



Ф.Б. Мсоева

## Совершенствование местного самоуправления (политико-правовой аспект)

Ф.Б. Мсоева\*

Современное состояние федерализма указывает на то, что единообразной формы федеративных систем в мире не существует. Каждое государство привносит что-то новое в конструкцию государственного устройства. Но следует признать, что во всех федеративных государствах существуют региональные автономии, или институты местного самоуправления, как самостоятельный уровень власти.

Выделяются четыре основных признака института местного самоуправления: выборность, собственная компетенция, наличие ресурсов, подзаконность.

Конституционное право современного государства может закреплять статус местного самоуправления как самостоятельного уровня управления. Самостоятельность местных властей заключается в наличии у них собственных финансовых, материальных и людских ресурсов, и, конечно же, юридических полномочий. Необходимо признать, что федеральный уровень власти всегда опирался на органы местного самоуправления, считая местную власть своим союзником, тогда как субъекты Федерации не являются надежной опорой. Они больше подвержены центробежным тенденциям.

Местное самоуправление в России прошло долгий и сложный путь, включающий периоды его полного отрицания, возрождения и попыток реального воплощения в действительность.

В последние годы систему местного самоуправления стали определять как «важнейший элемент становления демократической России», «цементирующий раствор государственной целостности». За всем этим – осознание данного феномена для настоящего и будущего российского государства.

Конституция Российской Федерации относит институт местного самоуправления к основам конституционного строя и ставит его в один ряд с институтом государственной власти, феде-

ральным устройством государства, республиканской формой правления и другими положениями первой главы Конституции. В ст. 12 ч.1 Конституции Российской Федерации зафиксировано: «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» [1]. Конституционное закрепление института местного самоуправления обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения. Ст. 130 Конституции Российской Федерации гласит: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение проблем населением вопросов местного значения» [1, с. 56]. Таким образом, проблема обеспечения эффективной деятельности местного самоуправления смыкается с проблемой осуществления индивидуальных прав человека и гражданина. Конституция Российской Федерации в ст. 18 устанавливает, что «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» [1, с. 10]. В отношении местного самоуправления эта норма является конституционным требованием, выражающим суть этой формы народовластия. Следует отметить, что решение вопросов местного значения, создание условий для обеспечения повседневных потребностей человека и населения в целом – это и есть реализация одного из прав человека и гражданина в демократическом обществе – права на достойную жизнь.

Важность развития и совершенствования в России института местного самоуправления предопределяется тем, что оно способствует становлению системы демократического управ-

\* Мсоева Ф.Б. – к. полит.н., доцент ГГАУ.

ления. Местное самоуправление помогает осознать, что демократия – это не только формальное учреждение необходимого набора избирательных процедур, но и то, что это социальное партнерство, личное участие людей в делах того сообщества, частью которого они являются.

Демократическое право на свободу здесь реализуется в конкретном праве на осуществление местного самоуправления. А. Токвиль замечал, что «общинные институты играют ту же роль, что и начальные школы для науки: они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой» [2]. Формирование жизнеспособной системы местного самоуправления в построении любого правового государства – необходимый этап, так как именно эта система является органической частью механизма сдержек и противовесов для органов государственной власти.

Местное самоуправление выступает также как интегрирующий фактор: оно объединяет власть и людей, проживающих в границах муниципального образования, предоставляет им равные возможности для решения общих проблем. Специфика самоуправления заключается в том, что в отличие от государственной власти местное самоуправление совмещает субъект и объект управления – те, кто осуществляет самоуправление, обладают властью над его организацией. Кроме этого, местное самоуправление, приучая людей к ответственности за ведение общих дел, способствует формированию гражданской политической культуры и нового типа личности. Таким образом, исходя из сказанного, необходимо признать, что реформирование местного самоуправления является одной из важнейших политических задач общества и государства, реализация которой зависит не только от принятия необходимых для этого законов или внедрения наиболее совершенных организационных моделей, но и от того, как они будут восприняты и реализованы на местах.

Возрождение института местного самоуправления началось в 90-х гг. XX в. принятием в 1990 г. союзного, а затем, в 1991 г., российского законов о местном самоуправлении. В 1993 г. Президентом России были изданы такие указы, как «Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 22 декабря 1993 г.) и «Основные положения о выборах в органы местного самоуправления» (29 октября 1993 г.). Эти указы отменяли прежние местные Советы, функции которых временно возлагались на исполнительные органы в системе местного самоуправления. Принятие 28 августа 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации мест-

ного самоуправления в Российской Федерации» стало политически значимым событием. С его принятием был создан первичный механизм для формирования нового института местной власти в России, который базируется на общепринятых в современном мире принципах и нормах права, получивших свое воплощение в Европейской хартии о местном самоуправлении. На законодательном уровне был закреплен уход от сверхцентрализованной системы соподчиненности местных органов власти вышестоящим инстанциям, обозначены пути развития и укрепления самостоятельности института местного самоуправления. Была определена роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, обозначены его правовые, экономические и финансовые основы. В Законе также гарантируется реальное осуществление местного самоуправления и устанавливаются общие принципы его организации. Принятие в 1994–1997 гг. основных федеральных и региональных законов и формирование в большинстве регионов муниципальных представительных органов способствовало созданию институциональных рамок функционирования местного самоуправления. Это был первый этап реформы самоуправления. Но, несмотря на это, со временем появились проблемы, препятствующие эффективному функционированию системы местного самоуправления. В числе этих проблем – нечеткость в определении законом компетенции муниципальных образований, несоответствие ресурсов исполняемым органами местного самоуправления обязанностям и др.

Российский исследователь Ф.М. Бородин отмечал: «Наблюдается разбалансирование всех отношений, составляющих основу местного самоуправления: отсутствует массив необходимых законов у региональных властей, не хватает экономических средств, федеральные власти эти средства им не предоставляют» [3]. Главная причина торможения развития системы местного самоуправления состоит в том, что традиционно оно рассматривалось (да и многими воспринимается сегодня) как звено общей государственной системы. На самом же деле, являясь институтом местной демократии, оно отличается от института государственного управления соотношением объектов властной и хозяйственной составляющей. Органы местного самоуправления в большей мере занимаются выполнением хозяйственных функций, удовлетворением жизненных потребностей граждан.

Основные различия между разными формами власти в том, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, они избираются гражданами данной

территории и подчиняются только тем, кто их избрал, «кто во многом определяет стратегию и тактику выбранных ...органов и лиц, получивших доверие на определенный промежуток времени» [4]. Необходимо указать на то, что становление органов местного самоуправления проходит с определенными трудностями вследствие непонимания населением негосударственного характера этих органов и отсутствия у него навыков общественной самодеятельности. Дело тормозят также некоторые органы власти субъектов Российской Федерации, которые не хотят предоставить свои полномочия по формированию бюджета на местах. Не согласны они также с выборностью нижнего слоя органов власти.

По специфике деятельности органы местного самоуправления одновременно исполняют представительные, распорядительные, контрольные и иные функции на своей территории. Отмечая двойственный характер самоуправления, необходимо отметить, что как форма самоорганизации населения оно несет в себе как признаки государства, так и признаки общественного института, т. е. имеет двойственную природу. Функции и структура органов власти изначально определяются двойственной природой местного самоуправления. Советы местного самоуправления возникли как выборные представительные органы народовластия, но их основная деятельность связана с решением управленческих, хозяйственных задач.

Перераспределение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления порождает серьезную проблему. Местное самоуправление нельзя исключать из системы государственно-властных отношений, так как городское и сельское население является основой общества и государства. Как следствие, обеспечение жизнедеятельности населения нуждается в государственной поддержке. Но вопросы жизнедеятельности населения не должны решаться только сверху, из федерального центра, а должны входить в компетенцию субъектов Федерации и населения, проживающего на данной территории.

Статьями 12, 130, 132 Конституции Российской Федерации определено, что органы местного самоуправления самостоятельны в пределах решения законодательно определенных вопросов местного значения, в связи с чем существует проблема определения пределов законодательного регулирования порядка решения органами местного самоуправления вопросов местного значения. Принимая во внимание то, что муниципальные образования имеют существенные различия в экономическом потенциале, объеме полномочий по решению вопросов местного зна-

чения всегда будет разным. В этом случае учет местной специфики обязателен. По этой причине проблема разграничения полномочий должна решаться главным образом законодательством субъектов Федерации на основе общих принципов, определенных федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Установление общих принципов организации и деятельности системы органов государственной власти и местного самоуправления Конституцией было отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Приоритет здесь принадлежит федеральному законодательству, так как именно ему должны соответствовать законы и другие акты субъектов федерации, которые принимаются по вопросам совместного ведения (ч. 2 ст. 76.). Но такое соответствие наблюдалось не всегда, так как не все субъекты Федерации восприняли общую модель местного самоуправления, которая была закреплена на федеральном уровне. Основным недостатком этой модели было излишнее противопоставление государственной власти и местного самоуправления, чрезмерная абсолютизация негосударственной природы местного самоуправления.

С одной стороны, подход, заложенный в российском конституционном праве, как к публичной, но в то же время негосударственной власти способствовал превращению органов местного самоуправления фактически в безвластные институты, с другой – ослаблял контроль со стороны вышестоящих властей над органами местного самоуправления. Следует отметить, что в 90-е годы XX века ряд субъектов Федерации в условиях кризиса российской экономики предпочли временно отказаться от местного самоуправления. При этом поиск других подходов к местному самоуправлению субъектов Федерации осуществлялся в условиях такого уровня дезинтеграции российской конституционно-правовой системы, когда параллельное и зачастую взаимоисключающее правотворчество Федерации и ее субъектов фактически перестало поддаваться действенному контролю со стороны центральных властей [5].

Конституционные положения о местном самоуправлении конкретизируются и детализируются текущим законодательством федерального центра и субъектов Федерации, и прежде всего нормами конституционного и административного права. Они могут принимать как общие законы о местном самоуправлении (например, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г., новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в Российской Федерации» 2003 г.), так и законы, регулирующие деятельность местных органов в отдельных звеньях административно – территориального деления субъектов Федерации.

Местное самоуправление в Российской Федерации регулируется также Федеральным законом «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» 1996 г., Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. Немаловажную роль в регулировании местного самоуправления играют экономические законы (например, Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» 1997 г. и др.). Важным источником правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации являются решения Конституционного суда. В ст. 132 ч.1,2 Конституции Российской Федерации зафиксировано: «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству» [6]. Это положение конкретизируется в новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. Данный Федеральный закон (гл. 3) подразделяет вопросы местного значения на вопросы местного значения населения, вопросы местного значения муниципального района и вопросы местного значения городского округа. Вопросы местного значения, устанавливаемые на федеральном уровне, не могут быть сокращены на уровне субъектов Федерации. Таким образом, закрепляется принцип «негативной» компетенции местного самоуправления, так как в гл. 3 содержатся положения о праве органов местного самоуправления различных видов муниципальных образований принимать к своему рассмотрению вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Некоторые полномочия местных властей могут устанавливаться иными общефедеральными

законодательными актами. Более подробно полномочия местного самоуправления регулируются конституциями, уставами и иными законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются также федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. По своему содержанию передаваемые органам местного самоуправления государственные полномочия включают полномочия по реализации государственных социальных стандартов (например, требования к уровню организации и качеству бесплатной медицинской помощи, к содержанию образования и организации образовательного процесса и др.).

Роль местного самоуправления в механизме федеративного государства заключается в том, что оно сотрудничает с вышестоящими властями, участвует в различных совместных программах, будучи значимым элементом внутри федеральных отношений. Американский политолог Дж. Уилсон отмечал, что местное самоуправление представляется частью федерализма, так как «федерализм является такой политической системой, при которой существуют местные (территориальные, региональные, провинциальные, муниципальные) правительственные структуры, администрации штатов, а также национальное правительство» [7]. Необходимо отметить, что проблема разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления должна решаться законодательством субъектов Федерации на основе общих принципов, определенных федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Необходимостью является принятие региональных законов о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации.

На сегодняшний день особого внимания, на наш взгляд, требует проблема договорных взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления. В федеральном законодательстве отсутствуют нормы, прямо предписывающие такие взаимоотношения, хотя законодательно закреплена самостоятельность государственной и муници-



пальной власти в определении форм реализации своих полномочий.

Мировой опыт показывает, что государство должно передавать местным властям под их ответственность ресурсы и полномочия, чтобы люди сами распоряжались своей судьбой. Поэтому во многих государствах у местных сообществ растет муниципальная собственность, развивается местное производство, промышленно-финансовые группы, банки, страховые компании, совершенствуется социальная инфраструктура. То есть возникает третий уровень государственных бюджетов. В США, например, как и во многих других демократических государствах, местное самоуправление, как группа давления, в национальном масштабе очень хорошо организовано. Ассоциации муниципалитетов, мэров, графств, имеющие свои представительства в Вашингтоне, обладают здесь большим политическим весом. Федерализм в США из «двустороннего» превратился в трехсторонний, характерной чертой которого являются партнерские отношения между федеральным центром, штатами и муниципальным управлением. Выделяются две группы таких взаимоотношений: «отношения, возникающие по поводу сбора и предоставления информации оказания различного рода технической помощи, дачи рекомендаций»; «отношения второй группы возникают по поводу предоставления муниципальным органам управления различного рода федеральной помощи» [8]. Но такого рода отношения в субъектах Федерации не всегда приветствуются.

Важную роль в реализации политики правительства субъекта федерации на местах играют

местные власти. Обычно такие отношения строятся как отношения сотрудничества, в рамках которых местные органы власти обладают собственным политическим потенциалом. Власти субъектов должны учитывать политические настроения населения на местах. От поддержки на местах во многом зависят результаты выборов в различные органы власти субъектов Федерации. Помимо этого местные органы власти обеспечивают горизонтальную интеграцию и координацию различных служб субъектов Федерации, которые функционируют на местах, обеспечивая тем самым комплексный подход к решению возникающих проблем.

Политическая практика показывает, что местное самоуправление является преградой центробежным тенденциям в политической системе современного федеративного государства.

Следует отметить, что конституционное право современного федеративного государства может закреплять статус местного управления как самостоятельного уровня управления и регулировать его основы на национальном уровне. В демократическом государстве местное самоуправление считается одним из важнейших элементов вертикального развития властей, составной частью общего механизма управления.

Таким образом, необходимо признать, что совершенствование в России института местного самоуправления способствует становлению системы демократического управления. Из сказанного следует, что создание дееспособной системы местного самоуправления является одной из важнейших, приоритетных политических задач государства.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М., 1993. с. 7.
2. Демократия в Америке. – М., 1992. С. 65.
3. Бородкин Ф.М. Ценности населения и возможности местного самоуправления // Социс, 1997. № 1. С.110.
4. Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) // Социс, 1997. № 6. С.10.
5. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1993. С. 7.
6. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. – Новосибирск: Сиб.унив.изд-во, 2009.
7. Уилсон Дж. Американское правительство. – М., 1995. С. 44.
8. Тимофеев Н.С. О сущности и территориальной основе местного самоуправления // Проблемы реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – М., 1996. С. 30–31.