Р.С. Бахарчиев

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ

Последнее десятилетие для России ознаменовалось институализацией и активным развитием нового уровня публичной власти – местного самоуправления. Начало этому процессу было положено принятием в 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

В настоящее время правовые отношения по поводу деятельности этого института регламентируются актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также актами органов местного самоуправления. Вместе с тем каждый субъект Российской Федерации, выстраивая систему местного самоуправления в рамках, установленных федеральным законодательством, не может не учитывать особенностей экономического и социального развития, быта, культуры и образа жизни коренного населения, своеобразия демографических процессов и конфессиональной принадлежности этнических групп[1]. Это в полной мере относится к Чечне, входящую в число наиболее проблемных регионов России.

Первым упоминанием о местном самоуправлении в Чеченской Республике стало постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1999 г. «О мерах по нормализации общественно-политической ситуации на территории Чеченской Республики», в соответствии с которым было создано Представительство Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике. Один из пунктов постановления предусматривает обеспечение Представительством необходимых условий для налаживания деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в целях восстановления легитимной государственной власти в Чеченской Республике. Гарантии этого института заложены в Конституции Чеченской Республики, его реализацию предусматривает Закон «О местном самоуправлении в Чеченской Республике».

Региональные особенности развития муниципальных образований анализируются отечественными учеными, однако практи-

[1] См.: *Чернышова Л.Д.* Социальное управление в регионе // Социология управления: Учебник / Под общ. ред. В.Э.Бойкова. М., 2006. С. 207.

чески отсутствуют работы, исследующие специфику становления местного самоуправления в Чеченской Республике. Это обусловлено рядом объективных и субъективных причин, не позволивших комплексно подойти к изучению и анализу региональной модели местного самоуправления в этом достаточно сложном субъекте РФ.

Первые попытки обеспечить вступление в силу закона о реформе местного самоуправления на всей территории республики предпринимались еще с первых дней 2006 г. Руководство Чечни этого периода поначалу рассматривало возможность реализации закона в двух-трех муниципальных образованиях, как эксперимент, однако было принято решение применить его во всей республике. Трудности осуществлении реформы местного самоуправления в республике были очевидны. Доминирующим в принятии решений по этому поводу стал не столько обоснованный расчет, сколько надежда на то, что чем быстрее этот закон реализуется, тем скорее муниципальные образования смогут на практике грамотно осуществить развитие местной власти. Однако впоследствии в Госдуму РФ был внесен законопроект, согласно которому местное самоуправление в Чечне заработает лишь с 1 января 2010 г. Работа над этим документом проходила в условиях строгой секретности, поскольку он затрагивал крайне деликатную тему – взаимоотношения между Дагестаном и Чечней. В настоящее время между этими республиками не существует четких границ, а без этого невозможно определить границы муниципальных образований.

Законопроект «О мерах по организации местного самоуправления в Чеченской Республике» был внесен членами «Единой России» В. Мокрым и В. Гребенниковым, а позднее свою подпись под ним поставил и чеченский «единоросс» А. Завгаев. Авторы проекта предложили продлить в Чечне переходный период до вступления в силу закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» до 1 января 2010 г., хотя на всей территории России его реализация начнется с 1 января 2009 г. Работая над законопроектом, депутаты исходили из той позиции, что за три года в республике вполне можно установить границы муниципальных образований и провести выборы в представительные и исполнительные органы власти муниципалитетов, как того требует Федеральный закон.

По оценкам Завгаева, чеченцы хотят ввести «мордовский вариант», при котором размер региональных субсидий будет зависеть

от роста производства: чем выше рост, тем больше субсидии. При этом на местах остается шесть налогов, в том числе на землю, собственность и прибыль.

Однако непростые отношения Чечни с соседями привели к тому, что этот документ какое-то время не доводился до общественности. Дело в том, что до сих пор не существует четких границ между Чечней, Дагестаном и Ингушетией. Особенно проблематична ситуация на чечено-ингушской границе, вследствие чего бесконфликтно установить границы чеченских муниципалитетов здесь практически невозможно. По мнению главы думского комитета по местному самоуправлению В. Мокрого (одного из авторов законопроекта «О мерах по организации местного самоуправления в Чеченской Республике») по закону, если регион не смог определить границы муниципальных образований, это должно сделать Министерство регионального развития. Чечня же настаивает на том, чтобы эти границы определило Правительство РФ, что, по мнению ряда региональных политических лидеров, поможет избежать конфликта с Ингушетией. Такого же мнения придерживаются и некоторые члены комитета Госдумы по местному самоуправлению.

В самих этих республиках конфликтов не опасаются, но при условии, что определять границы между субъектами будет федеральный центр. «Именно федеральные власти в свое время принимали решение об образовании Ингушетии, и по логике в Москве должны решать теперь и вопрос, где должна проходить граница между двумя субъектами», – заявил в одном из своих публичных выступлений председатель Народного собрания Чеченской Республики Д. Абдурахманов. Кроме того, по его мнению, при решении вопроса о границе нельзя обойтись без комиссии, в которую вошли бы представители двух республик. С этим согласны и в Ингушетии. В 1992 г. при создании Республики установление ее границ было поручено специальной правительственной комиссии, но это поручение осталось не выполненным до сих пор. По мнению ингушского руководства, решение об установлении границы должно приниматься с участием представителей двух республик, что в принципе может снять имеющиеся в этом вопросе разногласия.

Обсуждению законопроектов в области местного самоуправления в Чеченской Республике было посвящено заседание «круглого стола» в Пятигорске, проходившее 19 июля 2006 г. На нем постатейно обсуждались Закон о местном самоуправлении в Чеченской Республике и законопроект о порядке наделения органов

местного самоуправления Чеченской Республики отдельными государственными полномочиями. Организаторами этого мероприятия выступили: Совет Европы, Уполномоченный по правам человека в РФ, Президент, парламент и правительство Чеченской Республики, уполномоченный по делам человека в Чеченской Республике, Центр развития экономики, политики и права, Международный центр проектов и программ развития федеративных отношений и региональной политики.

Никогда прежде Совет Европы не проводил мероприятия, направленные на какой-то отдельный регион государства. Всегда бралась страна в целом. Единственное исключение — Чеченская Республика. В 2001 г. Совет Европы и Российская Федерация подписали эксклюзивное соглашение о программе поддержки демократического развития в Чеченской Республике. И вот в рамках этой программы все заинтересованные стороны собрались в Пятигорске, чтобы «отшлифовать» важнейшие законы: «О местном самоуправлении в Чеченской Республике» и «О порядке наделения органов местного самоуправления Чеченской Республики отдельными государственными полномочиями». Но зачастую разговор шел в целом о местном самоуправлении как основе демократии.

Заместитель председателя Народного собрания Чеченской Республики И. Усманов поблагодарил европейцев за внимание и заявил, что республика испытывает законодательный «голод». Он сообщил, что по сравнению с другими регионами Российской Федерации Чечня отстает примерно на пять тысяч законов. Особенно остро нехватка законодательной базы ощущается в области местного самоуправления. Но при этом вице-спикер отметил, что ни один регион России не имеет такой социальной базы для местного самоуправления, как Чечня, и сам менталитет чеченского народа предполагает самоуправление — чеченцы испокон века привыкли сами регулировать свою жизнь: социальную, экономическую, политическую.

Идрис Усманов сделал еще одно смелое заявление: «Чеченская Республика должна стать первой среди равных, поскольку на алтарь целостности и политической значимости Российской Федерации положила жизни своих лучших сыновей во главе с первым президентом Ахмадом Кадыровым».

Представитель аппарата уполномоченного по правам человека в республике У. Джумалиев был более сдержан в оценках и более конструктивен. Он выделил несколько направлений в создании

системы местных органов власти: подготовка кадров для муниципальной службы, установление границ муниципальных образований, наделение муниципалитетов имуществом, финансами и создание базы для успешного проведения выборов в органы местного самоуправления. Если все эти вопросы будут решены правильно, то не останется почвы для нарушений прав человека.

По этому поводу референт государственно-правового управления Президента РФ П. Русских заметил, что далеко не весь опыт европейского самоуправления можно адаптировать к российским условиям. Тем не менее участники «круглого стола» с интересом выслушали замечания экспертов по поводу обсуждаемых законопроектов и особенностей российского местного самоуправления. Так, доктор Института социальных исследований университета Гумбольдта (Германия) Х. Уолмэн указал: в российских законах определено, что госполномочия делегируются, как правило, либо городским округам, либо сельским районам. В сугубо прагматическом плане это резонно: мелким поселениям крайне сложно осуществлять государственные полномочия. Однако если рассматривать местное самоуправление в долгосрочной перспективе, то необходимо всячески содействовать становлению поселений в качестве сильной политической и управленческой структуры, в том числе передавая им часть государственных полномочий. Если же замкнуться только на городском и районном уровне, то это может вновь привести к огосударствлению власти. Х. Уолмэн также обратил внимание на то, что новый вариант закона не содержит статей, в которых бы говорилось, что муниципальные структуры не входят в систему государственной власти. А ведь это фундаментальное положение местного самоуправления.

Второй эксперт, профессор из Великобритании Э. Кэмпбелл обратил внимание на значимое обстоятельство обсуждаемого вопроса. Если в Федеральном законе о местном самоуправлении начинают с представительных органов власти, а затем называют администрации, то в проекте закона Чеченской Республики на первом месте стоят именно администрации. По мнению британского профессора, это говорит о том, что реальная власть сосредоточена в руках исполнительной власти.

Двухдневные оживленные дебаты кончились тем, что участники «круглого стола» согласовали конкретные рекомендации по отдельным главам обсуждавшихся законов.

Последнюю точку в вопросе перспективы становления местного самоуправления в Чеченской Республике поставил закон «О мерах по организации местного самоуправления в Чеченской Республике», принятый Госдумой РФ в первом чтении 20 декабря 2006 г.

В настоящее время в Чеченской Республике функционируют местные органы государственной власти. Вместо них в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» надлежит сформировать органы местного самоуправления. Законопроектом предусматривается переходный период до 1 января 2010 г., чтобы органы местного самоуправления завершили свое формирование и могли начать работу.

В соответствии с законопроектом, органы государственной власти Чеченской Республики до 1 января 2008 г. должны были установить границы муниципальных образований и наделить муниципальные образования соответственно статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района; законом Чеченской Республики устанавливают численность депутатов представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований и срок их полномочий, определяют порядок формирования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных районов, дату выборов в представительные органы первого созыва вновь образованных муниципальных образований; порядок избрания глав вновь образованных муниципальных образований на первый срок их полномочий, статус указанной должности в структуре органов местного самоуправления, срок полномочий глав вновь образованных муниципальных образований, определяют дату их выборов.

Органы государственной власти Чеченской Республики обеспечивают проведение выборов депутатов представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований и глав указанных муниципальных образований, а также обеспечивают безвозмездную передачу в муниципальную собственность соответствующего имущества, находящегося на день вступления в силу закона в собственности Чеченской Республики.

И вот уже в первой половине января 2008 г. предпринимаются первые шаги по реализации закона об установлении административных границ.

По поручению Президента Чеченской Республики Рамзана Кадырова заместитель председателя правительства ЧР – руко-

водитель администрации президента и правительства ЧР провел совещание с главами городских, районных администраций и представителями департамента социальной и региональной политики администрации Президента и правительства Чечни. На повестке дня стоял вопрос об установлении границ муниципального образования республики.

Как сообщили в прессе, открывая совещание, вице-премьер правительства Чечни отметил, что всем главам районов необходимо определить свои административные границы.

По словам начальника департамента социальной и региональной политики администрации Президента и правительства, установление муниципальных границ проводится во исполнение 131-го закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», который был принят в 2003 г.

«Реализация данного закона в Чеченской Республике, согласно с федеральными органами власти, была отложена, так как инфраструктура населенных пунктов нашего региона на тот момент практически отсутствовала», – отметил он.

При этом чиновник добавил, что главам районов необходимо вплотную и в оперативном порядке заняться вопросом по установлению административных границ, так как уже осенью текущего года в республике состоятся выборы в органы местного самоуправления.

Кроме того, на совещании были отмечены и проблемные районы, в которых могут возникнуть споры по установлению муниципальных границ. В основном это касается территорий Шалинского района и города Аргун, Шалинского и Курчалойского районов, Грозненского района с городом Грозный.

В этой связи отмечалось, что, если у глав данных районов возникнут вопросы по определению границ, то им надлежит подготовить всю необходимую документацию, удостоверяющую, что та или иная земельная площадь по закону принадлежит именно им.

Главам районов предписано найти компромиссное решение в возникающих вопросах при определении границ и провести разграничение с учетом развития населенных пунктов. В срок до 25 января этого года все главы городских и районных администраций были обязаны предоставить в департамент социальной и региональной политики администрации Президента и правительства Чеченской Республике полный пакет документов с определенными административными границами.