

И.Н. Баранов

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В соответствии с Конституцией РФ (п. 2 ст. 3) народ вправе осуществлять свою власть не только через органы государственной власти и непосредственно, но и через органы местного самоуправления. Тем самым на конституционном уровне впервые закреплено существование независимой от государства системы власти народа для решения вопросов местного значения. Именно такой подход к содержанию властных полномочий органов местного самоуправления отражает ст. 130 (п. 1) Конституции РФ: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. определяет местное самоуправление как признаваемую и гарантируемую Конституцией России самостоятельную деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций¹.

Приведенные выше формулировки позволяют сделать вывод о том, что основная цель организации местного самоуправления — широкое привлечение местного населения к самостоятельному решению вопросов местного значения, преодоление сложившейся в годы Советской власти традиции решения всех без исключения вопросов только государственными структурами, ликвидация фактического отчуждения народных масс от повседневного осуществления своей воли и интересов.

Существенный вклад в возрождение местного самоуправления, регламентацию его сущности, органи-

зационных форм и полномочий внесла Конституция России 1993 г. и принятый в развитие ее норм Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанный закон определил, прежде всего, систему местного самоуправления в России. Такая может быть система должна включать на наш взгляд законодательную регламентацию и практическое осуществление:

- территориальных пределов местного самоуправления, его разновидностей;
- механизма местного самоуправления;
- основных принципов местного самоуправления;
- полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления;
- гарантий осуществления местного самоуправления. Принципиальным положением Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» является указание на то, что его система базируется на территориальной основе, в пределах территорий муниципальных образований. Под муниципальными образованиями Закон (ст. 1) понимает городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Одновременно закон указывает на основные разновидности субъектов местного самоуправления. Ими могут быть:
- городские и сельские поселения;
- части указанных поселений (районы городов, микрорайоны, кварталы, улицы и т.п.);
- совокупности поселений, объединяемых общей территорией (районы, уезды, сельские округа — волости, сельсоветы и т.д.).

Именно эти перечисленные виды территорий,

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. с последними изменениями и дополнениями от 3 июня 2008 г. № 73-ФЗ.

отличающиеся во многом от официальных, административно-территориальных, образований, призваны способствовать населению в решении многообразных вопросов местного значения. Закон (ст. 1) устанавливает, что к такого рода вопросам относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения соответствующего муниципального образования². Понятно, что подобные вопросы могут быть решены как в рамках городов, районов, населенных пунктов, так и внутри и вне пределов этих территорий, но в складывающихся муниципальных образованиях.

Механизм местного самоуправления, представляющий собой организационные формы и методы его реализации, достаточно четко определен законодательством. Так, Конституция России (ст. 130 п. 2) установила, что местное самоуправление реализуется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Конкретизация форм и методов местного самоуправления осуществлена Федеральным законом 2003 г., законодательными актами субъектов России, а также уставами соответствующих муниципальных образований³. Их анализ позволяет сделать вывод, что механизм местного самоуправления включает в себя:

- органы и должностные лица местного самоуправления;
- формы прямого волеизъявления граждан;
- территориальное общественное самоуправление.

К числу органов и должностных лиц местного самоуправления относятся прежде всего выборные органы: представительные, состоящие из депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; выборные главы муниципального образования и другие избираемые населением должностные лица. Кроме выборных органов, уставами муниципальных образований могут учреждаться иные органы и должностные лица местного самоуправления. Порядок их образования, сроки полномочий определяются в каждом конкретном случае уставами соответствующих муниципальных образований.

Прямое волеизъявление граждан по вопросам местного значения может осуществляться путем проведения местных референдумов, муниципальных выборов, собраний (сходов) граждан, а также посред-

ством народной правотворческой инициативы и обращений граждан в органы местного самоуправления. Важно отметить, что законодательством субъектов РФ установлены правила: решения местных референдумов и собраний (сходов), принятые большинством голосов граждан, являются обязательными на территории соответствующего муниципального образования; проекты правовых актов местного значения и обращения граждан должны быть обязательно рассмотрены и по ним необходимо принять соответствующие решения.

Предусмотренное законодательством территориальное общественное самоуправление дает гражданам реальную возможность самоорганизовываться по месту их жительства на части территории муниципального образования (например, микрорайонов городов, кварталов, улиц, домов, дворов и т.п.). Кроме того, с учетом исторических и национальных традиций, а также местных особенностей могут формироваться и другие формы общественного самоуправления (родительские комитеты в дошкольных и школьных образовательных учреждениях, общественные советы библиотек, женские советы, местные комитеты ветеранов т.п.)⁴.

В механизме местного самоуправления важное место принадлежит принципам его реализации. Среди них:

- организационная обособленность местного самоуправления от органов государственной власти;
- формирование органов местного самоуправления непосредственно населением соответствующего муниципального образования;
- многообразие организационных норм местного самоуправления;
- самостоятельность местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения;
- возможность взаимодействия с органами государственной власти при решении сложных вопросов жизнедеятельности муниципального образования;
- обеспечение государством правовых и организационных гарантий местного самоуправления.

Важнейшей правовой гарантией местного самоуправления является судебная защита прав местного самоуправления. Субъектами обращения в суд могут быть как сами органы местного самоуправления и их должностные лица, так и граждане, проживающие на территории муниципального образования. Предметом обращения в суды общей компетенции или арбитражные суды могут быть, по общему правилу, решения

² См.: Григонис Э.П., Григонис В.П. Конституционное право России. – СПб., 2007.

³ См.: Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие / Под ред. Г.А. Туманова. – М., 2007.

⁴ См.: Козлов Ю. М. Административное право. – М., 2005.

(акты) органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и их должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений, нарушающих права местного самоуправления. Кроме рассмотрения исков о признании таких решений (актов) недействительными, суды обязаны рассматривать жалобы органов местного самоуправления на отказ соответствующего органа государственной власти зарегистрировать устав муниципального образования. И, наконец, суды рассматривают споры о том, является ли какое-либо действие (акт) органа государственной власти вмешательством в дела местного самоуправления.

В качестве гарантии местного самоуправления выступает и особый порядок рассмотрения обращений органов и должностных лиц местного самоуправления. В соответствии с нормами Федерального закона (ст. 45) такие обращения подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, их должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены. Представительные органы местного самоуправления наделены правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ.

К гарантиям местного самоуправления следует отнести установленную Федеральным законом ответственность его органов и должностных лиц. Таковую ответственность указанные субъекты несут перед: населением муниципального образования; государством; физическими лицами (гражданами); юридическими лицами.

При этом основания ответственности могут быть различными. Так, ответственность органов местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Условия и порядок такой ответственности определяются уставами соответствующих муниципальных образований.

Основаниями ответственности местного самоуправления перед государством является нарушение Конституции России, конституции (устава) субъекта РФ, федеральных законов, законов субъекта Федерации, а также устава муниципального образования.

Такое нарушение должно быть установлено решением суда. В случае, если суд определил деятельность органа местного самоуправления или его должностного лица несоответствующей Конституции России и другим правовым актам, то решение суда является основанием для рассмотрения органами государственной власти вопроса о прекращении их полномочий.

Органы местного самоуправления и их должностные лица могут нести ответственность перед государством за осуществление отдельных, переданных им государством, полномочий, но только в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

Основания и порядок привлечения органов местного самоуправления и их должностных лиц к ответственности перед физическими и юридическими лицами устанавливается соответствующими федеральными законами (кодексами) законами субъектов РФ, а также уставами муниципальных образований.

Определенной гарантией соблюдения органами местного самоуправления и их должностными лицами законодательства служит осуществление прокурорского надзора за исполнением ими Конституции России, федеральных законов, законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований.

Статья 130 Конституции РФ подчеркивает:

«1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется только через выборы и при наличии выборного органа, который создают сами граждане для решения совместно с населением местных вопросов.

Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, но органы государственной власти обязаны оказывать содействие населению в осуществлении их прав на местное самоуправление, в том числе правовое, материальное, финансовое».

Государственно-правовая система не заканчивается на уровне субъектов федерации. Местное самоуправление, как власть публичная, не может быть выведено из этой системы, а значит, и из системы федеративных отношений. Это отдельный уровень самостоятельного и непосредственного осуществления власти самим населением, без делегирования кого-либо в органы власти. Местное самоуправление наряду с государственной властью выступает нормой единой власти народа⁵.

⁵ См.: Алехин А.П., Кармаецкий А.А. Административное право РФ. – М., 2006.

Местное самоуправление осуществляется согласно ст. 131 Конституции РФ в городах и сельских поселениях. Местное самоуправление и муниципальная власть имеют свою собственность, свой бюджет и свои органы управления. Изменение границ местного самоуправления возможно только с согласия местного сообщества. Основные вопросы данного сообщества — здравоохранение, образование, обустройство народов и поселков и другие проблемы, имеющие местное значение — также решаются органами местного самоуправления. Следует подчеркнуть, что Конституция РФ закрепляет гарантии местного самоуправления, запрещая всякое его ограничение.

Таким образом, конституционно-правовая система РФ включает местное самоуправление в систему федеративных отношений, не нарушая ее равновесия. Правовую основу местного самоуправления, кроме Конституции РФ, обеспечивает также Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также правовые акты субъектов Федерации и органов местного самоуправления. После вступления России в Совет Европы существенное влияние на правовое обеспечение организации и деятельности местного самоуправления оказывают основные принципы и положения Европейской хартии местного самоуправления (ратифицирована в Российской Федерации в 1998 г.).

Один из основных принципов местного самоуправления — это принцип разграничения полномочий вплоть до каждого гражданина и местного самоуправления. Игнорирование этого принципа вызывает целый ряд трудностей и создает противоречия в ходе организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Современное понимание государства уходит от имперско-царско-ханских традиций управления всем и вся из одного центра и одним человеком. Россия как сложносоставное государство имеет десятки специфических сфер, в которые государственная власть как организатор и гарант защиты интересов людей может не проникать. И здесь особую роль играет местное самоуправление.

Корни самоуправления уходят в глубь веков, само государство возникло из самоорганизации местных общин. В России, стране общинной демократии, многие века основные вопросы решались на местном уровне. Князья фактически занимались сбором дани, внешней политикой и вопросами войны и мира.

Впоследствии органы местного самоуправления — земства, сельские и иные советы — осуществляли свои функции, входя в централизованную систему государственной власти. В этом плане, может быть, и в совре-

менной России не стоило бы сразу «отрубать» местную власть от государственной, а разграничивать полномочия и выравнивать общественно-государственную систему местного самоуправления. Во многих государствах местное самоуправление указывает на локальный характер выполнения функций демократического государства.

Мы пошли по англосаксонской модели организации местного самоуправления, но в худшем варианте, ибо там основную роль играет представительный орган местного самоуправления: «сильный совет — слабый мэ́р», а у нас модель: «кругом один мэ́р». Континентальная модель основана на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Достаточно работоспособной была в этом плане и «советская модель» местного самоуправления. Следовало бы обновить его содержание, принципы работы и сохранить⁶.

Организационную структуру местного самоуправления в соответствии с законодательством определяет население, реализуя свои права на самоуправление, осуществляя последнее как через орган местного самоуправления, так и путем прямого волеизъявления на референдумах и сходах.

В последнее время все чаще говорится о делегировании части полномочий государственной власти и ресурсов для их реализации органам местного самоуправления.

В государственной вертикали власти, в системе федеративных отношений есть полномочия, которые целесообразнее регулировать «сверху», а есть и такие, которые поддаются управленческому воздействию «снизу». Для повышения эффективности управления государственными и общественными делами представляется необходимым сочетать эти подходы. Федерализм — это не просто разделение властных полномочий по вертикали, но и поиск эффективных форм власти и управления на всех уровнях. В настоящее время практикуется разработка и реализация федеральных и региональных программ совместно с органами местного самоуправления на базе местных сообществ.

Отметим еще два важных момента. Первое: надежной защитой местного самоуправления может стать завершение формирования всеобъемлющей правовой базы местного самоуправления на федеральном уровне, подкрепленной соответствующим региональным законодательством, учитывающим специфику конкретных территорий⁷.

⁶ См.: Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. Конституционное право России. — М., 2007.

⁷ См.: Велихов Л.А. Основы городского хозяйства общины. — М., 2005.

Второе: на местах ждут принятия законов, определяющих принципы финансово-хозяйственной деятельности органов самоуправления. Требуют конкретизации их прав по распоряжению недвижимостью, земельными, водными и иными ресурсами. Без такой базы невозможно всерьез говорить о силе местной власти. Отсюда вывод: местное самоуправление будет иметь успех в благополучном обществе, где работает экономика и живут люди, если не среднего класса, то хотя бы средней обеспеченности.

Принцип наделения органов местного самоуправления государственными полномочиям, как это определено Конституцией РФ (ч. 1 ст. 132), является тем связующим звеном, которое позволяет включать местное самоуправление в систему федеративных отношений. Перед местным самоуправлением еще достаточно долго будет стоять целый ряд государственных задач, которые оно вынуждено будет решать. Невозможно

буквальное истолкование «отделения» местного самоуправления от государства⁸.

Местное самоуправление представляет один из базовых элементов выстраивания целостной трехуровневой системы власти в едином федеративном государстве. Но в этой системе существуют три проблемы:

- первая — это не до конца проведенное разделение полномочий между всеми уровнями публичной власти;
- вторая — определение внутренней структуры модели местного самоуправления. В России есть все модели, что и делает затруднительным их определение. Наконец, последняя проблема
- территориальное устройство местного самоуправления. Помимо этого, в регионах отсутствует четкое законодательство, которое связывало бы все эти уровни в работающую систему.

Библиографический список:

1. Алехин А.П., Кармацкий А.А. Административное право РФ. — М., 2006.
2. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства общины. — М., 2005.
3. Григонис Э.П., Григонис В.П. Конституционное право России. — СПб., 2007.
4. Козлов Ю.М. Административное право. — М.: Юрист, 2005
5. Мокрый В.Г. Местное самоуправление. М., 2006.
6. Овсянко Д.М. Административное право / Под. ред. Г.А. Туманова. — М., 2007.
7. Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. Конституционное право России. — М.: Юрист, 2007.
8. Яценко А.С. Теория федерализма. — СПб., 2005.

References (transliteration):

1. Alekhin A.P., Karmametskiy A.A. Administrativnoe pravo RF: Uchebnik. — M.: ZERTsALO, TEIS, 2006.
2. Velikhov L.A. Osnovy gorodskogo khozyaystva obshchiny. — M., 2005.
3. Grigonis E.P., Grigonis V.P. Konstitutsionnoe pravo Rossii. — SPb.: Piter, 2007.
4. Kozlov Yu.M. Administrativnoe pravo: Uchebnik. — M.: Yurist'; 2005
5. Mokryy V.G. Mestnoe samoupravlenie. — M.: Novyy yurist, 2006.
6. Ovsyanko D.M. Administrativnoe pravo: Uchebnoe posobie / Pod. red. prof. G.A. Tumanova. — M.: Yurist', 2007.
7. Strekozov V.G., Kazanchev Yu.D. Konstitutsionnoe pravo Rossii. — M.: Yurist, 2007.
8. Yashchenko A. S. Teoriya federalizma. SPb., 2005.

⁸ См.: Яценко А.С. Теория федерализма. — СПб., 2005. — С. 201.