый федеральный закон о закрытом административно-территориальном образовании и др.

Нужна новая стратегия развития местного самоуправления на современном этапе развития государства и общества, а также конкретный план мероприятий по реализации этой стратегии. Как представляется, Совет при Президенте РФ по развитию местного самоуправления мог бы заняться разработкой этой стратегии и плана ее реализации, объединив

усилия многих органов и организаций. Вместе с тем необходим мощный научный, учебный, информационный центр по местному самоуправлению в виде Муниципальной академии. Местным самоуправлением занимаются многочисленные структуры, но нет среди них флагмана, общепризнанного центра по изучению и обучению местному самоуправлению. Местное самоуправление как дитя у семи нянек.

Предметы ведения и полномочия местного самоуправления и их финансовое обеспечение. Суть местного самоуправления состоит, как известно, в самостоятельном²⁵ и под свою ответственность решении жителями вопросов местного значения, перечень которых определяется Конституцией РФ, а также Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Практика законодательного регулирования вопросов местного значения говорит о том, что законодатель не определил: как эти вопросы отграничить от вопросов государственных. Почему законодатель постоянно, начиная с 1995 г., изменяет их перечень? Так, Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г. ко всем видам муниципальных образований относил 30 таких вопросов. Принятый в 2003 г. Федеральный закон дифференцировал вопросы местного самоуправления в зависимости от вида муниципальных образований, установив первоначально: для поселений – 22 вопроса; для муниципальных районов – 20; для городских округов – 27. Сегодня этот же Закон закрепляет за муниципальными образованиями вопросов местного значения практически в два раза больше, соответственно 40, 38 и 45 вопросов. Это неподъемная ноша для муниципальных образований с учетом развития экономики, особенно в малых поселениях, сельских местностях. В дореволюционной России, как отмечалось, местное самоуправление было в дополнение к государственному управлению. Оно его не заменяло. Сегодня на местное самоуправление возложили по инерции практически все вопросы, которые раньше осуществляли государственные органы на местах, т.е. органы местного самоуправления осуществляют функции местных органов государственной власти, но таковыми не признаются и жестко обособлены от системы государственной власти. По сути, законодатель включает в перечень вопросов местного

значения вопросы, которые являются государственными по своему характеру и природе. Например, законодатель относит к вопросам местного значения городских и сельских поселений такие вопросы, как:

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
- организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
- осуществление муниципального лесного контроля;
- осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения (ст.14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Все эти вопросы, как представляется, являются, по сути, государственными. Органы местного самоуправления должны наделяться для их решения соответствующими государственными полномочиями с передачей необходимых материальных и финансовых средств либо за ними должно признаваться право добровольно участвовать в их решении при наличии собственных финансовых и иных возможностей. Передача же этих вопросов в ведение местного самоуправления как вопросов местного значения противоречит даже их законодательному определению. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно». О каком самостоятельном решении вопро-

²⁵ «Самостоятельность – живая душа самоуправления» (И. Бентам).

сов, например организации и осуществлении мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, органами местного самоуправления городских и сельских поселений может идти речь, когда Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) «О гражданской обороне»²⁶ устанавливает, что «организация и ведение гражданской обороны являются одними из важнейших функций государства, составными частями оборонного строительства, обеспечения безопасности государства» (ст.4). Речь должна идти в этом случае об участии органов местного самоуправления в реализации важнейшей государственной функции с вытекающими юридическими последствиями. Возложение же на местное самоуправление обязанностей по решению указанных вопросов лишает строгой юридической определенности понятия «вопросы местного значения»: получается, что к ним практически можно отнести любой вопрос, так или иначе связанный с обеспечением жизнедеятельности населения. Давно назрела необходимость законодательно определить (на основе научно обоснованного подхода) критерии, согласно которым тот или иной вопрос можно признать «вопросом местного значения», что позволит обеспечить стабильность предметов ведения местного самоуправления, что является необходимым условием эффективности муниципальной деятельности.

Реформирование системы местного самоуправления, уточнение перечня вопросов местного значения, принятие нового федерального закона о местном самоуправлении должно осуществляться системно, одновременно с бюджетно-налоговой реформой: финансовое обеспечение деятельности местного самоуправления является частью общего вопроса разграничения предметов ведения и полномочий федеральных, региональных, муниципальных органов власти и их финансового обеспечения.

В новом федеральном законе о местном самоуправлении желательно объединить в одном разделе «Предметы ведения и полномочия муниципальных образований» следующие главы:

- 1) предметы ведения и полномочия сельских поселений;
- 2) предметы ведения и полномочия городских поселений;
- 2) предметы ведения и полномочия муниципальных районов;

- 3) предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления городских округов;
- 4) предметы ведения и полномочия внутригородских муниципальных образований городов федерального значения²⁷;
- 5) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Соответственно к предметам ведения муниципальных образований относятся:

- а) вопросы местного значения;
 - б) вопросы, которые не отнесены к вопросам местного значения и которые муниципальные образования в соответствии с законом вправе принимать в свое ведение;
 - в) государственные вопросы, в решении которых вправе участвовать муниципальные образования;
 - г) вопросы, связанные с реализацией делегированных государственных полномочий.
- При определении полномочий следовало бы назвать основные (наиболее общие) полномочия в каждой из сфер местной жизни, находящихся в ведении местного самоуправления. Это позволит обеспечить стабильность компетенции муниципальных образований и их органов.

Территориальная организация местного самоуправления. До сих пор, по сути, не найдена оптимальная модель территориальной организации местного самоуправления. Многие ученые и практики полагают, что крупные региональные центры и муниципальные районы могли бы быть отнесены к уровню государственного управления. По сути, такую возможность в свое время признавал и Конституционный Суд РФ в постановлении по так называемому Удмуртскому делу от 24 января 1997 г. №1-П. Согласно этому постановлению в районах и городах республиканского значения, которые непосредственно входят в состав субъекта РФ в качестве ее административно-территориальных единиц, могут создаваться местные органы государственной власти. Местное самоуправление в этих единицах осуществляется соответственно в городских и сельских поселениях, входящих в район, а в городах – региональных центрах – в городских районах. Этот вопрос мог бы стать предметом широкого общественного обсуждения.

²⁷ В данной главе должен быть сформулирован минимальный перечень вопросов местного значения и полномочий, которые города федерального значения обязаны признавать за внутригородскими муниципальными образованиями.

²⁶ СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 799; 2013. № 52. (ч. 1). Ст. 6969.

На федеральном уровне следовало бы законодательно урегулировать вопрос о соотношении понятий «административно-территориальное устройство субъектов РФ» и «территориальная организация местного самоуправления в субъекте РФ», который порождает проблемы территориальной организации власти в субъектах РФ. Кроме того, представляется необходимым также более последовательно проводить принцип дифференцированного регулирования статуса муниципальных образований. Так, возникает вопрос: почему город, являющийся районным центром, и сельские поселения имеют согласно Федеральному закону об общих принципах организации местного самоуправления одинаковый правовой статус, одинаковый набор предметов ведения и полномочий (ст. 14 и др.)? В советский период каждое звено местных Советов имело собственный закон, в котором находила отражение специфика их статуса, задач и функций. Этот опыт можно использовать законодателю и сегодня при регулировании, как уже отмечалось, статуса муниципальных образований различного вида.

Охрана общественного порядка. Этот вопрос связан с реализацией нормы, содержащейся в ст. 132 Конституции РФ: органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. Однако эту функцию реализует полиция. Законы о местном самоуправлении, начиная с 1995 г., предусматривают создание муниципальной милиции, но она практически отсутствует: нет федерального закона о ее статусе. Но это недопустимо: закон почти 20 лет содержит норму, которая так и не реализуется. Учитывая возросшую ответственность местной власти за состояние правопорядка и законности на своей территории, этот вопрос надо решать – либо создавать муниципальную милицию, либо отказаться от ее создания. Но тогда надо будет уточнить положения ст. 132 Конституции РФ, например, указав, что органы местного самоуправления участвуют в охране общественного порядка, а законодатель определяет формы такого участия.

Надо очень осторожно и взвешенно подходить к вопросам развития местного самоуправления. Практика реализации законодательства о местном самоуправлении подтверждает, что реализовать конституционную модель местного самоуправления всю целиком и сразу невозможно – нужны периодичность, последовательность, финансово-экономические условия и т.п. Именно эту

задачу призван был решить Указ Президента от 15 октября 1999 г. № 1370, определивший основные направления государственной политики в области развития местного самоуправления. Однако Указ не выполняет своей основной задачи. Он во многом связывает реализацию конституционных положений о местном самоуправлении с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который уже утратил силу и по своей идеологии принципиально отличается от действующего Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. По сути, необходимость пересмотра законодательной политики в области местного самоуправления была признана Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию еще в 2002 г. В нем, в частности, указывалось на «низкое качество законодательной базы местного самоуправления»; утверждалось, что «в течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания проблемам местного самоуправления», «Федеральный закон о местном самоуправлении и соответствующие акты субъектов Федерации в малой степени согласованы как с реальным состоянием местного самоуправления, так и друг с другом». Эти задачи нужно было решать, основываясь на Федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления (1995 г.). Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уже во многом иначе рассматривает целый ряд принципиальных вопросов организации и деятельности местного самоуправления. Поэтому нужен новый Указ Президента РФ, определяющий стратегию и государственную политику в сфере развития местного самоуправления с учетом новых проблем, с которыми сталкиваются муниципальные образования, а также субъекты РФ, реализуя свои полномочия в сфере местного самоуправления, федеральные органы государственной власти, осуществляя государственную политику в этой сфере. Проект нового указа мог бы стать предметом совместного обсуждения Государственного Совета РФ и Совета по развитию местного самоуправления. На его основе следовало бы приступить к разработке нового федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления. Желательно провести всероссийское совещание по вопросам развития местного

самоуправления и федерализма²⁸, на котором можно обсудить стратегию развития местного самоуправления в контексте федеративного устройства российского государства.

Первоочередной и главной задачей развития местного самоуправления на современном этапе должно стать повышение качества и реальности муниципального управления, осуществляемого ответственными и компетентными органами местного самоуправления, находящими опору и поддержку у населения, а не требование развивать и расширить всевозможные формы участия граждан в

муниципальной деятельности без учета наличия необходимых условий и предпосылок. В этих целях необходимо найти возможность более адекватного правового закрепления в законодательстве о местном самоуправлении требования Европейской хартии местного самоуправления о «праве и реальной способности органов местного самоуправления» самостоятельно решать вопросы местного значения (ст.3). Именно это требование о реальной способности, а не только о праве, должно определять идеологию законодательства о местном самоуправлении.

Библиография:

1. Атаманчук Г.В. Современные концепции и национальный опыт местного самоуправления // Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: концепции, конституционно-правовые основы, практика: материалы научно-практической конференции 29 марта 1995 г. – М., 1996.
2. Беляев И.Д. Земский строй на Руси. – СПб., 2004.
3. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: в 2-х частях. Ч. 2. – М.–Л., 1928.
4. Дзолло Д. Демократия и сложность: реалистический подход. – М., 2010.
5. Ильин И.А. Почему мы верим в Россию // Сочинения. – М., 2008.
6. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М., 2001.
7. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. – М., 1993.
8. Лаптева Л.Е., Шутов А.Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. – М., 1999.
9. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. – М., 1993.
10. Мокрый В.С. Местное самоуправление в РФ как институт публичной власти в гражданском обществе. – Самара, 2003.
11. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М., 1999.
12. Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия // Полн. собр. речей в Государственной думе и Государственном совете. 1906–1911 гг. – М., 1991.
13. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. – М., 1992.

References:

1. Atamanschuk G.V. Sovremennyye konceptzii i nazionalnyi opyt mestnogo samoupravleney v subyektah Rossiiskoj Federazii: konceptzii, konstituzionno-prawowyie osnovyj, praktika: materialy naucshno-prakticheskoi konferenzii 29 marta 1995 g. – М., 1996.
2. Beljev I.D. Semski stroi na Rusi. –SPb., 2004
3. Velihov L.A. Osnovy gorodskogo hosyistva: v 2-h cshastjih. Csh. 2.- М.–L.,1928.
4. Dsolo D. Demokratij i slochxnost: realisticsheskii podhod. – М., 2010.
5. Iljin I.A. Pochshemu myi werim v Rossij//Socshinenij. – М., 2008.
6. Koweschnikov E.M. Gosudarstwo i mestnoe samoupravlenie v Rossii: teoretiko-prawowyje osnovyj wsaimodeistwij. – М., 2001.
7. Krasnov M.A. Wwedenie v munizipalnoe pravo. – М., 1993.

²⁸ Такое совещание следовало провести в течение 2–3 дней. Совещание могло бы сформировать несколько рабочих групп по разработке проектов соответствующих разделов нового Федерального закона о местном самоуправлении. При наличии таких проектов совещание могло бы возобновить свою работу в целях обсуждения подготовленных документов.

8. Lapteva L.E., Cshutov A.Uj. Is istorii semskogo, gorodskogo I soslownogo samouprawlenij v Rossii . – M., 1999.
9. Lapteva L.E. Semskie uchrecshxdenij v Rossii. – M., 1993.
10. Mokryj W.S. Mestnoe samouprawlenie v RF kak institut publicshnoi vlasti v gracshxdanskom obcshestwe. – Samara, 2003.
11. Owcschinnikov I.I. Mestnoe samouprawlenie v sisteme narodowlastij. – M., 1999.
12. Stolyipin P.A. Nam nucshxna velikaj Rossij // Poln. Sobr. recshei v Gosudarstwennoi dume I Gosudarstwennom sowete. 1906–1911 гг. – M., 1991.
13. Tokwil Aleksis de. Demokratij v Amerike. – M., 1992.

Материал поступил в редакцию 12 февраля 2014 г.