

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

© 2017 Маремкулова Рузанна Натарбиевна

кандидат экономических наук, доцент кафедры конституционного
и административного права

© 2017 Гужежева Алина Асламурзовна

© 2017 Кунижева Лина Заурбековна

© 2017 Чепкенчиев Ислам Рашидович

Кабардино-Балкарский государственный университет имени Х.М. Бербекова
360004, Кабардино-Балкарская Республика, г. Нальчик, ул. Чернышевского, д. 173
E-mail: mnruzanna@mai.ru, Gukezheva94@mail.ru, Konokova313@mail.ru,
Nikivsezanyatbl@mail.com

Рассматривается правовая основа местного самоуправления, которую составляет система нормативных правовых актов, определяющих организацию, формы осуществления и гарантии местного самоуправления, его задачи и функции, а также компетенцию и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, их взаимоотношения с органами государственной власти, гражданами и их объединениями в Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, правовое регулирование, муниципальное образование, закон, органы государственной власти, народовластие, органы местного самоуправления.

Формирование местного самоуправления в России ознаменовало собой серьезный прорыв, став одним из звеньев реформирования в России механизма народовластия.

В настоящее время интерес к проблематике местного самоуправления вызван укреплением системы власти, где особое значение приобретают проблемы выстраивания вертикали власти, вопросы демократии и самоуправления.

Нормативное определение местного самоуправления в Российской Федерации представлено в федеральных законах от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ), а также в Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г., ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ.

Законодатель установил, что местное самоуправление - признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно и через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ более полно воспроизведены конституционные положения о том, что местное самоуправление - это форма осуществления народом своей власти, признаваемая, гарантируемая и осуществляемая на всей территории Российской Федерации, одна из основ конституционного строя. В ст. 3 Европейской хартии местное самоуправление определяется как право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность в интересах местного населения.

По своей сути оба определения местного самоуправления тождественны. Это проявляется, прежде всего, в оценке его как института публичной власти. Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление представляет собой самостоятельный уровень публичной власти. Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93, 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. “Об органах исполнительной власти в Республике Коми” содержится “указание на то, что органы местного самоуправления являют-

ся органами власти, что само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной”¹.

Реформа законодательных основ местного самоуправления, начатая по инициативе Президента Российской Федерации и включающая в себя принятие Федерального закона № 131-ФЗ, была обусловлена необходимостью приблизить органы местного самоуправления к населению, обеспечив при этом их реальную способность эффективно хозяйствовать на своем уровне.

Более чем десятилетний опыт применения Закона привел к пересмотру объема участия федеральных и региональных органов государственной власти в законодательном регулировании местного самоуправления и к переменам в самом правовом статусе местного самоуправления. Пакет федеральных законов вновь расширил возможности субъектов Федерации в правовом регулировании местного самоуправления. Сам подход к определению полномочий регионов в данной области остался прежним - “разрешительным”. Органы государственной власти субъектов Федерации могут принимать нормативные акты в сфере местного самоуправления в случаях и порядке, определенных федеральным законом. Однако число этих случаев существенно увеличилось. Субъекты Федерации получили правовые возможности приспособлять, по сути, каждый муниципалитет к условиям его деятельности, хотя и на основе федерального и регионального законодательства².

В настоящее время можно сказать, что практика правоприменения вышеуказанных законодательных актов отошла от целей муниципальной реформы, одна из которых состоит в приближении местной власти к населению. Это стало возможным, потому что Федеральный закон № 131-ФЗ, расширяя дискреционные возможности субъектов РФ в регулировании организации местного самоуправления, не определил гарантии обеспечения и защиты конституционных основ народовластия, реализуемых путем свободных выборов и самостоятельности местного самоуправления.

Если исходить из конституционной концепции местного самоуправления, то правовой выход из сложившейся ситуации видится в возвращении к порядку, в соответствии с которым структура органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования,

принимаемым представительным органом местного самоуправления. Обоснованность такого порядка подтверждена рядом решений Конституционного Суда РФ. Например, в определении от 2 ноября 2002 г. № 236-О по запросу Верховного суда Кабардино-Балкарской Республики о конституционности ст. 2 и п. 3 ст. 17 Закона Кабардино-Балкарского района “О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике” говорится: “Конституционный Суд Российской Федерации уже подтвердил право граждан, проживающих на территории муниципального образования, непосредственно или через представительный орган местного самоуправления определять способы формирования органов местного самоуправления и само их формирование. Из этого также следует обязанность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно без вмешательства органов государственной власти и государственных должностных лиц определять способ формирования и само формирование органов местного самоуправления и избрание ими главы муниципального образования. Иное не согласуется с прямым действием и единообразным применением Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации”. Нет оснований менять эти правовые позиции Конституционного Суда РФ.

Если все же в силу сложившихся обстоятельств признается необходимость расширения участия субъектов РФ в определении структуры органов местного самоуправления, то в федеральном законодательстве должны быть закреплены гарантии обязательного учета при решении таких вопросов мнения населения соответствующих муниципальных образований. При этом соответствующие вопросы организации местной власти должны быть отнесены к вопросам местного значения, чтобы не создавались противоречия в регулировании местного самоуправления различными федеральными законами.

В течение длительного времени и до сих пор усилия федеральных, региональных и муниципальных властей, ставящих целью сближение органов местного самоуправления с населением, сосредоточивались на развитии и внедрении таких форм взаимодействия муниципалитетов и

граждан, в которых члены местных сообществ выступают не как равноправные партнеры органов местного самоуправления, а как помощники и советники. Проходят публичные слушания, созываются собрания, конференции, функционирует общественное территориальное самоуправление, создаются общественные палаты, советы при органах местного самоуправления из представителей различных профессиональных и социальных организаций, внедряются системы поддержки инициатив граждан, проводится оценка населением деятельности руководителей муниципальных органов, в том числе через Интернет, и т.п. Все эти формы связи органов местного самоуправления позволяют актуализировать деятельность местных властей, делать ее более адекватной нуждам и потребностям жителей городов и сел. Однако правовая юридическая значимость мнений, суждений, предложений, рекомендаций ограничена. Даже если рекомендации граждан достаточно аргументированы и обоснованы, окончательное слово в их судьбе принадлежит именно властным структурам и оспорить в суде это слово общественники права не имеют.

Определяя способы реализации местного самоуправления, Конституция РФ ставит на первое место именно прямые формы осуществления гражданами местного самоуправления (ст. 130).

Формы непосредственной демократии известны и определены Конституцией РФ, федеральным законодательством. Это, кроме выборов, референдум, отзыв избранных депутатов и руководителей муниципалитетов, голосование по вопросам территориального устройства, сходы граждан. К сожалению, на практике они применяются крайне редко. Причин тому много. Одна из них - усложненные процедуры использования некоторых форм прямой демократии. Это прежде всего касается местного референдума и отзыва избранных лиц. Кроме того, требует расширения в законодательном порядке круг вопросов, которые не могут решаться без применения форм непосредственной демократии, без вынесения их на голосование населения.

Наибольшие возможности в этом отношении у первичного звена местного самоуправления - сельских и городских поселений.

Особое внимание следует уделить проблеме распоряжения муниципальным имуществом. Согласно Гражданскому кодексу РФ и Федераль-

ному закону № 131-ФЗ органы местного самоуправления владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью. Эта формула предполагает в качестве первичного собственника муниципального имущества муниципальное образование, от имени которого и действуют органы местного самоуправления. Люди, проживающие на данной территории, составляющие местное сообщество, и являются первичными собственниками муниципального имущества. И, представляя в соответствии с законом право владения, пользования и распоряжения объектами муниципальной собственности органам местного самоуправления, они не теряют права определять их судьбу.

Также одним из существенных приоритетов законодательного регулирования местного самоуправления является совершенствование территориального устройства местного самоуправления. Одна из проблем этого устройства состоит в отсутствии четкого законодательного определения понятия населенного пункта, достаточных правовых гарантий сохранения границ этих пунктов, их категориальных критериев. На федеральном уровне сейчас зафиксированы некоторые видовые признаки муниципальных образований. Однако особенности населенных пунктов, являющихся базовыми территориальными элементами муниципальных образований, здесь не определены.

Статус населенных пунктов, формирующих территориальные единицы местного самоуправления, и их специфику регулирует законодательство субъектов Федерации об административно-территориальном делении регионов. Как показывает практика, это позволяет субъектам Федерации путем решения вопросов административно-территориального деления вторгаться в регулирование территориального устройства местного самоуправления.

Определяя типологию населенных пунктов, законы некоторых субъектов Федерации изменяют сущность самоуправленческого статуса территорий.

Избавиться от таких недостатков поможет федеральное законодательство, задача которого состоит в том, чтобы определить основные признаки различных видов населенных пунктов, как это было сделано в свое время законодательством РСФСР. Наряду с этим федеральному законодателю предстоит решить некоторые другие воп-

росы, прямо или косвенно связанные с территориальным устройством местного самоуправления.

Особо следует выделить проблему соотношения полномочий органов местного самоуправления, связанных с решением вопросов местного значения и государственных задач, которая уже затрагивает конституционные основы местного самоуправления.

Подчас не просто разграничить государственные и местные дела. Однако, как правило, результаты решения местных дел непосредственно во времени и пространстве не выходят за пределы территории данного муниципального образования. В вопросах местного значения заключен главным образом социальный смысл. Он проявляется в оказании органами местного самоуправления муниципальных услуг населению. Будучи одной из форм публичных услуг, муниципальные услуги выступают в основном как первичные базовые услуги, они обусловлены естественными потребностями людей и оказывают непосредственное влияние на уровень и качество жизни населения³.

Вместе с тем следует иметь в виду, что Конституция РФ, определяя решение вопросов местного значения как главную функцию органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 132), в то же время предусматривает возможность наделения муниципалитетов отдельными государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132). Но фактически эти полномочия из "отдельных" превращаются в основные и преобладают в общей сумме полномочий органов муниципальной власти. В ряде городских округов и муниципальных районов расходы бюджетов на 60-70 % состоят из расходов на осуществление государственных полномочий. В соответствии с п. 5 ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления могут расходовать средства местного бюджета на осуществление переданных им государственных полномочий, но не вправе использовать средства, выделяемые на государственные цели, для решения вопросов местного значения. За невыполнение государственных обязанностей установлены жесткие меры ответственности для руководителей муниципалитетов, применяемые независимо от того, как они справляются с местными делами, хотя ради решения этих дел они, согласно Конституции РФ, и созданы. Принесло бы пользу определение хотя бы приблизительной

доли (1/3 или 1/4) расходов муниципальных бюджетов, которые тратятся муниципалитетами на решение государственных задач. Иначе органы местного самоуправления все больше будут походить на местные советы народных депутатов, которые, как известно, отвечали вместе с партийными комитетами за все, что происходило на их территории.

Точное определение компетенции местного самоуправления, ясное разграничение полномочий органов муниципальной и государственной власти составляют непереносимое условие эффективной организации важнейшего института народовластия. Но для реального местного самоуправления этого недостаточно. Если полномочия не поддержаны с материально-финансовой стороны, самоуправление теряет смысл.

Важно отметить, что в последние годы существенно замедлился процесс приватизации муниципального имущества. А ведь передача этого имущества в руки частных предпринимателей не только повысила бы эффективность управления объектами муниципального хозяйства, но и освободила бы местный бюджет от ряда расходных обязательств. Понятно, что передача объектов муниципальной собственности в частные руки не должна быть самоцелью. Она оправдана, если подкреплена расчетами и уверенностью в том, что в данных конкретных условиях дело пойдет успешно с пользой для населения.

Если иметь в виду социальное назначение местного самоуправления, полный переход муниципалитетов в лоно рыночной экономики и возможное изменение в связи с этим природы муниципальной собственности неприемлемы. Принимаемые решения о приватизации объектов муниципальной собственности, органы местного самоуправления должны определять в них гарантии против использования и распоряжения этими объектами в ущерб населению. Общие же гарантии необходимо устанавливать в законодательстве.

Облегчить нагрузку на местные бюджеты может муниципально-частное партнерство, порядок которого определен недавно принятым федеральным законом. Оно позволяет привлечь частный капитал в эксплуатацию транспорта общего пользования, объектов утилизации и размещения коммунальных отходов, благоустройства территорий, к использованию объектов здраво-

охранения, в том числе предназначенных для санаторно-курортного лечения, объектов образования, культуры, спорта и др. Цель муниципально-частного сотрудничества состоит в повышении качества работы и услуг, организация и обеспечение которых относятся к ведению органов местного самоуправления.

Главный, обобщенный приоритет правового регулирования местного самоуправления состоит в освобождении муниципалитетов от чрезмерного государственного присутствия.

Общепризнана тенденция постепенной замены самоуправленческих начал государственным управлением, встраивания муниципальных органов в вертикаль государственной власти. Со стороны функционально-содержательной это выражается в неоправданно чрезмерном обременении местного самоуправления государственными полномочиями, а со стороны организационной - в расширенном участии органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, их внутреннем устройстве, усилении административных методов воздействия на решение муниципалитетами вопросов местного значения и осуществление переданных им государственных полномочий⁴.

Возможно, что эта тенденция объективно связана с централизаторскими традициями российского государственного управления; хронически напряженными поисками путей оптимального развития экономики, требующих безусловного объединения усилий всех уровней публичной власти; менталитетом значительной части населения, привыкшего к решениям “сверху” по всякому поводу и равнодушному и безразличному к предоставленным ему Конституцией РФ правовым возможностям самоорганизации местной жизни; с невысоким организационно-поведенческим уровнем многих муниципальных чиновников, готовых к подчинению “вышестоящим” властям и неспособных, а главное, не желающих налаживать самоуправленческие отношения.

Если считать, что указанные обстоятельства изменить невозможно, а тенденция, которую они определяют, непреодолима, то придется признать: Конституция РФ установила слишком высокую планку для организации местного самоуправления, закрепила не вполне реальную его правовую конструкцию.

Для того чтобы реальность не расходилась с нормами Основного закона, надо изменить Кон-

ституцию РФ и, соответственно, денонсировать Европейскую хартию о местном самоуправлении. Но по большому счету это будет означать отказ, хотя и частичный, от исторического выбора, сделанного российским народом в конце XX в., предполагающего коренное изменение общественного строя и глубокие демократические преобразования во всех сферах общественной и государственной жизни. Каких-либо оснований для отказа от этого выбора у граждан Российской Федерации нет. Более того, общий настрой заключается в развитии народовластия, расширении демократии. А важнейшим институтом народовластия, обеспечивающим по своим конституционным возможностям вовлечение всего населения страны в решение повседневных, актуальных и нужных вопросов местной жизни, является местное самоуправление⁵.

Ошибочно считать тенденции к огосударвлению местного самоуправления неизбежными и непреодолимыми. Они несовместимы с главными, определяющими смысл развития нашего общества и государства целями. И потому требуются коренные изменения. Для этого нужны политическая воля, настойчивые и системные усилия прежде всего федеральных законодательных и исполнительных органов государственной власти, а также самих муниципальных органов и территориальных сообществ.

Нужен существенный разворот действующего федерального законодательства о местном самоуправлении в направлении к прямому смыслу конституционных норм. Сейчас правовое регулирование местного самоуправления фактически идет параллельно двумя путями - на конституционном уровне и на уровне федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Федерации. Нормы Конституции РФ формально продолжают действовать, но фактически теряют силу, поскольку применяются нормы текущего законодательства.

Требуется основательное обсуждение данной проблематики в научном сообществе. Значительную помощь оказало бы принятие на федеральном уровне, возможно в форме Указа Президента РФ, общей концепции государственной политики в области местного самоуправления. На основе этой концепции можно было бы более системно и непротиворечиво осуществлять законодательное регулирование важнейшего института народовластия.

Для подготовки указанной концепции нужны совместные усилия государства и муниципального сообщества, причем таких усилий потребуются еще больше для воплощения всего намеченного в жизни. Но иного пути для сохранения и развития местного самоуправления как особого института народовластия, демократического инструмента решения вопросов повседневной жизни россиян нет.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 4. Ст. 532.

² О внесении изменений в статью 263 Федерального закона “Об общих принципах организации зако-

нодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ.

³ Джагарян А.А. Российское местное самоуправление и его роль в системе социальной государственности. Ростов-на-Дону, 2012. С. 82-143.

⁴ Костюков А.Н. Концепция “единой фабрики” в организации местного самоуправления в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8.

⁵ Основы концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период.

Поступила в редакцию 10.01.2017 г.