

ВЛАСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ

М. Б. Бекбосынов

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ФЕДЕРАТИВНОЙ РОССИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация: В статье автор рассматривает институт местного самоуправления в условиях федеративной России. Анализирует конституционно-правовые основы данного института, процесс реформирования местного самоуправления, законодательное обеспечение данного процесса, проблемы, возникающие на пути муниципальной реформы и перспективы и методы их решения. Подчеркивается важность института местного самоуправления.

Ключевые слова: политология, местное самоуправление, децентрализация, федерализм, муниципалитет, муниципальная реформа, законодательство, уровни власти, население, Российская Федерация.

Федеративное государство – это универсально значимая власть, независимо от того, какой уровень самой себя она представляет (федеральный, региональный или местный). Региональный и местный уровни власти в такой же мере как федеральный нацелены на охранение, отстаивание, обеспечение, конституирование, регулирование интересов целого в противовес отдельному, частному, фрагментарному.

Политика федерализма в обычном определении изучает условия и способы осуществления целей государства и подчиняет им цели частей государства. Федеративное государство есть союз, договор частей этого союза, основанный на каком-либо принципе общечеловеческой справедливости под правлением соответствующей этому принципу государственной власти. Цель этого государственного федеративного союза – осуществление интересов, которые имеют территориальные единицы и проживающие на ней люди, разделенные по разным признакам.

Определяющее значение для формирования современной системы местного самоуправления в нашей стране имеет принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации. В ней местное самоуправление впервые отнесено к основам конституционного строя наряду с институтом государственной власти, федеральным устройством государства, республиканской формой правления и другими фундаментальными положениями. Конституция, признавая институт местного самоуправления как элемент гражданского общества, подразумевает самостоятельную деятельность населения непосредственно или через выборные органы местного

самоуправления, а значит, невхождение в систему органов государственной власти. Конституция Российской Федерации определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу самоуправления – муниципальную собственность равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Вместе с тем конституционная независимость не означает изолированность местного самоуправления от общественно-политических отношений, происходящих в государстве. Не входя в систему государственной власти, местное самоуправление не перестает оставаться зависимым от нее, так как полномочия органов государственной власти как федеральных, так и региональных структур, распространяются на сферу действия местного самоуправления. Но вместе с тем, на наш взгляд, государственной и местной власти не следует строить отношения на принципе «власти – подчинения», а развивать их в русле взаимовыгодных отношений и сотрудничества. Это является необходимым условием для решения общегосударственных задач, тем более, что органы государственной власти федерального и регионального уровня полномочны регулировать отношения в области местного самоуправления путем принятия законодательных актов¹.

Таким образом, получив свое конституционное закрепление, этот социальный институт трактуется как

¹ Столяров М.В. Теория и практика федерализма. М.: Из-во РАГС, 2008. С. 604.

самостоятельная деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и местных традиций.

Следующим, после конституционного закрепления, по степени политической значимости событием стало появление в 1995 г. Федерального закона от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»². С его принятием был создан первичный механизм формирования нового института местной власти России, базирующийся на общепринятых в современном мире принципах и нормах права. Свое концентрированное воплощение они получили в Европейской Хартии о местном самоуправлении. Таким образом, на законодательном уровне был закреплен уход от прежних схем сверхцентрализованной системы соподчиненности местных органов управления вышестоящим инстанциям, обозначен политический курс на развитие и укрепление самостоятельности этого института публичной власти.

Таким образом, принятие во второй половине 1990-х гг. ряда федеральных и региональных законов в области местного самоуправления, формирование в большинстве регионов муниципальных представительных органов привели к созданию институциональных рамок функционирования института местного самоуправления и завершению первого этапа реформы самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ стал четвертым в новейшей истории России базовым законодательным актом об устройстве местного самоуправления. В отличие от его предшественников он принимался в условиях устоявшейся конституционно-правовой системы и стабильной политической ситуации, на основе сложившейся практики применения конституционных норм, определяющих основные принципы организации местного самоуправления. Фактически именно с вступлением в полную силу Федерального закона от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в стране произошло институционально-правовое оформление системы публичной власти. Все издержки и нестыковки в этом процессе не отменяют его значения для политического развития страны. Сегодня

необходимо рассматривать государство как подлинную *res publica*, допустить многообразие публично-правовых форм, упорядочиваемое единым правовым государством. В этом контексте именно местное самоуправление может быть одним из ключевых факторов плюрализма в публичной сфере.

В то же время, можно с сожалением констатировать, что Правительство пока не видит в местной власти и местных сообществах действительного ресурса и опоры для осуществления модернизационных проектов. Об этом свидетельствует, например, Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года. Так, основными опорами реализации Концепции⁴ мыслятся скорее сильный центр, корпорации, регионы, столичные и региональные элиты. Внимание к местным элитам, муниципалитетам прослеживается недостаточно. Между тем, как отмечают эксперты, муниципальный класс – это сотни тысяч политически активных людей, важнейший ресурс реализации любых начинаний российской власти и – в случае неблагоприятного развития муниципальной реформы – потенциальная оппозиция.

Однако на практике через муниципальную сферу проходят пути к достижению большей части целей, которые поставлены руководством страны в рамках модернизации. Это:

- 1) создание центров роста и инноваций: развитие территорий, крупных городов, создание развитых городских агломераций и урбанизированных зон;
- 2) расширение среднего классов, развитие среднего и малого бизнеса;
- 3) стабилизация социальной сферы, инвестиции в человеческий капитал;
- 4) «новый облик российской деревни», подъем агропромышленного комплекса (то есть самообеспечение страны продовольствием, переход к экспорту сельхозпродукции).

Как представляется, ни одна из этих задач не может быть решена без эффективно работающих институтов местной власти и прочной связи между центром, регионами и муниципалитетами (основными и самостоятельными исполнителями на местах).

Но, для того, чтобы реализовать все вышеперечисленное, необходимы прежде всего:

- эффективный механизм публичной власти, контролирующей все три своих уровня: центр – регионы – местное самоуправление;

² Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 1 сентября.

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

⁴ Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года // <http://www.ifap.ru/ofdocs/rus/rus006.pdf>

- стабильная политическая система. Чтобы стать стабильной она должна, как минимум, обеспечивать включенность и учет интересов (гарантии прав) большинства и меньшинства, и опираться на прозрачные, гибкие, ответственные институты распределения власти и влияния в публичной сфере;
- эффективная правовая система, способная регулировать адекватное распределение собственности и минимизировать коррупцию; независимая и сильная судебная власть;
- устойчивая социальная структура, исключающая конфронтации. Для ее создания нужны: быстрый «социальный лифт» и адекватное расселение, сокращение разрыва между бедными и богатыми, наличие механизмов саморегуляции, институты гражданского общества;
- свободный человек⁵.

Вместе с тем, динамика муниципально-территориального устройства (необходимость целенаправленного стимулирования которой отмечается экономистами) выражается преимущественно в двух формах:

1) изменение границ существующих муниципальных образований – этот механизм характеризуется, с одной стороны, относительно подробной правовой регламентацией, а с другой – пока незначительной востребованностью в сочетании с относительно ограниченной «конфликтностью» на практике;

2) изменения перечня существующих муниципальных образований – создание новых, преобразование или упразднение существующих муниципальных образований. Здесь налицо и пробелы в праве, и повышенная «конфликтность» происходящих изменений, и громкие публичные скандалы. Исходя из этого, представляется, что правовое регулирование изменения границ муниципальных образований может быть сохранено в нынешнем виде. Сложность правового регулирования здесь заключается в том, что законодательно закрепленные процедуры изменений территориальной организации местного самоуправления находятся под давлением диаметрально противоположных, конфликтных требований. С одной стороны, эти процедуры должны обеспечивать возможность динамичных сдвигов в территориальной структуре в соответствии с эволюцией системы расселения в целях формирования наиболее благоприятных условий для решения вопросов местного значения, и поэтому они должны быть достаточно простыми и оперативными.

С другой стороны, эти процедуры должны обеспечивать защиту интересов местного самоуправления от воздействия, основанного на властных и политических мотивах, тем самым должны предусматривать реальный учет позиции местного сообщества, что значительно усложняет механизмы трансформации и увеличивает вероятность отрицательного результата⁶.

В настоящее время, в законодательстве субъектов Российской Федерации отмечаются два основных подхода к административно-территориальному устройству. В одних случаях, «на бумаге» продолжают действовать принятые до введения в действие федерального закона №131-ФЗ региональные нормативно-правовые акты, в которых сохраняется старая, утратившая связь с реальностью административная «нарезка» (например, разделение территорий на сельсоветы). В других регионах приняты новые законы, приводящие административно-территориальное деление в соответствии с границами вновь образованных муниципальных образований. Вместе с тем, отсутствие единых принципов административно-территориального деления страны сегодня порождает целый комплекс проблем:

- «укрупнение» территориальных рамок деятельности подразделений федеральных органов государственной власти на местах (налоговых инспекций, ОВД, военных комиссариатов, центров занятости и др.) не учитывает ни их доступности непосредственно для населения, ни потребности в оптимизации взаимодействия с ними органов местного самоуправления;
- территории действия вновь создаваемых межрайонных подразделений слабо соотнесены друг с другом, центры их размещения выбираются исходя из предпочтений самой федеральной структуры – без учета мнения муниципальных образований, просчета оптимальных форм организации коммуникационных и транспортных коридоров в межотраслевом разрезе;
- использование различных форм федеральной и региональной поддержки отдельных территорий и их населения требует четкой градации видов территорий (например, сельской местности, городской местности) и дифференциации их правового статуса – в противном случае возникает неопределенность относительно состава льготных категорий и иных категорий населения, пользующихся поддержкой на федеральном и региональном уровнях;

⁵ Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. Институт современного развития. 2009. С. 115-117.

⁶ Стародубовская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. М., 2008. С. 29-30.

- отсутствие единых принципов определения территориальных единиц сдерживает развитие государственного статистического учета. Вместе с тем, в качестве наиболее яркого показателя негативной динамики называется практика укрупнения территориальных подразделений федеральных органов власти – перехода от преимущественно районной, к преимущественно межрайонной организации. Федеральные структуры сконцентрировали по кустовому принципу не только собственно управленческий аппарат, но и непосредственно работающих с жителями специалистов, тем самым, делая общение с ними крайне неудобным для граждан. Эксперты предполагают, что при определении новой сетки межрайонных подразделений федеральных структур интересы создания удобных условий для работы бюрократической машины превалировали над соображениями удобства и оказания услуг населению. Выход из сложившейся ситуации видится в принципиально новом подходе к правовому регулированию административно-территориального устройства с серьезным усилением роли этого института. Предлагается на федеральном уровне установить общие принципы деления Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на территориальные единицы (в числе которых – не только административно-территориальные единицы, но и иные территориальные образования, включая населенные пункты). Представляется, что п.п. «к» и «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации⁷, относящие к совместному ведению Федерации и ее субъектов административное законодательство, а также принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления дают достаточную правовую базу для принятия соответствующего федерального закона.

В рамках муниципальной реформы, по мнению специалистов, необходимо принять Федеральный закон «Об общих принципах территориального деления Российской Федерации», в котором предлагается закрепить следующие позиции:

1. Территориальная организация системы органов государственной власти должна быть реально увязана с административно-территориальным устройством, т.е. территориальные подразделения государственных органов и учреждений действуют четко в рамках административно-территориальных единиц того или иного масштаба.

2. Населенный пункт является первичной (низовой) территориальной единицей (за исключением крупных городов). В законе устанавливаются виды населенных пунктов, критерии их отнесения к городским или сельским, а также общие критерии для выделения городов с внутренним территориальным делением. Здесь же уместно дать определение понятиям «город федерального значения», «город регионального значения», которые по-прежнему используются в законодательстве (например, в Градостроительном кодексе Российской Федерации), однако сегодня не имеют правового определения.

3. В обязательном порядке создаются административно-территориальные единицы, адекватные городским и сельским поселениям, муниципальным районам. Это создает возможность увязки территорий действия органов государственной власти с территориями муниципальных образований.

4. Необходимо предусмотреть возможность создания и принципы определения территории межрайонных административно-территориальных единиц субрегионального уровня. Предлагается ввести обязательность создания территориальных подразделений «сетевых» федеральных органов (военкоматы, налоговые инспекции, центры занятости и пр.) хотя бы в центрах таких «межрайонных» единиц. В ходе определения региональными властями их границ (видимо, законом субъекта Федерации) должно быть предусмотрено как обязательное согласование с федеральным центром, так и учет мнения органов местного самоуправления (районов и поселений). Центры (а возможно – и несколько центров) подобных административно-территориальных единиц должны определяться исходя из транспортной доступности (удобства проезда) со всех крупных населенных пунктов, входящих в «межрайонный округ».

Регламентация формирования межрайонных административно-территориальных единиц позволит более четко выстроить транспортные потоки (определить приоритетные маршруты общественного транспорта, расставить акценты в вопросе строительства и эксплуатации дорог), заложить основы для более четких организационных механизмов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, создать гарантии доступности для жителей услуг государственных органов. Здесь стоит отметить, что подобный вариант централизации федеральных структур должен быть сбалансирован сохранением на уровне районных центров (а возможно – и на уровне некоторых центров поселений) представительства специалистов федеральных органов, непосредственно работающих с жителями. Экономически, видимо, будет более эффективно объединить специалистов разных федеральных структур в рамках одной материально-технической базы.

⁷ Конституция Российской Федерации. М., 2008.

Юридические модели совместного использования имущества также вполне возможно проработать на основе гражданского права.

Предложенный подход основывается на обсуждениях в ходе проведения экспертных групп в муниципальных образованиях. Хотя его реализация и ведет к определенному экономическому росту центра «межрайонного округа» на фоне ослабления позиций других районных центров, эта вновь возникающая «диспропорция» вряд ли критична. Очевидны же выгоды от более четкой территориальной организации государственного управления.

5. Помимо «базовых» межрайонных административно-территориальных единиц в федеральном законе должна быть предусмотрена возможность создания специальных округов (школьных, пожарных, милицейских и пр.). При этом в предмет регулирования закона должны войти именно общие принципы их создания, в то время как их детализация целесообразна в соответствующих отраслях законодательства.

Создание специальных округов позволяет оптимизировать использование имеющихся экономических ресурсов (и управление ими) в отраслевом разрезе, создает предпосылки для повышения качества государственных услуг. Вместе с тем, результаты полевых исследований показывают, что население и органы местного самоуправления пока не готовы к их активному внедрению. Даже имеющаяся плюрализация территориальной организации управления на низовом уровне рассматривается их представителями как излишняя, создающая путаницу.

Поэтому создание специальных округов пока может рассматриваться как стратегический ориентир, в то время как текущие потребности сводятся скорее к некоторой унификации административно-территориального устройства. Специальные округа могут создаваться (и уже создаются) и на межрегиональном уровне.

6. Целесообразно также в предлагаемом законе закрепить понятия городской и сельской местности, категории территорий по уровню плотности населения. Вместе с тем, в законе об общих принципах административно-территориального устройства имеет смысл закрепить исчерпывающий перечень терминов, используемых для обозначения соответственно сельских (село, деревня, станица, аул и т.п.) и городских (например, наименования поселков городского типа – рабочий поселок и т.д.) населенных пунктов, а также иных административно-территориальных единиц. Это будет способствовать единообразному пониманию правового статуса территории и существующей системы управления⁸.

⁸ Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. Институт современного развития. 2009. С. 93.

Вместе с тем, ключевым положением федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является четкое разграничение полномочий между поселениями и районами. Однако с 2009 года субъекты Российской Федерации не имеют права самостоятельно определять вопросы местного значения, решаемые муниципалитетами: все поселения независимо от уровня доходов и бюджетной обеспеченности осуществляют одинаковый объем полномочий, установленный федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Остается только один механизм, предусмотренный федеральным законом №131-ФЗ, который позволил данный процесс выравнять – соглашения о передаче полномочий, заключенные между районами и поселениями. Реализуя эту возможность в целях сохранения стабильности и качества жизни населения, поселения передали часть своих полномочий, к осуществлению которых они не готовы, на районный уровень посредством заключения соглашений.

Таким образом, в заключении можно сделать следующий вывод, местное самоуправление в Российской Федерации, являясь важной формой народовластия, гарантируется государством и должно осуществляться на территории определенного муниципального образования в рамках определенных полномочий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Никакие реформы не должны разрушать эти фундаментальные принципы организации местного самоуправления. Местное самоуправление, опираясь на активность населения в решении актуальных для конкретной территории социально-экономических и экологических проблем, способно придать развитию российского общества дополнительные стимулы саморазвития.

В реформировании всей системы управления в России приоритетное направление занимает создание и развитие эффективного муниципального управления. Это связано с действием следующих факторов:

- потребностью в широкой демократизации всех сфер жизни российского общества, общегосударственной и региональной децентрализации всех сфер жизни российского общества, общегосударственной и региональной децентрализации с перераспределением власти и ресурсов между Федерацией, региональными структурами и низовыми административно-территориальными образованиями;
- необходимостью сбалансирования интересов и отношений федеральных, региональных и муниципальных образований и соответствующих им органов власти;
- необходимостью улучшения качества жизни большей части населения муниципальных образований;

- настоятельной потребностью использования потенциала самоорганизации и самоуправления населения в рамках муниципальных образований⁹.

К сожалению, следует признать, что реформа местного самоуправления все еще не стала приоритетной. Крайне низок уровень законодательного обеспечения деятельности органов муниципального управления, организационные структуры и методы принятия решений в органах управления муниципальными образованиями зачастую копируют структуры и методы федеральных отраслевых органов управления, наконец, следует отметить и острый дефицит квалифицированных специалистов в сфере муниципального управления.

В условиях осуществления радикальной политической реформы важным элементом процесса развития народовластия в России стало внедрение самоуправленческих начал. Местное самоуправление является логическим выражением процесса демократизации. Конституция Российской Федерации 1993 года впервые относит местное самоуправление к числу основ конституционного строя России и определяет его в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Тем самым впервые на конституционном уровне закреплено существование независимой от государства системы власти народа, созданной для решения вопросов местного значения.

Библиография:

1. Столяров М.В. Теория и практика федерализма. М.: Из-во РАГС, 2008.
2. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 1 сентября.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.
4. Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года // <http://www.ifar.ru/ofdocs/rus/rus006.pdf>
5. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. Институт современного развития. 2009.
6. Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. М., 2008.
7. Конституция Российской Федерации. М., 2008.
8. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. Институт современного развития. 2009.
9. Итоговый документ «круглого стола» на тему «Основные направления совершенствования законодательства Российской Федерации в целях обеспечения социально-экономического развития российских регионов». Москва, 16.10.2008 г.

⁹ Итоговый документ «круглого стола» на тему «Основные направления совершенствования законодательства Российской Федерации в целях обеспечения социально-экономического развития российских регионов». Москва, 16.10.2008 г.

References (transliteration):

1. Stoljarov M.V. Teorija i praktika federalizma. M.: Iz-vo RAGS, 2008.
2. Federal'nyj zakon ot 28 avgusta 1995 g. №154-FZ «Ob obvih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» // Rossijskaja gazeta. 1995. 1 sentjabrja.
3. Federal'nyj zakon ot 6 oktjabrja 2003 g. №131-FZ «Ob obvih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2003. №40. St. 3822.
4. Konceptija dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossii na period do 2020 goda // <http://www.ifap.ru/ofdocs/rus/rus006.pdf>
5. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: sostojanie, problemy, puti sovershenstvovanija. Itogovyj doklad. Institut sovremennogo razvitija. 2009.
6. Starodubovskaja I., Slavgorodskaja M., Mironova N. Municipal'naja reforma v 2007 godu: osobennosti realizacii. M., 2008.
7. Konstitucija Rossijskoj Federacii. M., 2008.
8. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: sostojanie, problemy, puti sovershenstvovanija. Itogovyj doklad. Institut sovremennogo razvitija. 2009.
9. Itogovyj dokument «kruglogo stola» na temu «Osnovnye napravlenija sovershenstvovanija zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii v celjah obespečenija social'no-jekonomicheskogo razvitija rossijskih regionov». Moskva, 16.10.2008 g.