

Раздел VII КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

7.1. Концепция местного самоуправления

Современная концепция местного самоуправления в Российской Федерации определяется: 1) влиянием международных актов (в частности Европейской хартии местного самоуправления) на организацию и функционирование власти на местах; 2) переосмыслением самоуправленческих начал марксистско-ленинской модели «от государства к негосударству»; 3) государственно-общественным характером местного самоуправления в субъектах Российской Федерации; 4) концептуальной ошибочностью конструкций полновластия Советов и монополизма партии; 5) развитием общих принципов организации местного территориального самоуправления в России, в том числе в Республике Башкортостан как субъекте Российской Федерации.

Теоретическая основа современной концепции местного самоуправления базируется на общей закономерности развития концепции «социальной общности людей» (Ф. М. Бурлацкий, В. А. Пертцки), «государственного самоуправления» (Д. И. Чесноков, А. К. Белых), «муниципального самоуправления» (Н. С. Бондарь, С. А. Зинченко), «гражданского общества» (Ю. А. Тихомиров), «сельской общины», подобной земским учреждениям России (Г. С. Жуков, А. В. Ремнев, М. В. Мирский), «третьего уровня организации власти» (Н. М. Коркунов, В. С. Шевцов), «децентрализации управления» (В. Н. Синюков, Ю. М. Козлов), «самоуправления народа» (А. И. Лукьянов, Б. М. Лазарев, Л. С. Мамут), «управления трудящихся» (В. И. Ленин, М. С. Горбачёв).

Современная концепция «социальной общности людей» (Н. Н. Деев, В. А. Четвернин) обозначает пользование равными правами территориального самоуправления, независимо от национальностей людей, проживающих в них, и от того, «существует ли в конкретном регионе национальная государственность или нет» (например, экстерриториальная форма самоорганизации и самоуправления людей одной национальности). С этой позиции правы те авторы, которые социальные общности характеризуют самоуправляемостью; способностью непосредственно осуществлять свойственные им социальные функции; первичностью по отношению к тем субъектам, которые формируются народом, нациями и коллективами трудящихся (В. А. Бойцов).

Изначальная доктрина советской концепции местного самоуправления выражалась в определении территориального самоуправления как остаточного по отношению к разработанной системе «демократического централизма». «Самоуправленческие начала, — отмечалось в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии, — развиваются не вне, а внутри нашей государственности и общественной жизни, обогащая содержание демократического централизма, укрепляя его социалистическую природу».

Следует подчеркнуть, что, развивая теорию самоуправления народа, как этапа, предшествующего общественному самоуправлению, В. И. Ленин предложил перманентную концепцию «управления трудящихся». Суть ее состояла в том, чтобы: 1) поставить человека в основе демократии в центре и на местах; 2) расширить участие трудящихся в управлении производством; 3) внедрять экономические методы

управления; 4) диктатуру заменить свободной формой общежития, а затем на основе производственного самоуправления создать территориальные самоуправления.

Однако в условиях командно-административной системы официальная доктрина отрицала совместимость местного самоуправления с советской формой организации власти (А. Бутенко). На характер местного самоуправления отрицательно повлияли также: 1) тезис об обострении классовой борьбы по мере продвижения к социализму; 2) массовые репрессии и беззакония 30-х гг.; 3) отказ от линии на отмирание государства и борьбы против бюрократизма; 4) установка на сохранение и упрочение государства вплоть до коммунизма; 5) коллективизация, осуществляемая в значительной мере принудительно и с распространением раскулачивания на середняков, хотя В. Ленин считал необходимым продумать «как кооперировать, как „ограничивать“ кулаков, не приостанавливая роста производительных сил» и XIV конференция РКП(б) разрешала «применение наемного труда в сельском хозяйстве и краткосрочную аренду земли».

Тем не менее ленинская концепция местного самоуправления посредством «управления трудящихся» содержала в себе концептуальные противоречия, потому что не предусматривала возможности создания местного самоуправления наряду с полновластием Советов. В свою очередь, последнее привело к монополизму партии в определении экономических задач, в выработке «политической целесообразности» хозяйственных решений, в признании «правильности» отчуждения работника от собственности, гражданина от власти, личности от национальной культуры, а политизация правовых основ общества формировала остаточный принцип интересов личности. Она превращала право в инструмент и отчуждала государство от решения социальных проблем, в том числе через органы местного самоуправления.

В основе концепции «муниципального самоуправления» лежит принцип разделения властей, хотя разделение властей на муниципальном уровне может осуществляться лишь посредством разграничения полномочий между Советом и администрацией при наличии общих, единых для них предметов ведения.

Одна из главных особенностей местного самоуправления в Российской Федерации заключается в том, что в его систему включаются как Советы народных депутатов и общественные образования (органы территориального общественного самоуправления населения), так и органы государственного управления в лице местной администрации. Это обстоятельство ставит местную администрацию в положение, при котором она представляет интересы центра на местах, является звеном единой государственно-управленческой вертикали и уже в этом качестве может обладать достаточно широкими полномочиями. Позиция местной администрации усиливается еще и тем, что она не только не противостоит местному самоуправлению, но является одним из его звеньев. Глава администрации, который в дальнейшем будет избираться, как и Совет, населением, должен будет осуществлять власть местного самоуправления в одной «упряжке» с Советом. В этом варианте — с учетом того, что городской Совет и глава администрации с подчиненным ему исполнительным аппаратом являются звеньями единой системы городского самоуправления, — многие вопросы, в том числе в сфере муниципальной собственности, решаются ими совместно.

Современная концепция местного самоуправления в Российской Федерации базируется на концепции народовластия в рамках правового государства и гражданского общества.

Еще в ходе дискуссии 70-х гг. по вопросу о характере гражданского общества высказывалось мнение, что местное самоуправление является лишь элементом гражданского общества (Ю. А. Тихомиров). Данное мнение обосновывалось тем, что гражданское общество включает в себя: 1) добровольно, спонтанно сформировавшиеся первичные самоуправляющиеся общности людей (семьи, кооперации, ассоциации, хозяйственные корпорации, общественные организации, профессиональные, творческие, спортивные, этнические, конфессиональные и другие объединения); 2) совокупность негосударственных (неполитических) экономических, социальных, духовных, нравственных и других общественных отношений; 3) производственную и частную жизнь людей, их обычаи, традиции, нравы; 4) сферу самоуправления свободных индивидов и их организаций, огражденную законом от прямого вмешательства в нее со стороны государственной власти и политики (сохранение гражданского мира, целостности и независимости Российского государства).

Исторически сложилось так, что основополагающие идеи по этим вопросам впервые нашли отражение в общесоюзном законе об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства. Его несомненное достоинство в том, что он раскрыл наиболее принципиальные положения, дал ориентиры в понимании сути самоуправления и его составляющих компонентов. Этот закон не только стимулировал принятие одноименных законов в республиках, но и существенно повлиял на их содержание.

На республиканском уровне сделан только первый шаг — приняты законодательные акты общего характера. Они свидетельствуют о разном состоянии и понимании проблем самоуправления в республиках, что нашло отражение уже в наименовании законов.

После принятия Конституции РФ 1993 г. в вопросах государственной власти и местного самоуправления выявились следующие закономерности:

— распад СССР и установление границ между республиками, областями устранил прямое управление городами, свободный, самоуправляемый город стал как бы внутрирегиональным барьером сепаратизму;

— в Конституциях РФ и республик закреплено положение о самостоятельности местных самоуправлений в пределах полномочий. Однако полномочия им предоставляются законом, принимаемым государственной властью;

— по Конституциям РФ и республик органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

— согласно Конституции РФ, необходима вертикальность исполнительной власти и автономия самоуправления, то есть никакие подзаконные акты не должны допускать прямого вмешательства в его дела (вопрос о невозможности реального самоуправления в нынешних административно-территориальных рамках);

— без новых законов о Президенте, правительстве, федеральном и республиканском госуправлении и взаимоотношениях федеральных органов и субъектов Федерации различные законы о местном самоуправлении носят декларативный характер;

— в законодательстве появились понятия муниципальной собственности, и, как правило, идет ее формирование, но федеральные власти и субъекты Федерации пытаются ею распоряжаться (вопрос о необходимости разработки программы и принципов развития местного самоуправления);

— вопрос о формах и способах контроля за местным самоуправлением — один из наиболее важных в конституционном праве, поскольку в нем соприкасаются интересы государственной власти и местного самоуправления;

— демократический правовой режим в местном самоуправлении предполагает механизмы ответственности органов местного самоуправления как перед населением, так и перед государством.

В совокупности все эти условия образуют процесс становления и функционирования местного самоуправления и в субъектах РФ. В настоящий момент оно только зарождается, и поэтому можно утверждать, что общество находится на этапе вхождения в отношения, характерные для самоуправления, на основе конституционных актов о местном самоуправлении.

Поэтому представляется важным исторический анализ возникновения идей самоуправления. Прежде всего, отметим, что в теории К. Маркса постепенно выкристаллизовались учение о восточной, славянской и европейской сельской общинах, учение о формах, предшествовавших капитализму. Анализ общинного способа ведения хозяйства послужил предпосылкой учения о кооперации, которое было развернуто в «Капитале» уже как учение общесоциологического характера. К. Маркс в исследованиях древнего общества показал закономерную обусловленность общественной власти в ее конкретно-исторических видах отношениями собственности на средства производства. Так, в соответствии с хозяйственными и географическими особенностями стран Востока, прежде всего ирригационным характером земледелия и автаркией сельских общин, общественная власть выступала в двух основных видах: государственная власть (как правило, деспотическая) и общинная власть, которая персонифицировалась в узком кругу лиц, возглавлявших сельскую общину.

Государственная власть, как писал К. Маркс, включала три отрасли управления: финансовое ведомство, или ведомство по ограблению своего собственного народа; военное ведомство, или ведомство по ограблению других народов; ведомство общественных работ. Существование последнего было непосредственно обусловлено необходимостью централизованного управления общей для всего государства системой ирригационного хозяйства. Отсюда та экономическая функция, которую вынуждены были выполнять все азиатские правительства, а именно функция организации общественных работ.

Другим видом общественной власти в древневосточном обществе оказалась власть сельской общины, что было обусловлено ее особой ролью в азиатском способе производства. Как отмечал К. Маркс, «в качестве первой великой производительной силы выступает сама община». Она представляет собой не только целостную единицу ирригационного хозяйства, но прежде всего — замкнутый микрокосм, включающий домашнюю промышленность, определенный социальный порядок и самостоятельную духовную жизнь — словом, трудолюбивую, патриархальную, мирную социальную организацию с консервативной централизованной властью. Сельская община, таким образом, является универсальной первоосновой восточного общества, и прежде всего его исходной хозяйственной единицей. Однако связи, скрепляющие эти первоосновы между собой и каждую из них в устойчивое целое, не имеют экономического характера ни по форме, ни по содержанию. Специфику этой связи К. Маркс видит в структуре власти и функций управления древневосточной общины и всего восточного общества,

построенного из этих общин. Эта структура однотипна и для каждой общины, и для всего общества. Она имеет форму пирамиды, где на вершине находится деспот, в руках которого концентрируется вся реальная сила общины или совокупности общин.

О соотношении самоуправления и политической целесообразности следует сказать следующее.

Положение о том, что перспектива отмирания государства достижима лишь на путях становления и развития общественного коммунистического самоуправления, стало теоретической аксиомой марксизма. Обобщая опыт Парижской Коммуны 1871 г., К. Маркс в сжатой форме определяет открытый Коммуной новый тип социального управления как «управление народа посредством самого народа», а несколько позднее (1875 г.) выражается еще определеннее: «То положение, когда народом управляют, должно быть заменено самоуправлением народа». Известно, что и Ф. Энгельс считал необходимым использовать исторический потенциал местного и провинциального самоуправления в некоторых странах Запада (Голландии, Англии, Швейцарии) для последующего демократического развития этих стран. «Произведя сравнительно немного изменений, трудящийся народ мог бы установить здесь свободное самоуправление, которое должно быть нашим лучшим орудием при преобразовании способа производства», — пишет он в 1886 г. в одном из писем. О «революционном народном самоуправлении» писал в 1905 г. В. И. Ленин, возвращаясь к этой идее неоднократно.

Вместе с тем следует иметь в виду, что понятие самоуправления активно вошло в конце XIX в. в лексикон и сторонников муниципального социализма («Фабрианское общество» в Англии, POSSИБИЛИСТЫ во Франции, социал-демократы Германии, российские меньшевики и т. д.), считавших самоуправление верным способом постепенного «вытеснения» капитализма и утверждения социалистических начал в управлении и производстве. Не меньшую активность проявляли и различного рода анархо-синдикалистские теоретики и практики, видевшие в самоуправлении отрицание государства. Теоретики конца XIX — начала XX вв. также были склонны видеть в самоуправлении прежде всего его «антигосударственную» сущность. Л. Гумплович, например, писал: «Противоположностью к „государственной деятельности“ в более узком ее смысле является понятие „самоуправление“ (Selbstverwaltung)». И по сей день в представлении многих западных теоретиков самоуправление выступает как автономия от государства — таковы концепции муниципального и регионального управления в Италии, Германии, Скандинавии, хотя в теоретической мысли социал-демократии, как мы убедились ниже, самоуправлению начинает отводиться более активная историческая роль.

Об идее самоуправления народа в плане необходимости развития местного и областного самоуправления **говорилось еще во второй Программе партии**, принятой в 1919 г. Несколько раньше начали создаваться правовые основы такого самоуправления, но внутренняя и международная обстановка не позволила развиваться этой тенденции. С осени 1918 г. местными органами ВСНХ являлись областные, губернские и уездные советы народного хозяйства. В период гражданской войны и военной интервенции (1918–1920 гг.) важнейшей задачей ВСНХ было выполнение военных заказов и снабжение Красной Армии оружием, боеприпасами, обмундированием. После окончания гражданской войны ВСНХ руководил перестройкой промышленности на мирный лад, переводом предприятий на хозяйственный расчет на базе новой экономической политики.

С образованием СССР (в 1922 г.) кроме ВСНХ СССР были созданы ВСНХ союзных республик. В 1932 г. ВСНХ был разукрупнен. На его основе были созданы народные комиссариаты тяжелой, легкой и лесной промышленности. В 1963–1965 гг. ВСНХ — высший государственный орган Совета Министров СССР по руководству промышленностью и строительством. В последующие годы свертывания демократии сама идея развития самоуправления входила в противоречие с практикой командно-административного управления и террора. Имел значение и фактор международной политики: утверждение местного и производственного самоуправления в практике социал-демократии, предание анафеме югославского «ревизионизма» объясняли позорительное отношение к попыткам обществоведов развивать концепции социалистического самоуправления. Б. Н. Топорнин имеет поэтому все основания утверждать, что «еще не так давно можно было встретить не только скептическое, но и открыто отрицательное отношение к самой идее самоуправления».

По утверждению Ю. А. Тихомирова, понятие самоуправления в тот период не применялось, поскольку общественные процессы протекали весьма противоречиво. Формирование объективных факторов, организационных форм самоуправления сдерживалось сложившимся политическим режимом, нарушениями норм демократии и законности²⁵³.

Было бы, по меньшей мере, ненаучно объяснять неразвитость концепций самоуправления историческими обстоятельствами либо субъективными причинами, бюрократией слишком «вольного» характера этой идеи. Точнее было бы сказать, что и само общество не дозрело до усвоения этой идеи, ибо самоуправление предполагает довольно высокую степень зрелости самой демократии, способной уже к самоорганизации и саморегуляции, когда нормы демократии входят в привычку как управляемых, так и управляющих. Как показывает исторический опыт, самоуправление даже небольшого коллектива (скажем, общины) требует прежде всего консенсуса его членов относительно целей и методов такого самоуправления, в противном случае управляемая система начинает работать со сбоями.

На наш взгляд, весьма спорными являются утверждения о неготовности нашего общества к восприятию идей самоуправления. Внедрение их в практику осложнялось искусственным сдерживанием самой абстрактной дискуссии на эту тему. Требовалось вернуть идеям самоуправления их законное место в марксистско-ленинской теории и сделать эти идеи руководящими направлениями стратегии развития социалистического общества²⁵⁴. Нельзя согласиться с бытующей еще упрощенной трактовкой самоуправления, когда в одних случаях оно связывается с жизнедеятельностью лишь отдельных ячеек социалистического общества (производственных или территориальных), в других — противопоставляется государственному управлению, в третьих — откладывается до перехода к высшей фазе коммунизма²⁵⁵.

Ученые правы в том, что правильно понятая на сей раз политическая целесообразность ускорила процесс реабилитации идеи. Определенное значение имело и то,

²⁵³ Очерк истории развития идей и практики самоуправления в СССР // Самоуправление: от теории к практике. — М., 1998. — С. 37.

²⁵⁴ Ковлер А. И. Исторические формы демократии. — М., 1990. — С. 246.

²⁵⁵ Советское общество сегодня. Вопросы и ответы. — М., 1987. — С. 199.

что социал-демократы и коммунисты Запада обратились к проблемам соотношения демократии и самоуправления уже достаточно давно, ставя эти проблемы в центр идеологической и теоретической полемики между собой.

Разработке и принятию Конституции 1977 г. предшествовало оживление в области политической и правовой теории, хотя некоторые понятия обществоведам приходилось отбивать от ревнителей «чистоты» теории: так было с понятием политической системы, так было и с концепцией социалистического самоуправления. Если идея коммунистического общественного самоуправления принималась и развивалась как идея, освященная гением классиков марксизма-ленинизма, то идея социалистического самоуправления народа как-то растворялась в концепции общенародного государства. Надо сказать, что признанию идеи способствовали как общие работы по теории управления, так и реферативные сборники ИНИОН по теории и практике самоуправления, в частности югославского ²⁵⁶.

Наконец, первой серьезной заявкой на теоретическую разработку проблемы социалистического самоуправления стала в октябре 1982 г. статья в журнале «Коммунист», подготовленная Институтом государства и права АН СССР «Социалистическая демократия, государственность и самоуправление», вышедшая под красноречивой рубрикой «Реальности современной эпохи». Этот, казалось бы, сугубо историографический факт заслуживает особого внимания, так как статья появилась в эпоху так называемого застоя, а это свидетельствует о том, что теоретическая мысль способна все же иногда опережать политические решения и даже готовить для них достаточное обоснование. Правда, статья ставила проблему еще довольно робко в плане недопущения противопоставления государственности и самоуправления, обоснования «определенной децентрализации» управления. В какой-то мере статья явилась и репликой на лозунги польской «Солидарности». И все же значение этой публикации для оживления теоретической работы советских ученых велико.

За ней последовала известная работа Ю. В. Андропова, посвященная юбилею К. Маркса, в которой идея социалистического самоуправления получила свое обоснование в принятом в 1983 г. Законе Союза ССР «О трудовых коллективах». В частности, в преамбуле декларировалось осуществление подлинного социалистического самоуправления. Вскоре появились и первые брошюры в серии публикаций общества «Знание», в которых проблема развития и будущего социалистической демократии увязывалась с развертыванием социалистического самоуправления ²⁵⁷.

На наш взгляд, главной причиной, заставившей общество вернуться лицом к проблеме самоуправления, была необходимость качественного улучшения управленческой системы, без чего весь хозяйственный механизм не мог более развиваться без колоссальных потерь живого и овеществленного труда. Ускорение социального и экономического развития страны требовало и иных надстроечных структур. Экономические цели и задачи, связанные с хозрасчетом, самофинансированием пере-

²⁵⁶ См. напр.: Становление коммунистического самоуправления. — М., 1965; Бельх А. К. Управление и самоуправление. — Л., 1972; Украинцев Б. С. Самоуправляемые системы и причинность. — М., 1972.

²⁵⁷ Щиглик А. И. Самоуправление в условиях развитого социализма. — М., 1985; Топорный Б. Н. Развитие социалистической демократии и самоуправление народа. — М., 1985.

плелись с целями и задачами политическими. Самоуправленческая идея была, таким образом, реабилитирована. Началось ее повторное открытие и развитие.

Новым импульсом для развития концепций самоуправления послужил апрельский (1985) Пленум ЦК КПСС и XXVII съезд КПСС, принятие новой редакции Программы КПСС, в которой развертывание социалистического самоуправления народа было названо в ряду приоритетных направлений совершенствования политической системы социализма. В этот период выходят одна за другой важные по своим теоретическим положениям статьи в газете «Правда», в журнале «Коммунист». Оживляется и политико-правовая теория «общественного коммунистического общества». В частности, в преамбуле сталинской Конституции была определена «высшая цель Советского государства — построение бесклассового коммунистического общества, в котором будет развито общественное коммунистическое самоуправление».

Отсюда возникло утилитарное, «неконъюнктурное» определение в терминах теории управления в виде парной категории «управление — самоуправление», при этом самоуправление понималось как способ саморегуляции любой системы управления. Такой подход рассматривает управление как деятельность по поддержанию эффективного состояния системы, в которой внешнее управление и внутреннее управление (самоуправление) — суть явления взаимообусловленные. Соотношение управления и самоуправления колеблется, в определенные периоды одно доминирует над другим, но всегда присутствуют обе формы. Различая программное (командное) управление, адаптивное управление (отсутствие четкого различия между объектом и субъектом управления) и рефлективное управление, можно варьировать их сообразно задачам и условиям управления, давая преимущество либо элементам управления, либо элементам самоуправления.

Но такой подход обедняет понимание самоуправления тем, что игнорирует, во-первых, политический, институциональный аспект управления, во-вторых, человеческий фактор, ибо объектом и субъектом управления выступают живые люди, их коллективы и организации со сложным переплетением различных интересов. Для него характерны следующие принципы: 1) принадлежность власти всему коллективу; 2) осуществление власти коллективом непосредственно или через выборные органы; 3) единство, совпадение субъекта и объекта управления; 4) саморегулирование посредством сообща принятых социальных норм; 5) совместное ведение общих дел, отстаивание и защита общих интересов на основе самостоятельности. Такое определение отражает, на наш взгляд, как системно-функциональный, так и нормативный аспекты самоуправления.

По этим проблемам необходимо отметить следующее.

Во-первых, самоуправление как форма организации публичной власти и метод управления хозяйственной, социальной, религиозной жизнью общностей людей прослеживается на протяжении всей истории человечества, от архаической первобытной общины до высшей гражданской общности — государства, оно будет также формой организации ассоциации свободных производителей будущего, то есть исторически самоуправление более долговременное явление, нежели демократия, оно предшествует ей и переживает ее как наиболее естественная форма организации общностей людей.

Во-вторых, самоуправление, в отличие от демократии как формы государства, может иметь как неполитический, так и политический характер. Таково их другое от-

личие, если, конечно, мы признаем сугубо политическую, классовую сущность демократии.

В-третьих, самоуправление может носить более локальный характер, объединяя территориальные или профессиональные общности. Иными словами, самоуправление — понятие более объемное, чем демократия, и по своей природе, и по своей исторической роли, и по целям, задачам, методам осуществления. Отсюда очевидна масштабность его исторической миссии.

Вместе с тем, по определению ряда ученых, у демократии и самоуправления немало общих черт, так как многие исторические формы самоуправления строятся на тех же принципах, что и демократия: подчинение меньшинства большинству, формальное равенство, свободное выражение интересов, общепринятые права и обязанности, сочетание элементов представительства и прямого волеизъявления. По мере же совершенствования демократии самоуправление находит в ней гаранта своей эффективности²⁵⁸.

Прав был В. Н. Кудрявцев, когда писал: «Главная причина деформации социального института — невыполнение им тех функций, на которые он рассчитан. Если институт прекращает ту деятельность, которая является основой его существования и функционирования, он начинает паразитировать на окружающей его социальной среде и других институтах, а также действовать вонне по второстепенным, ложным или даже вредным направлениям, что приводит к еще большим дисфункциям, утрате им своих позитивных качеств и авторитета среди населения»²⁵⁹.

В частности, подтверждением сказанного является деятельность Совета в условиях командно-административной системы. Так, Совет в доперестроечный период не решал тех вопросов государственной и общественной жизни, ради которых он был создан. Он не играл роли представительного органа, который выражал бы волю трудящихся масс. Эти его функции были парализованы. Вместо органа власти Совет превратился в декоративное учреждение, которое по сути дела выполняло две функции: одобрение решений, принятых партийными и отчасти государственными (исполнительными) органами, и поддержание «престижа» государства, якобы обладающего демократическими институтами власти. Издаются законы, которые не доводятся до населения и не действуют.

Как полагает известный социолог Б. Грушин, «в результате серии грубейших ошибок, допущенных руководством страны на пути реформирования управления, в политике и народном хозяйстве, в обществе... возникла опаснейшая ситуация многовластия, когда старые структуры управления начали противостоять новым, исполнители — законодателям, периферия — центру, а власть в целом — не уважающему ее,

.....
²⁵⁸ Аузан А. Социалистическое самоуправление: политико-экономический аспект // Коммунист. — 1986. — № 13; Буланда А. Самоуправление и централизм // Коммунист. — 1987. — № 7; Топорнин Б. Советское государство и самоуправление народа // Коммунист. — 1987. — № 6; Цвик М. В. Социалистическая демократия и самоуправление // Советское государство и право. — 1985. — № 4; Гулчев В. Е. Теоретические вопросы социалистического самоуправления // Там же. — 1986. — № 2; Бутенко А. П. Марксистско-ленинская идея самоуправления народа и ее историческое развитие // Там же. — 1986. — № 3; Лучин В. О. Референдум и развитие социалистического самоуправления народа // Там же. — 1986. — № 12; Копейчиков В. В. Социально-психологические аспекты реализации социалистического самоуправления народа // Там же. — 1987. — № 5; Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции развития. — М., 1986; Самоуправление: от теории к практике. — М., 1988.

²⁵⁹ Кудрявцев В. Н. Социальные деформации. — М., 1982. — С. 38.

не доверяющему ей и без конца конфликтующему с ней народу и когда, стало быть, вышли из строя традиционные механизмы поддержания элементарной дисциплины, закона и порядка. Ясно, что добиться в этой ситуации выполнения каких-либо решений, необходимых для большинства, в самом деле совершенно невозможно»²⁶⁰.

Результаты социологического исследования, проведенного в 1991 г., свидетельствовали о том, что основными элементами отражения политической ситуации в массовом сознании являлись: синдром недоверия к большинству политических институтов и организаций; неверие в реальные властные возможности официальных носителей власти — Советов народных депутатов; нестабильность авторитета и доверия к вновь возникающим органам власти и отдельным политическим лидерам²⁶¹.

На фоне некоторой части фиксированных связей (института выборов, прописки, распоряжений властей) существует значительная сфера отношений, выражающих общественное мнение и настроения людей, откликающихся на повседневные события, но не закрепленные каким-либо институтом. В результате складываются такие явления, как уважение-неуважение к органам власти, подчинение-неподчинение, требование-послушание и т. д.

Как известно, общественное мнение имеет значение первичной социальной информации. В обществе постоянно происходит интенсивная циркуляция информации, касающейся целей и задач, форм и методов управления, принятия и исполнения решений по текущим и перспективным управленческим проблемам. Общественное мнение выражает свое отношение, например, по поводу состояния здравоохранения (указывая на его минусы и плюсы) или обращает внимание на те или иные вопросы медицинского обслуживания. Оно высказывает свои соображения об улучшении, например, организации жилищного строительства (подсказывая пути решения той или иной проблемы). По принципиальным вопросам общественное мнение выражает свою позицию как требование, то есть своего рода общественную норму, которая не должна игнорироваться²⁶².

В настоящее время ставятся вопросы: а) о «праве самоуправления», поскольку институт гражданского общества включает самоуправление; б) о «самоуправлении, которое приобретает свойство самоорганизованной публичной власти и самоосуществляемого управления и хозяйствования»²⁶³; в) о «самоуправлении, которое представляет собой управление общественными делами, построенное на основе самоорганизации, самодетельности и саморегулирования»²⁶⁴; г) о самоуправлении, в котором происходят дифференциации государственной власти²⁶⁵; д) о государстве, которое возрождает самоуправление в периоды кризиса государственной власти²⁶⁶.

²⁶⁰ Грушин Б. Смена цивилизаций // Свободная мысль. — 1991. — № 18. — С. 27.

²⁶¹ Социальная и социально-политическая ситуация в СССР. Состояние и прогноз // Под ред. Г. В. Осипова. — М., 1991. — С. 79.

²⁶² Сафаров Р. А. Общественное мнение и государственное управление. — М., 1975. — С. 60.

²⁶³ Тихомиров Ю. А. Публичное право: падения и взлеты // Государство и право. — 1996. — № 1. — С. 4–5.

²⁶⁴ Самоуправление: от теории к практике. — М., 1988. — С. 25–63.

²⁶⁵ Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государствоведения. — М., 1994. — С. 11–48.

²⁶⁶ Гильченко Л. В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. — 1996. — № 2. — С. 142.

Можно сделать вывод, что на каждом этапе исторического развития меняются характер и масштабы участия граждан в управлении, а значит, и соотношение между формами непосредственного, представительного и профессионального управления. Благоприятные объективные и субъективные факторы способствуют росту политического сознания и политической культуры всего населения, увеличению масштабов участия его в управлении.

Для самоуправления характерны иные связи субъектов и объектов. Здесь субъект становится объектом, а объект приобретает свойства субъекта управляющего воздействия. В этом смысле **самоуправление представляет собой систему управления общественными делами, построенную на основе самоорганизации, самостоятельности и саморегулирования**. Социальные общности — население городов, сел, работники отраслей и т. д. — сами образуют, избирают свои «рабочие органы». Эти органы им всецело подотчетны. Социальные нормы создаются путем прямого волеизъявления людей и служат их «самообязательством». Все это обуславливает новую форму публичной власти и управления ²⁶⁷.

Основоположники марксизма-ленинизма, почти не пользуясь этим термином, раскрыли природу данного явления. Они связывали трактовку самоуправления не только с централизацией и коммунальным устройством, сколько с организацией государственной власти и управления в масштабе социалистического и будущего коммунистического общества.

Ссылаясь на труды ученых, можно следующим образом охарактеризовать сущность «коммунистического самоуправления».

Во-первых, признание осуществимости полного самоуправления в будущей общественно-экономической формации, становления самоуправления трудящихся сначала в форме пролетарского, а затем общенародного государства. В. И. Ленин характеризовал социалистическое государство как единственный путь обучения людей управлять своими делами, как «немедленный приступ к настоящему народному самоуправлению». **Во-вторых**, самоуправление в точном смысле слова означает наивысшую форму демократического управления в обществе, отражающую высокий уровень производства, организации труда, культуры, сознания и самодисциплины граждан. **В-третьих**, самоуправление выражает полную производность общественных установлений от волеизъявления народа, всеобщее, поголовное участие всех граждан в управлении. К. Маркс и Ф. Энгельс неоднократно высказывали суждения по поводу государственного строя как «самоопределения народа», всеобщей ассоциации будущего общества, ассоциации производителей. Принципиальное значение имеет вывод К. Маркса о том, что положение, когда народом управляют, должно быть заменено самоуправлением народа. В. И. Ленин разъяснял смысл поголовного привлечения населения к управлению, природу власти при социализме как власти собственно объединения людей. **В-четвертых**, произойдет постепенная утрата политического характера общих функций, распределение их приобретает деловой характер. Так происходит своего рода переход от управления лицами к управлению производственными процессами (то есть переход от классового к общесоциальному регулированию).

²⁶⁷ Тихомиров Ю. А. Управление делами общества. — М., 1984. — С. 193–213; Самоуправление: от теории к практике. — М., 1995. — С. 25–63.

В-пятых, обеспечена реальная доступность функций управления всем гражданам, выполняющим их бесплатно, на общественных началах, по отбытии «урока» производственной работы. **В-шестых**, широко используются социальные нормы — саморегуляторы, выражающие осознанное отношение людей к соблюдению общепринятых правил общежития.

Отсюда возможно говорить о таких его видах, как **местное самоуправление** (в пределах административно-территориальных единиц), **национальное самоуправление** как реализация права наций на самоопределение, профессиональное самоуправление (на разных уровнях), **самоуправление по интересам** (в рамках объединений и общественных организаций). Выделялось и политическое самоуправление, для которого характерны разделение общественного труда по управлению и использование прежде всего государственных институтов, а также каналов непосредственной демократии, общественных организаций, осуществление политики внутри страны и в международной жизни, классовый характер, выражение интересов рабочего класса, совпадающих с интересами трудящихся, всего народа.

В бывших зарубежных социалистических странах были разные формы «народного самоуправления». Так, в Конституции СФРЮ была закреплена концепция самоуправленческого социализма. В ее рамках государство рассматривалось лишь в качестве гаранта. Согласно статье ПО Конституции НРБ, Народные Советы являлись органами государственной власти и народного самоуправления в общинах, районах и округах. В Венгрии Советы как органы народного представительства, самоуправления и администрации осуществляют власть народа. В Польше были приняты законы о рабочем самоуправлении, о системе Национальных Советов и территориального самоуправления.

Как видно, при всем разнообразии в построении и деятельности местных органов иностранных государств наблюдались и общие моменты. Это формирование местных органов путем выборов, самостоятельность на основе закона, «включенность» в общую систему государственного управления посредством субординации с представителями правительства.

Не без сильного влияния западных концепций и Европейской хартии местного самоуправления в преобразованиях в России на одно из первых мест выдвинулись вопросы устройства власти в центре и на местах. Концепция местного самоуправления получает идеологическое научное и законодательное признание и выражение. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 23 октября 1990 г. заложили фундамент новой концепции и практики. После распада Союза ССР в России нарастал протест против «всевластия Советов», и в результате в Конституции РСФСР 1978 г. и в Законе «О местном самоуправлении в Российской Федерации» были сделаны поправки, которые нашли отражение в Конституции 1993 г., где была закреплена новая система власти и местного самоуправления.

Сегодняшнее местное самоуправление характеризуется следующими признаками.

Во-первых, отделение местного самоуправления от государственной власти. **Во-вторых**, его независимость и самостоятельность в решении вопросов муниципальной собственности, местного бюджета, налогов, сборов, иных вопросов местного значе-

ния. **В-третьих**, двойкая характеристика самоуправления: как самоорганизации и самодеятельности граждан, населения и как институциональных форм осуществления. Структура органов местного самоуправления определяется населением.

Общие правовые корни республик бывшего Союза ССР повлияли на их сходные конституционные решения применительно к местному самоуправлению. В новых конституциях государств — участников СНГ данное понятие получило признание. Так, например, ст. 7 о разделении государственной власти и местного самоуправления, ст. ст. 77, 78 о местной государственной администрации Конституции Кыргызской Республики. Ст. ст. 99–105 Конституции Республики Узбекистан посвящены основам государственной власти на местах, в том числе органам самоуправления в поселках, кишлаках и аулах в лице сходов, аксакалов и их советников.

Применительно к институту, нормы которого определяют системы государственной власти и местного самоуправления, можно указать на следующие особенности: 1) это нормы по преимуществу прямого регулирующего действия, реализуются в конкретных правоотношениях; 2) в качестве субъектов правоотношений выступают органы государства и органы местного самоуправления в их статусе органов народовластия; 3) преобладающая по количеству часть норм устанавливается на основе Конституции России в актах текущего законодательства, детально определяющих порядок их образования, компетенцию, формы деятельности; 4) для норм этого института характерно специфическое отличие от других институтов, соотношение норм общефедеральных и действующих на территории каждого из 89 субъектов Российской Федерации, а также на территориях, в которых осуществляется местное самоуправление.

Таким образом, можно подвести основной итог: совокупность юридических особенностей, указанных выше и присущих составным частям отрасли конституционного права, и придает определенной группе норм качество элемента отрасли, занимающего относительно автономное положение в ее системе. При этом исходным началом, определяющим все юридические свойства элементов отрасли, является характер той сферы общественных отношений, которые регулируются составляющими их нормами, то есть предметом правового регулирования.

Сравнительное изучение законодательства и опыта местного самоуправления ввиду его разнообразия становится перспективным направлением научно-практических исследований.

7.2. Источники муниципального права

Источниками муниципального права являются акты, содержащие муниципально-правовые нормы.

Выделяется три группы источников муниципального права.

К первой группе относятся нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне. Это прежде всего *Конституция Российской Федерации* — главный источник муниципального права. Конституция Российской Федерации содержит нормы, закрепляющие исходные начала и принципы организации местного самоуправления, гарантии прав местного самоуправления.

Важнейшим источником муниципального права является *Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного само-*

*управления в Российской Федерации»*²⁶⁸ (с изменениями на 18 апреля 2005 г.²⁶⁹). В нем содержатся нормы, раскрывающие содержание основных понятий и терминов, используемых при правовом регулировании муниципальных отношений. Нормы данного Закона устанавливают полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, а также перечень вопросов местного значения, которые находятся в ведении муниципальных образований, ими закреплены основы деятельности местного самоуправления, формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления, государственные гарантии местного самоуправления и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Нормы муниципального права содержатся также в *других федеральных законах, затрагивающих вопросы местного самоуправления*. К их числу относится, например, Федеральный закон от 12.06.02 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁷⁰ (с изменениями на 11 декабря 2004 г.²⁷¹).

Источниками муниципального права являются *указы Президента Российской Федерации*, содержащие муниципально-правовые нормы: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации»²⁷² (с изменениями на 02.12.1998 г.²⁷³) и др.

Нормы муниципального права могут содержать постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации, которые также относятся к источникам муниципального права.

К источникам муниципального права относятся содержащие муниципально-правовые нормы *постановления Правительства Российской Федерации*, например, Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 1994 г. «Об утверждении Примерного порядка и использования региональных и местных внебюджетных фондов развития жилищного строительства».

Источниками муниципального права являются *нормативные правовые акты других федеральных органов исполнительной власти*, содержащие нормы муниципального права.

К первой группе источников муниципального права относятся также *постановления Конституционного Суда Российской Федерации*, например: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 1996 г. «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г.

²⁶⁸ Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40.

²⁶⁹ Федеральный закон от 18 апреля 2005 г. — № 34-ФЗ // Российская газета. — 2005. — № 82. — 21 апреля.

²⁷⁰ Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24.

²⁷¹ Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ // Российская газета. — 2004. — № 277. — 15 декабря.

²⁷² Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. — 1993. — № 7. — Ст. 562.

²⁷³ Указ Президента Российской Федерации от 2 декабря 1998 г. № 1454 // Российская газета. — 1998. — № 235. — 10 декабря.

„Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» (с изменениями от 22 апреля 1996 г.).

Вторую группу источников муниципального права составляют нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Это конституции республик, уставы других субъектов РФ, законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, о выборах в органы местного самоуправления. Кроме того, в эту группу источников муниципального права входят акты президентов республик, глав администраций других субъектов Российской Федерации, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, акты правительств, других органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, содержащие нормы муниципального права.

В третью группу источников муниципального права входят нормативные правовые акты, принятые путем прямого волеизъявления населения муниципальных образований, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Это прежде всего уставы муниципальных образований; общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования, принятие которых предусматривает устав данного образования; решения представительных органов местного самоуправления, устанавливающие порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью и другие нормативные правовые акты муниципальных образований.

7.3. Система самоуправления

Местное самоуправление — это деятельность самого населения местной административно-территориальной единицы и его выборных органов по управлению делами этой территории. Сходное понятие существует в законодательстве зарубежных стран. В Германии используется термин *«selbstverwaltung»* — самостоятельное управление, в Великобритании — *«self-government»* (самоуправление) и *«self-administration»* (местная администрация), во Франции термин «самоуправление» не используется, а применяется его аналог *«decentralization»* — децентрализация. Европейская хартия местного самоуправления под местным самоуправлением понимает право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (ст. 3).

Выделяется несколько систем местного (муниципального) управления и самоуправления.

Англосаксонская муниципальная система (Великобритания, США, Канада, Австрия и другие страны англосаксонской правовой системы) характеризуется следующими чертами: 1) местные представительные органы формально выступают как действующие автономно от центральной власти и власти вышестоящего уровня; 2) прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует; 3) на местах нет уполномоченных центрального правительства; 4) контроль за деятельностью местных органов осуществляется косвенным путем через центральные министерства, через суд. На местах населением избираются представительные органы и некоторые должностные лица. Эту систему можно в целом охарактеризовать как систему местного самоуправления.

Континентальная (европейская), или французская, муниципальная система (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) основана на сочетании прямого государственного управления на местах с местным самоуправлением. Она характеризуется передачей директив от центра на места, существованием целой серии агентов центра на локальном уровне, подчинением напрямую нижестоящих звеньев вышестоящим. Представительные органы создаются лишь в административно-территориальных единицах, признанных законодателем в качестве территориальных коллективов. На отдельных уровнях представительные органы могут вообще отсутствовать.

Смешанная муниципальная система (Германия, Австрия, Япония) обладает чертами англосаксонской и континентальной систем, а также имеет некоторые специфические черты ²⁷⁴.

7.4. Трудности становления местного самоуправления

Трудности становления местного самоуправления связаны с экономическими (например, затянувшийся кризис в переходе к рыночным отношениям), финансовыми (ограниченность доходной базы и несбалансированность местных бюджетов), социальными (распад существовавшей ранее социальной инфраструктуры, резкое снижение уровня жизни населения и т. д.), политическими (падение доверия населения к институтам власти) факторами. Сюда же можно отнести дублирование функций органов местного самоуправления органами государственного управления, а также несовершенную систему образования гражданского общества.

7.5. Тенденции развития местного самоуправления в Российской Федерации

На современном этапе местное самоуправление в Российской Федерации выражается в осуществлении единой публичной власти народа, не входя в систему органов государственной власти ²⁷⁵. Это нашло подтверждение в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г.

Представляет практический интерес анализ данного закона, проведенного В. И. Васильевым ²⁷⁶.

Данный Федеральный закон является четвертым, если первым считать Закон СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» ²⁷⁷, вторым Закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» ²⁷⁸, третьим Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ²⁷⁹.

²⁷⁴ Понятие местного самоуправления подробно см.: Концептуальные проблемы местного самоуправления: Сб. науч. тр. Серлитамакского юридического факультета. — Вып. 1. — Уфа, 1998. — С. 3–4, 47, 133, 159, 166.

²⁷⁵ Хабриева Т. Я. Современная конституция и местное самоуправление // Ж-л российского права. — 2005. — № 4. — С. 14.

²⁷⁶ Васильев В. И. Местное самоуправление: закон четвертый // Ж-л российского права. — 2004. — № 1. — С. 5–14.

²⁷⁷ Ведомости СССР. — 1980. — № 16. — Ст. 267.

²⁷⁸ Ведомости РСФСР. — 1991. — № 29. — Ст. 1010.

²⁷⁹ Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3506.

Данный закон отличается следующими признаками.

Во-первых, новый закон стал единственным правовым документом, определяющим на федеральном уровне общие принципы организации местного самоуправления. Если раньше эти принципы могли регулироваться и другими федеральными законами, то теперь все сосредотачивается в одном акте. Закон объединил в себе ряд законопроектов, которые подготавливались в течение нескольких лет Государственной Думой, но по разным причинам не были завершены: «Об основах статуса выборного должностного лица местного самоуправления в Российской Федерации», «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», «Об органах территориального общественного самоуправления», «Об основных гарантиях граждан на участие в осуществлении местного самоуправления». Он включил в себя отдельные нормы федерального закона 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»²⁸⁰, который перестал действовать со вступлением в силу нового акта.

Во-вторых, он централизовал нормативное регулирование ряда вопросов местного самоуправления, переведя его с регионального на федеральный уровень. Согласно прежнему Федеральному закону, к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относилось принятие и изменение законов субъектов РФ о местном самоуправлении; разграничение предметов ведения между муниципальными образованиями при многоуровневой организации МС; определение условий и порядка контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъекта РФ; установление порядка регистрации уставов муниципальных образований; определение порядка установления территорий муниципальных образований и др. Некоторые субъекты РФ, хотя и не в полной мере, реализовали эти полномочия. Однако в большинстве регионов органы государственной власти какое-то время вели себя пассивно.

В-третьих, наличие пробелов в нормативной базе местного самоуправления обусловило усиление федерального участия в правовом регулировании всей системы публичной власти. В частности содержание общих принципов организации местного самоуправления, находящихся, согласно Конституции РФ, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в новом законе выглядит иначе, чем в прежнем. Так на федеральный уровень вынесено решение вопросов, многие из которых уже апробированы в региональном законодательстве.

В-четвертых, с принятием нового федерального закона существенно изменилась сама система законодательства о местном самоуправлении, а если учитывать предусмотренное Законом расширение нормотворческих возможностей муниципальных органов, — система всех правовых актов о местном самоуправлении. Их смысл в том, чтобы повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и осуществлении отдельных государственных полномочий, привести нормативную модель местного самоуправления в соответствие с общественной практикой.

В-пятых, принципиально новым является подход к территориальной организации местного самоуправления. Если прежний закон обозначал лишь возможность

²⁸⁰ Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 39. — Ст. 4464.

существования в границах одного муниципального образования других муниципальных образований, то теперь четко определена необходимость создания различных типов муниципальных образований, в том числе сложносоставных, включающих в себя другие муниципальные образования. Определено, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, городских округах и муниципальных районах. Таким образом, местное самоуправление должно развиваться не только в городских центрах и поселках, как это по преимуществу было до сих пор, но и на всех сельских территориях, и не только в крупных и средних, но и в небольших населенных пунктах.

Необходимость такой конкретизации территориальной организации местного самоуправления обусловлена тем, что Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» исходил из сложившегося административно-территориального деления. В соответствии с Федеральным законом 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территории муниципальных образований определяли органы государственной власти субъектов РФ. Но ввиду отсутствия в Федеральном законе четких критериев территориальной организации местного самоуправления сложились различные ее модели. В одних субъектах муниципальные образования были созданы только на уровне населенных пунктов (городов, поселков и так далее), в других муниципальная власть создавалась только на районном уровне, в третьих присутствовали обе модели, однако полномочия между муниципальными образованиями не были четко разграничены. Ни один из выбранных подходов не позволял решать вопросы местного значения: в поселениях, небольших по площади и численности населения, не хватало ресурсов; в районе муниципальная власть оказывалась слишком отдаленной от населения для решения, например, таких вопросов, как благоустройство территории, коммунальное хозяйство; третья модель не позволяла разграничить вопросы местного значения между различными типами муниципальных образований, поскольку перечень таких вопросов был единый. Соответственно, были трудности и с передачей на местный уровень отдельных государственных полномочий.

В-шестых, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления, гарантии его осуществления. Характерно то, что в нем разграничены полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления, в том числе:

— приведение в соответствие с требованиями Федерального закона конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ;

— установление и изменение границ территорий муниципальных образований;

— наделение населенных пунктов и территорий статусом муниципальных образований;

— преобразование муниципальных образований;

— установление наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа);

— установление численности представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований и сроки их полномочий;

— определение порядка назначения, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов;

— правовое регулирование муниципальной службы;

— установление порядка проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;

— назначение членов конкурсной комиссии на замещение должности главы местной администрации;

— расторжение контракта с главой местной администрации;

— обеспечение безвозмездной передачи в муниципальную собственность находящегося в собственности субъекта РФ имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения,

— установление требований к формированию, утверждению, исполнению местного бюджета и контролю за его исполнением;

— установление порядка осуществления расходов местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий;

— установление налоговых ставок региональных налогов и сборов, зачисляемых в местные бюджеты;

— определение порядка расчета нормативов отчислений от региональных налогов и сборов;

— передача отдельных государственных полномочий с передачей имущества и предоставлением субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления данных полномочий;

— отмена муниципальных правовых актов, регулирующих осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

— роспуск представительного органа муниципального образования;

— принятие решения о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления — обеспечение реализации законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ;

— назначение проведения референдума в случае неназначения представительным органом местного самоуправления;

— обеспечение проведения съездов муниципальных образований субъектов РФ в целях создания советов муниципальных образований;

— определение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления;

— установление административной ответственности граждан, руководителей организаций, должностных лиц органов государственной власти и должностных лиц органов местного самоуправления за неисполнение муниципальных правовых актов, за нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления.

Данный Федеральный закон установил требования и критерии создания муниципальных образований в Российской Федерации на основе двухтиповой модели

местного самоуправления²⁸¹, в связи с чем признается необходимым дополнение ст. 77 Конституции Российской Федерации следующим положением. «По предметам совместного ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также по вопросам, переданным органам местного самоуправления муниципальных образований в порядке наделения их государственными полномочиями, исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации и исполнительные органы местного самоуправления муниципальных образований образуют единую систему исполнительной власти в соответствующих субъектах Федерации»²⁸².

По мнению ученых, при включении местного самоуправления в систему государственной власти в Российской Федерации, во-первых, вертикаль исполнительной власти, основанная на полномочиях федеральных органов исполнительной власти, должна распространяться также на местное самоуправление в той части, в которой исполнительные органы местного самоуправления осуществляют государственные обязанности по предметам ведения Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В результате образуется вертикаль исполнительной власти: «Российская Федерация — субъекты Российской Федерации — муниципальные образования». Во-вторых, образуется вторая вертикаль исполнительной власти: «субъекты Российской Федерации — муниципальные образования», в рамках которой органы местного самоуправления осуществляют государственные обязанности по предметам ведения субъектов Российской Федерации и полномочиям субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом муниципальные образования остаются самостоятельными при осуществлении ими полномочий по собственным предметам ведения²⁸³.

Уместно подчеркнуть, что установление и изменение границ муниципальных образований, как и прежде, относится к компетенции субъектов РФ с учетом размеров территорий сельских и городских поселений.

Согласно упомянутому закону муниципальное образование каждого типа — поселение, муниципальный район, городской округ — решает свой круг вопросов местного значения. Если прежде предметы ведения муниципальных образований различных уровней должны были разграничиваться законами субъектов РФ (чего на практике почти не было), то теперь их исчерпывающие перечни закреплены Федеральным законом.

Наряду с общими признаками, рассматриваемый Федеральный закон характеризуется и частными особенностями. Так, в определении круга вопросов местного значения он исходит из принципа субсидиарности — в ведение муниципальных образований разных уровней включены те вопросы, которые на данном уровне могут

.....
²⁸¹ Хабриева Т. Я. Современная конституция и местное самоуправление // Ж-л российского права. — 2005. — № 4. — С. 10–18.

²⁸² Соломка Н. И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Автореф. дис. . . . к. ю. н. — Екатеринбург, 1999. — С. 6.

²⁸³ Берг О. В. Совершенствование взаимодействия государственной власти и местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2003. — № 5. — С. 17–21. О формировании исполнительного звена муниципальной власти в отечественной и зарубежной практике см.: Там же. — С. 22–27.

решаться наиболее эффективно, с оптимальным результатом. Поэтому объем дел, которыми теперь будут заниматься поселенческие муниципалитеты, меньше возложенного на муниципальные районы и городские округа. Более того, с учетом реальных условий и возможностей решение некоторых вопросов, входивших в круг обязанностей органов местного самоуправления, передается органам государственной власти субъектов РФ. Это прежде всего касается сферы образования. В старом законе была закреплена довольно расплывчатая общая обязанность муниципальных образований организовывать, содержать и развивать муниципальные учреждения дошкольного, основного общего и профессионального образования. Ныне из круга вопросов местного значения, решаемых муниципальными районами и городскими округами, организация профессионального образования исключена. Данные муниципалитеты призваны заботиться о предоставлении общедоступного и бесплатного начального общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, но за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса (зарплата учителям), отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

При этом следует особо подчеркнуть, что решение всего перечня вопросов местного значения обязательно для муниципальных образований. Это своеобразные «правообязанности» муниципалитетов, реализация которых должна происходить в рамках местных бюджетов. Правда, органы местного самоуправления вправе решать и другие вопросы, коль скоро они не отнесены к компетенции иных муниципальных образований, органов государственной власти и не исключены из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ. Однако теперь это право по сравнению с прежним ограничено: решение таких вопросов возможно только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств. При этом исключается использование субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ.

Точно так же Закон вносит относительную ясность в разграничение полномочий органов местного самоуправления и государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Теперь полномочия органов местного самоуправления, устанавливаемые федеральными законами и законами субъектов РФ по вопросам, отнесенным Федеральным законом к вопросам местного значения, являются государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления со всеми вытекающими отсюда последствиями. Этим правилом ставится заслон так называемым федеральным и региональным мандатам, то есть устанавливаемым «сверху» социальным обязательствам, не обеспеченным соответствующими финансовыми и материальными ресурсами.

Возможность наделения отдельными государственными полномочиями предусмотрена, как правило, для муниципальных районов и городских округов. Сельские и городские поселения в принципе освобождаются от обязанности выполнения этих полномочий с учетом их ограниченных возможностей. Восполняя правовой пробел, Закон определяет порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, обязательный как для федеральных, так и для региональных органов государственной власти. Защищая органы местного самоуправления от возможного произвола федеральных и региональных органов государствен-

ной власти, Закон указывает, что несоблюдение порядка наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, признанное в судебном порядке, является основанием для отказа от их исполнения.

Принципиальная особенность нового закона состоит и в его направленности на расширение самостоятельного решения вопросов местного значения непосредственно населением. Документ содержит перечень форм осуществления населением местного самоуправления и участия граждан в реализации местного самоуправления. Кроме местного референдума и выборов предусмотрено голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования. Новая форма «прямой муниципальной демократии» — публичные слушания, на которые в обязательном порядке выносятся проект устава муниципальных образований, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, проекты планов и программ развития муниципальных образований, а также вопросы о преобразовании муниципальных образований. Предполагаются опросы граждан для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органов местного самоуправления, а также органов государственной власти.

Все это должно усилить начало самоорганизации населения в осуществлении местного самоуправления, укрепить связи граждан с органами местного самоуправления, обеспечить открытость и гласность работы всех самоуправленческих структур.

Существенны перемены и в системе органов местного самоуправления. Если прежний закон устанавливал альтернативные возможности создания этих органов, отдавая окончательное решение организационных вопросов на усмотрение муниципалитетов и их населения (кроме обязательных представительных органов), то новый жестко определяет перечень основных органов местного самоуправления. Это представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация и контрольный орган, причем первые три определяются как обязательные. Возможности населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ) теперь ограничены.

Особый порядок предусмотрен для формирования представительных органов муниципальных районов. Они либо избираются на основе прямого, всеобщего волеизъявления избирателей, либо составляются из глав поселений, расположенных в границах муниципального района, и из депутатов представительных органов этих поселений. Второй способ усиливает контакты муниципальных образований разных уровней, но может осложнить выполнение функции представительства, ослабить связи с избирателями. Поэтому Закон отдает предпочтение первому из названных способов, ограничивая применение второго рядом условий.

Предусматривая в системе органов местного самоуправления наличие исполнительно-распорядительного органа, Закон определяет возможность назначения лица на должность главы этого органа (главы администрации) по контракту, заключаемому на основе конкурса. В правовые отношения между органами местного самоуправления привнесены элементы сдержек и противовесов, характерные для системы разделения властей на региональном и федеральном уровнях государственной власти. Они направлены, с одной стороны, против характерного для современной практики чрезмерного усиления единоличной власти глав муниципальных образований, а с другой — против неоправданного вмешательства представительных органов в исполнительно-распоря-

дательную деятельность. Все это должно оптимизировать разделение труда разных муниципальных органов, повысить эффективность их деятельности.

Уточнены содержание и формы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, контроля их деятельности. Серьезная новелла — установление возможности временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ. Прежние законодательные акты, а также решения Конституционного Суда РФ такую возможность исключали. Однако практика показала, что без прямой организационной помощи органам местного самоуправления со стороны органов государственной власти они не в состоянии выйти из сложных ситуаций, вызываемых как объективными, так и субъективными факторами.

В Законе четко прописаны условия, при которых полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления переходят в руки органов государственной власти. Одно из них — крупная просроченная задолженность муниципального образования (превышающая 30 % собственных доходов бюджета). В этом случае по решению органов государственной власти субъекта РФ и при соблюдении установленного Законом порядка может вводиться временная, сроком до одного года, финансовая администрация в целях восстановления платежеспособности муниципального образования. Очевидно, что такая мера включает органы местного самоуправления данного муниципального образования в систему органов государственной власти, что сомнительно с точки зрения ее соответствия Конституции РФ, устанавливающей обособленность органов местного самоуправления по отношению к органам государственной власти²⁸⁴.

В то же время, как правильно подчеркивает профессор М. М. Курманов, структура органов местного самоуправления в случае образования на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае преобразования существующего муниципального образования определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью населения менее 100 человек — на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования. Такой же порядок установлен при определении структуры органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований (ч. 5 ст. 85).

По его мнению, назначение и обеспечение проведения местного референдума или схода граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования должны осуществляться органами государственной власти субъекта РФ при наличии соответствующей инициативы жителей вновь образованного муниципального образования.

При отсутствии инициативы граждан о проведении местного референдума (схода граждан) структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания.

Он вполне обоснованно считает правомерным формирование представительного органа муниципального района из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых

²⁸⁴ Васильев В. И. Местное самоуправление: закон четвертый // Ж-л российского права. — 2004. — № 1. — С. 5–14.

представительными органами из своего состава. Такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы должно быть поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района ²⁸⁵.

7.6. Сущность «прямой муниципальной демократии»

Под «**прямой муниципальной демократией**» понимается институт публичных слушаний, который был введен в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции 2003 г. Правовые рамки, регламентирующие проведение публичных слушаний, позволяют говорить о новом качественном отличии от сложившегося представления о депутатских слушаниях, хорошо практикуемых в различных муниципальных образованиях.

Принципиальным отличием является то, что публичным слушаниям придан статус организационной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Сложившаяся практика проведения депутатских («парламентских») слушаний предусматривала в большинстве своем, что такие слушания проводились под эгидой представительного органа местного самоуправления. В некоторых муниципальных образованиях открытые слушания организовывались и проводились структурными подразделениями администрации и структурными подразделениями администрации муниципального образования. Зачастую эти открытые слушания предписывалось проводить для обсуждения вопросов градостроительной деятельности, выделения земельных участков, осуществления экологических программ и т. д. Порядок выдвижения инициативы о проведении слушаний, порядок их подготовки и проведения устанавливался регламентом представительного органа либо главой муниципального образования, а в редких случаях — специальным нормативным правовым актом муниципального образования.

В новой редакции Федерального закона предписано, что порядок организации и проведения публичных слушаний должен определяться уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления. Ч. 1 ст. 28 указанного закона также установлено, что публичные слушания проводятся представительным органом муниципального образования и главой муниципального образования. Учитывая совокупность установленных новой редакцией Федерального закона требований о статусе публичных слушаний, сегодня можно говорить о публичных слушаниях всего муниципального образования, а не какого-либо органа местного самоуправления или должностного лица.

По мнению ученых, действующее законодательство предусматривает два варианта подготовки, организации и проведения публичных слушаний.

Первый вариант характеризуется целесообразностью создания в муниципальном образовании специальных общественных консультативно-совещательных структур, которые будут выступать одним из ведущих «независимых» институтов, представляющих интересы (группы интересов) населения муниципального образования при подготовке и проведении публичных слушаний. Решения представительного органа

²⁸⁵ Курманов М. М. Местное самоуправление, его полномочия // Право и жизнь (г. Казань). — 2004. — № 4 (29). — С. 21.

муниципального образования и главы муниципального образования по всем вопросам подготовки и проведения публичных слушаний должны приниматься с учетом мнения этих совещательных органов. Такой вариант наиболее приемлем в городских округах и муниципальных районах, а также в поселениях с большой численностью населения. Вариант предусматривает не прямое — через своих представителей — участие заинтересованных жителей в подготовке и проведении публичных слушаний.

Второй вариант характеризуется непосредственным участием жителей в проведении представительным органом и главой муниципального образования публичных слушаний. Такой вариант организации публичных слушаний наиболее приемлем для поселений и муниципальных районов с небольшой численностью населения и с компактной территорией муниципального образования.

Цели и предметы проведения публичных слушаний. В ч. 1 ст. 28 новой редакции Федерального закона устанавливается, что целью проведения публичных слушаний является обсуждение проектов муниципальных правовых актов с участием жителей муниципального образования. По существу, в этой формуле определяются две основные цели: информирование жителей муниципального образования о наиболее важных вопросах, по которым предполагается принятие соответствующих решений органами и должностными лицами местного самоуправления, и выявление мнения жителей по поводу как содержания этих вопросов, так и качества представляемых проектов решений.

В ч. 3 ст. 28 новой редакции Федерального закона содержится перечень подлежащих обязательно вынесению на публичные слушания правовых актов и иных вопросов. После вступления (с 1 января 2006 г.) в действие новой редакции Федерального закона в полном объеме обязательно рассмотрению на публичных слушаниях подлежат:

- проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав;
- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- проекты планов и программ развития муниципального образования;
- вопрос о преобразовании муниципального образования.

Сложность и значимость вопросов, подлежащих обязательно рассмотрению на публичных слушаниях, требует привлечения экспертов, специалистов, авторитетных жителей муниципального образования, представителей различных политических сил и общественных объединений²⁸⁶.

7.7. Разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления

После принятия Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. проблемы разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления рассматриваются учеными с трех точек зрения. **Во-первых**, с позиции передачи орга-

²⁸⁶ Белкина О. В. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления в соответствии с требованием нового ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Научно-методический сборник. — Вып. 4. — Салехард, 2004. — С. 36–37.

нам местного самоуправления муниципальных образований в порядке наделения их государственными полномочиями (Соломка Н. И.). **Во-вторых**, с позиции разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (Кондрашев А. А). **В-третьих**, с позиции реализации нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения (Чурсина Е. В., Маликов М. Ф.). В целом же все эти три аспекта определены в рамках федеративных отношений и развития самостоятельности субъектов федерации (Конев Ф. Ф., Маликов М. Ф.). Причем, они обусловлены необходимостью научного осмысления роли опережающего или блокирующего правового регулирования в Российской Федерации. Кроме того, в разграничении полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления возникли проблемы соотношения государственной и публичной власти.

По точному определению профессора Т. Я. Хабриевой, это предполагает предварительное решение некоторых принципиальных вопросов конституционного уровня: о характере власти местного самоуправления, об отношениях его органов с органами государства, о пределах и формах государственного регулирования местного самоуправления²⁸⁷.

Действительно, разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления может осуществляться в рамках различных подходов: правовое регулирование разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в законодательстве о местном самоуправлении, в законах, регулирующих правоотношения в отдельных сферах общественной жизни (отраслевом законодательстве); разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в процессе их делегирования исходя из характера реальной ситуации, развития взаимоотношений и актуальности решаемых задач. К настоящему моменту сложилась ситуация, когда проблемы разграничения полномочий между органами власти различных уровней должны решаться, хотя и с учетом выбора определенной теоретической позиции, в рамках уже сложившихся правовых реалий и конкретной практики, имеющих свои особенности на территории отдельных субъектов РФ и муниципальных образований.

Согласно Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться законами отдельными полномочиями государственных органов с передачей необходимых для этого финансовых и иных материальных ресурсов. Реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти. В Законе 2003 г. отражены вопросы наделения органов местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации отдельными государственными полномочиями. Соответственно Закон возлагает на федеральный или региональные бюджеты бремя финансового обеспечения осуществляемых органами местного самоуправления государственных полномочий. Кроме того, Закон создает ощутимые преграды возможному произволу федеральных и региональных органов государственной власти в обременении органов местного самоуправления государственными полномочиями, устанавливая, что несоблюдение порядка наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, при-

.....
²⁸⁷ Хабриева Т. Я. Современная конституция и местное самоуправление // Ж-л российского права. — 2005. — № 4. — С. 13.

знанное в судебном порядке, является основанием для отказа от их исполнения (ст. 20).

По признанию Т. Я. Хабриевой, должностные лица муниципальных образований, ответственные за осуществление полномочий государства, встраиваются в систему государственного управления. В связи с этим встает вопрос о соотношении административно-территориальных единиц (создаваемых специально для осуществления отдельных государственных полномочий) и муниципальных образований. Отсюда, важно четко отграничить понятия административно-территориальной единицы и муниципального образования, как единиц разного характера.

Следует подчеркнуть, что согласно Закону РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации в значительной степени предопределяла проблемы административно-территориального деления. Однако Федеральным законом 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территории муниципальных образований определяли органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Ввиду отсутствия в Федеральном законе четких критериев территориальной организации местного самоуправления сложилась различные ее модели. В одних субъектах муниципальные образования были созданы только на уровне населенных пунктов (городов, поселков и так далее). В других — муниципальная власть создавалась только на районном уровне. В третьих присутствовали обе модели, однако полномочия между муниципальными образованиями не были четко разграничены. Ни один из выбранных подходов не позволял решать вопросы местного значения: в поселениях небольших по площади и численности населения не хватало ресурсов; в районе муниципальная власть оказывалась слишком отдаленной от населения для решения, например, таких вопросов, как благоустройство территории, коммунальное хозяйство; третья модель не позволяла разделить вопросы местного значения между различными типами муниципальных образований, поскольку перечень таких вопросов был единый. Соответственно, были трудности и с передачей на местный уровень отдельных государственных полномочий²⁸⁸.

В связи с этим представляется обоснованным предложение о дополнении ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации следующего содержания: «По предметам совместного ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также по вопросам, переданным органам местного самоуправления муниципальных образований в порядке наделения их государственными полномочиями, исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации и исполнительные органы местного самоуправления муниципальных образований образуют единую систему исполнительной власти в соответствующих субъектах Федерации»²⁸⁹.

²⁸⁸ Хабриева Т. Я. Там же. — С. 15–16.

²⁸⁹ Соломка Н. И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Автореф. дис. ... к. ю. н. — Екатеринбург, 1999. — С. 6.