

НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ АСПЕКТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Кожевников Олег Александрович

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
e-mail: ruzh@usla.ru

Предметом настоящего исследования являются отдельные положения трех федеральных законов, которые на протяжении последних 25 лет регламентировали вопросы организации и функционирования местного самоуправления в РФ. Автор подробно рассматривает нормы федеральных законов, закрепляющих понятие местного самоуправления, его территориальную основу, содержание экономических основ местного самоуправления и др. Изменение нормативного регулирования местного самоуправления во многом позволяет понять причины несовершенства сложившейся нормативно-правовой базы местного самоуправления и обозначить пути дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении. Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных и частнонаучных методов познания (формально-правовой, аналитический, системный метод, анализ, синтез, сравнение и др.). Итогом проведенного исследования можно назвать вывод о том, что заложенные в основу местного самоуправления право и реальная способность населения и органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею в настоящее время трансформировались в жесткую нормативную регламентацию вопросов местного значения, структуры органов местного самоуправления со снижением уровня экономического потенциала и возможностей муниципальных властей развивать территории с учетом исторических, культурных и иных традиций населения.

Ключевые слова: местное самоуправление, законодательство, народовластие, местное население, территория, экономическая основа, муниципальная собственность, вопросы местного значения, Конституция, местная власть

SOME TRENDS OF LEGAL REGULATION OF CERTAIN ASPECTS OF LOCAL GOVERNMENT

Kozhevnikov Oleg

Ural State Law University (Yekaterinburg),
e-mail: ruzh@usla.ru

The author investigates separate provisions of three federal laws, which have been regulating the organization and functioning of local government in the Russian Federation for the last 25 years. He examines in detail certain provisions of the federal laws, establishing the principle of local self-government, its territorial basis, the content of the economic foundations of local self-government, etc. Changes in legal regulation of local self-government allow us to understand, why the current legal framework of local self-government is imperfect, and to identify ways of further development of legislation on local self-government. The methodological framework of the study includes a complex of specially scientific and general scientific cognition methods (formal-legal, analytical, systemic methods, analysis, synthesis, comparison, etc.). The result of the research is a conclusion that a legal and real capacity of the population and of local authorities to regulate a significant part of the public affairs and to manage it as a basis of local government currently evolved into rigid normative regulation of local issues, structure of local authorities with a reduction of economic

potential and capacities of municipal authorities to develop the territory with regard to historical, cultural and other traditions.

Key words: local government, legislation, democracy, communities, territory, economic base, municipal property, local issues, Constitution, the local government

Местное самоуправление как форма народовластия является одной из значимых составляющих конституционного строя России. В соответствии со ст. 12 Конституции в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Несмотря на императивное конституционное закрепление гарантий местного самоуправления, сам процесс становления и развития местного самоуправления в России идет весьма сложно и противоречиво. Это обусловлено рядом экономических, социальных, политических и иных проблем. Тенденции развития основ местного самоуправления в РФ, а также отсутствие в России до настоящего времени стройной и выверенной концепции построения и развития местного самоуправления отражены в нормативно-правовой базе данной формы народовластия, отдельные положения которой и будут предметом рассмотрения в настоящем исследовании.

В ст. 1 Закона РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»¹ (далее – Закон РФ 1991 г. № 1550-1) местное самоуправление рассматривалось как система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции РФ и законов РФ, конституций и законов республик в составе Российской Федерации.

Следующий в исторической ретроспективе закон – Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон 1995 г. № 154-ФЗ) – в ст. 2 местное самоуправление в Российской Федерации обозначал уже как признаваемую и гарантируемую Основным законом страны самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон 2003 г. № 131-ФЗ) местное самоуправление в Российской Федерации определяет как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных законодательством РФ самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Нетрудно заметить, что упомянутые базовые нормативные правовые акты делают акцент на разные фундаментальные признаки местного самоуправления: Закон РФ 1991 г. № 1550-1 приоритетным признаком называл систему организации деятельности граждан для решения вопросов местного значения с учетом интересов и осо-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. № 29.

² СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

³ Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

бенностей населения отдельной территории; Федеральный закон 1995 г. № 154-ФЗ в качестве главного признака местного самоуправления закреплял лишь деятельность населения по решению вопросов местного значения, причем подчеркивалось особое значение признания и гарантированности указанной деятельности; наконец, Федеральный закон 2003 г. № 131-ФЗ закрепил местное самоуправление как форму народовластия, с помощью которого на основе определенного набора нормативных правовых актов население либо самостоятельно, либо совместно с органами местного самоуправления вправе решать вопросы местного значения.

Таким образом, за довольно небольшой в историческом плане отрезок времени законодатель уже трижды расставлял новые акценты и модифицировал понятие местного самоуправления: от вполне понятной для граждан системы организации их деятельности к обобщенной формулировке – форме народовластия.

Весьма показательны и развитие объема законодательства о местном самоуправлении.

Статья 3 Закона РФ 1991 г. № 1550-1 определяла следующий объем обозначенного законодательства: Конституция РФ, названный Закон, другие законодательные акты Российской Федерации, конституции, законы и иные правовые акты субъектов РФ, правовые акты автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Схожий объем законодательства о местном самоуправлении был определен в Федеральном законе 1995 г. № 154-ФЗ.

Существенные изменения в объеме рассматриваемого законодательства произошли в связи с принятием и вступлением в силу Федерального закона 2003 г. № 131-ФЗ. Статья 4 названного Закона ввела в правовую основу местного самоуправления помимо ранее упомянутых нормативных правовых актов общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, федеральные конституционные законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, иные нормативные правовые акты субъектов РФ, а также уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Нельзя не отметить, что положения ст. 4 Федерального закона 2003 г. № 131-ФЗ не в полной мере коррелируют с положениями п. 2 ст. 1 этого же нормативного акта, в котором местное самоуправление как форма осуществления народом своей власти ограничено решением вопросов местного значения в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ.

Значительные изменения происходили и в части закрепления территориальных основ местного самоуправления.

Статья 2 Закона РФ 1991 г. № 1550-1 определяла, что местное самоуправление осуществляется в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов. При этом образование, упразднение, объединение, установление границ обозначенных объектов осуществлялось в соответствии с законодательством с обязательным учетом исторически сложившегося расселения, перспектив социально-экономического развития, демографической ситуации и иных местных особенностей.

Статья 12 Федерального закона 1995 г. № 154-ФЗ определяла, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, при этом

территории муниципальных образований (городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований) устанавливались в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций. В состав территории муниципального образования могли входить земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения. С этого периода территория муниципального образования и границы населенных пунктов (городов, поселков и т. д.) перестали быть едиными (одинаковыми).

Статья 10 Федерального закона 2003 г. № 131-ФЗ связала территории муниципальных образований с типами муниципальных образований (городские, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские территории городов федерального значения). При этом каждый тип муниципального образования и порядок формирования его территории определен отдельными статьями указанного Федерального закона.

Основная задача местного самоуправления в лице его населения и органов – это решение вопросов местного значения. Нельзя не отметить, что и в этой сфере местного самоуправления произошли существенные изменения.

Закон РФ 1991 г. № 1550-1 вообще не содержал в себе какого-либо перечня вопросов местного значения, лишь в п. 5 ст. 7 названного акта законодатель определял, что органы местного самоуправления при решении вопросов, относящихся к их компетенции, действуют на основании и во исполнение Конституции РФ, законов СССР, действующих на территории Российской Федерации, и нижестоящих по юридической силе актов. Таким образом, компетенция местного самоуправления была «размыта» по большому количеству правовых актов, в том числе принятых во времена СССР.

В п. 2 ст. 6 Федерального закона 1995 г. № 154-ФЗ был определен исчерпывающий перечень вопросов местного значения, состоящий из 30 позиций. При этом данный перечень не зависел от вида муниципального образования, уровня его экономического, социального и иного потенциала и возможностей. Муниципальные образования были вправе принимать к рассмотрению и иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Существенно изменилась ситуация с вступлением в силу Федерального закона 2003 г. № 131-ФЗ. Статья 2 данного Закона определяет вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и этим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Таким образом, главным критерием при определении вопросов местного значения стало обеспечение жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования.

Однако на деле законодатель в основу правового регулирования вопросов местного самоуправления положил прежде всего тип (вид) муниципального образования. Так, ст. 14 названного Федерального закона определяет 36 вопросов местного значе-

ния городского, сельского поселения, ст. 15 к вопросам местного значения муниципального района относит 40 вопросов, а ст. 16 закрепляет за городскими округами 44 вопроса местного значения. Представляется, что подобный уклон законодателя в территориальную основу местного самоуправления не в полной мере соответствует первоначально заявленному принципу обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования. Не совсем понятно, чем права, свободы, потребности и т. д. жителя сельского поселения хуже, чем аналогичные вопросы жителя городского округа.

Существование и развитие местного самоуправления невозможно в отсутствие надлежащей экономической базы. Эффективное решение вопросов местного значения напрямую зависит от финансово-экономических возможностей муниципально-го образования. Поэтому нормативно-правовое регулирование экономических основ местного самоуправления имеет особое значение.

Принципы экономической основы местного самоуправления провозглашены в Европейской хартии местного самоуправления¹. Статья 9 названной Хартии устанавливает, что:

органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий (п. 1);

финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом (п. 2);

по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом (п. 3);

финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий (п. 4);

защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции (п. 5);

порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления (п. 6);

предоставляемые местным органам самоуправления субсидии по возможности не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции (п. 7);

для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов (п. 8).

Статья 36 Закона РФ 1991 г. № 1550-1 определяла широкий объем объектов, составляющих экономическую базу местного самоуправления: это и природные ресурсы,

¹ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

муниципальная и иная собственность, служащая источником поступления доходов в бюджет муниципального образования и удовлетворения потребностей населения соответствующей территории. Пункт 3 ст. 37 данного Закона допускал возможность нахождения в муниципальной собственности земельных участков, горных отводов, природных объектов, ценных бумаг и других финансовых активов, нежилых помещений, предприятий и других имущественных комплексов. Статья 47 Закона допускала право местных советов формировать валютные фонды за счет отчислений от валютной выручки предприятий, находящихся в муниципальной собственности, а также предприятий, расположенных на соответствующей территории.

Статья 28 Федерального закона 1995 г. № 154-ФЗ в качестве экономической основы местного самоуправления определяла муниципальную собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иную собственность, служащую удовлетворению потребностей населения муниципального образования. Нетрудно заметить, что формирование экономической основы местного самоуправления законодателем было привязано к удовлетворению потребностей населения конкретного муниципального образования. Именно поэтому законодатель устанавливал в ст. 29 указанного Закона весьма широкий перечень муниципальной собственности: средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество. На основании ст. 34 этого Федерального закона органы местного самоуправления в интересах населения в предусмотренном законом порядке вправе были осуществлять внешнеэкономическую деятельность, а ст. 40 предоставляла органам местного самоуправления право на получение платежей за пользование природными ресурсами, которые добывались на территории муниципального образования.

Сейчас экономические основы местного самоуправления определены в гл. 8 Федерального закона 2003 г. № 131-ФЗ. При этом необходимо отметить, что в ст. 49 названного Закона понятие экономической основы местного самоуправления определяется значительно шире, чем в ранее упомянутых законах, включая в него еще муниципальное имущество, средства местного бюджета, а также имущественные права муниципальных образований. Определяя содержание экономических основ местного самоуправления, законодатель не связывает его напрямую с интересами населения муниципального образования, а раскрывает через установление этим же Законом перечня вопросов местного значения, полномочий органов местного самоуправления и его должностных лиц, а также делегированных муниципалитету государственных полномочий.

Это лишь некоторые сравнительно-правовые аспекты построения и функционирования местного самоуправления в РФ, однако уже на основании изложенного можно сделать вывод о том, что заложенная в основу местного самоуправления право- и реальная способность населения и органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках зако-

на под свою ответственность за последние 25 лет существенно трансформировалась. Несмотря на устоявшиеся формулировки Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления, содержание нормативно-правовой базы местного самоуправления за четверть века значительно видоизменилось: из реальной возможности и свободы местного сообщества решать вопросы местного значения по месту своего проживания местное самоуправление в РФ все больше превращается в придаток государственной власти по решению органами местного самоуправления вопросов местного значения, свобода местного сообщества связана с нормативно установленными рамками формирования жесткой (весьма ограниченной) структуры органов местного самоуправления. Представляется, что в условиях снижения экономического потенциала и возможностей населения и органов местного самоуправления развиваться с учетом исторических, культурных и иных традиций конкретной территории потенциал и возможности населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения так и останутся в теории муниципального права и не будут подкреплены реальными правами на современном, весьма непростом этапе развития Российского государства.

Библиография

Европейская хартия местного самоуправления // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

О местном самоуправлении в Российской Федерации: Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. № 29.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

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

Bibliography

Evropejskaya xartiya mestnogo samoupravleniya // SZ RF. 1998. № 36. St. 4466.

O mestnom samoupravlenii v Rossijskoj Federacii: Zakon RF ot 6 iyulya 1991 g. № 1550-1 // Vedomosti S'ezda narodnyx deputatov RF i Verxovnogo Soveta RF. 1991. № 29.

Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 28 avgusta 1995 g. № 154-FZ // SZ RF. 1995. № 35. St. 3506.

Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ // SZ RF. 2003. № 40. St. 3822.