ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЯ

В.И. Гончаров

ПРОТИВОРЕЧИЯ В ПРИНЦИПАХ НЕЗАВИСИМОСТИ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОНЧАРОВ Виктор Иванович – кандидат юридических наук, депутат Государственной Думы Ставропольского края, соискатель кафедры государственного строительства и права РАГС (e-mail: goncharov@mail.ru)

Аннотация. *Рассматриваются конституционно-правовые проблемы реализации принципов местного самоуправления в Российской Федерации, анализируется законодательство Российской Федерации и субъектов РФ о самостоятельности в решении вопросов местного значения*

Ключевые слова: *местное самоуправление в Российской Федерации, перераспределение полномочий между уровнями публичной власти, самостоятельность местного самоуправления*

В статье 12 Конституции РФ содержатся чрезвычайно важные положения, гласящие:

в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление;

местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно;

органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В формально-институциональном отношении Конституция России предусматривает возможности как для централизации, так и децентрализации компетенции по вопросам местного значения. Уровень муниципальной автономии может достаточно гибко регулироваться федеральными законами в принципе без угрозы прямого нарушения Конституции.

Децентрализация же предполагает перераспределение полномочий между уровнями публичной власти с установлением правового ограничения вмешательства органов государственной власти в деятельность орга-

нов местного самоуправления, кроме случаев, прямо указанных в законе. Таким образом, реализация принципа децентрализации публичного управления предполагает определенную самостоятельность органов местного самоуправления от государства.

Можно сказать, что местное самоуправление в современных условиях имеет двойственную природу и по своей сути является социально-политическим институтом. Однако единство в суждениях по этому поводу не достигнуто. Одна группа отечественных ученых утверждает, что в местном самоуправлении сочетается государственное и общественное, другие, − что местное самоуправление фактически является частью государственной власти, а третьи, − что местное самоуправление нельзя считать государственной властью и его необходимо рассматривать как самостоятельный уровень публичной власти в государстве[1].

В то же время государственная власть и местное самоуправление основываются на одинаковых принципах, что свидетельствует об органичной связи государства и местного самоуправления. К таким принципам необходимо отнести: народовластие; верховенство Конституции РФ, законность, гласность, выборность представительных органов, самостоятельность органов публичной власти и их независимость друг от друга и от общественных объединений, разграничение предметов ведения и полномочий и др.

Соответственно общее в началах организации государственной власти и местного самоуправления позволяет отметить, что местное самоуправление не может быть абсолютно самостоятельным и даже может рассматриваться в рамках государственной теории местного самоуправления как продолжение государственной власти.

Однако положения ст.12 Конституции России свидетельствуют скорее об обратном и указывают на необходимость более тщательного исследования аспекта самостоятельности местного самоуправления.

Добавим также, что российская модель местного самоуправления строится «сверху вниз» с момента учреждения института местного самоуправления в России в 1993 г., тогда как «нормальное» местное самоуправление должно исходить от населения, эволюционировать «снизу вверх». По нашему мнению, именно это является основной причиной существующих внутренних противоречий принципа самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

---

[1] См.: *Шеремет, К.Ф.* Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации. Местное самоуправление: современный российский опыт. − М.,1998*; Шугрина, Е.С.* Муниципальное право. − М.,1999; *Баглай, М.В.* Конституционное право Российской Федерации. − М., 1999; *Безуглов, А.А., Солдатов, С.А*. Конституционное право России: в 3 т. − М., 2001. − Т. 1; *Чиркин, В.Е.* Государствоведение. − М.,1999.

С точки зрения реализации принципа самостоятельности местного самоуправления имеют значение такие противоречия, как:

1) внутренние противоречия принципа самостоятельности местного самоуправления в области правовой основы местного самоуправления.

Принципиально новыми для законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении являются положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003), допускающие непосредственное решение органами государственной власти вопросов местного значения.

Статья 48 этого Федерального закона предусматривает возможность приостановления или отмены муниципальных правовых актов в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ. Любые муниципальные правовые акты может отменять или приостанавливать суд. Если правомерность судебного контроля деятельности органов местного самоуправления не вызывает сомнений, поскольку именно в этом и заключается предназначение данной ветви государственной власти, то предоставление такого же права (пусть и ограниченного определенными условиями) органам государственной власти вызывает серьезные возражения.

Из текста соответствующей нормы ст. 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003) следует, что органы государственной власти получают право в определенных случаях отменять муниципальные правовые акты полностью или частично. При этом сохраняется положение, при котором муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт. Они могут быть отменены также судом, но в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, − уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

Налицо противоречие принципа самостоятельности местного самоуправления связанное, с одной стороны, с гарантированным местному самоуправлению правовым обособлением от государственной власти, а с другой − органы государственной власти наделяются теми же правомочиями в отношении ряда муниципальных правовых актов, что и сами органы местного самоуправления;

2) внутренние противоречия принципа самостоятельности местного самоуправления в области территориальной основы местного самоуправления.

По нашему мнению, в области территориальной организации местного самоуправления существуют не столько противоречия в контексте самостоятельности местного самоуправления, сколько проблемы правового регулирования местного самоуправления. К таким проблемам можно отнести отсутствие четкого правового регулирования порядка определения границ муниципальных образований, неурегулированность соотношения административно-территориального и муниципально-территориального устройства субъектов РФ, отсутствие в законодательстве всех возможных форм территориального преобразования муниципальных образований и др.

В то же время в сфере территориальной самостоятельности местного самоуправления существует следующее противоречие: с одной стороны, местному самоуправлению гарантируется неподчиненность одного муниципального образования другому, а с другой − в условиях двухуровневой организации местного самоуправления органы местного самоуправления поселений находятся в отношениях «власть−подчинение» с органами муниципального района. Кроме того, в современных условиях муниципальный район рассматривается все чаще как способ дополнительного контроля органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) внутренние противоречия принципа самостоятельности местного самоуправления в области организационной основы местного самоуправления.

Самостоятельность местного самоуправления в организационной сфере, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003), проявляется в том, что для населения и представительного органа местного самоуправления имеется возможность самостоятельно формировать органы местного самоуправления и принимать решения по вопросам местного значения.

Однако в области формирования органов местного самоуправления, существуют определенные проблемы, вызванные несовершенством законодательства и ставящие под сомнение заявленную самостоятельность местного самоуправления.

Так, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003) закреплено правило, требующее, чтобы на прямых выборах в представительный орган муниципального района от одного поселения избиралось не более двух пятых от числа депутатов указанного представительного органа. Отметим, что в России практически в каждом районе крупного населенного

пункта (чаще всего это административный центр) численность жителей нередко на порядок превышает численность живущих во всех сельских поселениях района вместе взятых. Таким образом, во многих случаях применению этого Закона препятствовала норма избирательного законодательства, требовавшая соблюдения примерного равенства избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства, как правило, не более 10%.

Такой подход закреплен в подпункте «а» п. 4 ст. 18 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Он соответствует требованиям Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, одобренным в 2002 г. Венецианской комиссией[1].

Подобная коллизия между избирательным и муниципальным законодательством объективно подталкивала к формированию представительных органов муниципальных районов путем делегирования, т. е. без прямых выборов. В результате многие муниципальные районы субъектов РФ были вынуждены переходить от прямых выборов представительного органа муниципального района к его формированию представительными органами поселений. Но в современных условиях политического лидерства одной политической партии и перехода муниципальных образований к формированию представительных органов местного самоуправления поселений на основе пропорциональной избирательной системы четко проявилась политическая зависимость органов местного самоуправления от органов государственной власти, в которых преобладают представители этой политической партии;

4) внутренние противоречия принципа самостоятельности местного самоуправления в области финансово-экономической основы местного самоуправления.

В области местных финансов проблем также больше, чем противоречий, но и те и другие порождены недостаточной финансовой базой для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения.

Противоречия в этой сфере могут быть сведены к следующему: с одной стороны, местному самоуправлению гарантируется финансово-экономическая самостоятельность, а с другой стороны, органы местного самоуправления не могут самостоятельно обеспечить наполняемость местных бюджетов и зависят от финансовой помощи со стороны органов государственной власти.

В связи с этим напомним, что в 2005 г. в рамках научно-исследовательского гранта Российского гуманитарного научного фонда «Местное само-

[1] См.: *Миронов, Н.* Местное самоуправление в России: между реформой и контрреформой // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. − № 2.

управление между прошлым и будущим (опыт социологического анализа)» Ж.Т. Тощенко и Г.А. Цветкова провели комплексное исследование реального состояния и проблем становления местного самоуправления, а также противоречий в процессе изменения его политического, экономического и социального статуса. Выводы этого исследования опубликованы в ряде изданий. В одном из них, в частности, отмечается: «Обратим внимание и на оценку возможностей и степени самостоятельности органов местной власти при решении наиболее актуальных социальных проблем. Наиболее реальны они при организации отдыха и культуры (1995 г. − 67,3%, 1999 г. − 72,0%, 2005 г. − 76,6%), при решении проблем образования (62,9%, 55,3%, 70,4%), в борьбе с преступностью (65,5%, 65,8%, 59,4%) соответственно. Что касается учреждений культуры и отдыха, образования, а также правоохранительных органов, то такая оценка отражает, во-первых, то, что они тесным образом связаны и зависят от усилий общественности, представителей местных органов власти и от руководителей данных учреждений в целом; во-вторых, появление возможностей породило снятие жестких регламентирующих правил и ликвидацию идеологического контроля; в-третьих, кадровая и материально-техническая база этих учреждений, как и прежде, зависит от возможностей муниципального уровня»[1].

Проблемы в области организации и осуществления местного самоуправления в России, противоречия правового регулирования местного самоуправления, недостатки в реализации принципа самостоятельности местного самоуправления обусловлены разнообразными причинами, среди которых политические, правовые, социальные и иные.

Устранение такого рода внутренних противоречий и проблем организации местного самоуправления в России возможно только при условии проведения научной институционализации местного самоуправления и разработки на ее основе предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в области организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.

Список литературы

Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации. − М., 1999.

Безуглов, А.А., Солдатов, С.А. Конституционное право России: в 3 т. − М., 2001.

Миронов, Н. Местное самоуправление в России: между реформой и контрреформой // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. − № 2.

[1] *Тощенко, Ж.Т., Цветкова, Г.А.* Изменились ли проблемы местного самоуправления за последние 10 лет? // Социологические исследования. − 2006. − № 8.

Тощенко, Ж.Т., Цветкова, Г.А. Изменились ли проблемы местного самоуправления за последние 10 лет? // Социологические исследования. − 2006. − № 8.

Шеремет, К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации. Местное самоуправление: современный российский опыт. − М., 1998.

© Гончаров В.И., 2010

Л.А.Еременко

ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ЕРЕМЕНКО Лариса Александровна – аспирантка заочного отделения кафедры социологии РАГС (e-mail: vi-levashov@rambler.ru)

Аннотация. *На основе социологического анализа определяются причины низкой социальной активности в самоорганизации населения и формирования структур местного самоуправления. Рассматриваются проблемы формирования общественного мнения о перспективах развития самоуправления, выявляются причины заблуждений, связанные с дискретностью информационного поля.*

Ключевые слова: *формы местного самоуправления, реализация права местного самоуправления, самоорганизация, институциализация.*

Развитие местного самоуправления − неотъемлемая часть формирования правового государства и гражданского общества. Но, несмотря на почти 20-летний опыт становления института самоуправления в современной России, остается нерешенным ряд ключевых проблем. Среди них: недостаточное участие населения на фоне низкой социальной активности, недостаток финансово-экономических ресурсов, неадекватное социальным условиям правовое регулирование, дефицит высококвалифицированных кадров и т. д. Формируя механизмы самоорганизации, усиливая адаптацию к меняющимся условиям, в том числе и кризисным, местное самоуправление является важным фактором стабилизации политической и экономической ситуации в стране. Основным показателем эффективности распространения и функционирования самоуправления является его институциализация – осознание потребности в новых формах деятельности, формирование социально-экономических и политических условий, развитие и интернализация населением новых социальных норм и форм деятельности обеспечивающих существование новых организаций.