

НЕЗАСЛУЖЕННЫЕ УПРЕКИ

Игорь ВYДРИН,
доктор юридических наук

Продолжаем
ОБСУЖДЕНИЕ
ПРОБЛЕМ МЕСТНОЙ
ВЛАСТИ
(НАЧАЛО
ДИСКУССИИ
в №№ 9-12
за 2001 и №1
за 2002 год).

В последние годы любое обсуждение муниципальной тематики в Российской Федерации проходит как проблемное. Причем дебаты на различного рода конференциях, семинарах и совещаниях в основном сводятся к идее необходимости совершенствования действующего законодательства о местном самоуправлении.

Сейчас даже трудно представить, что в конце 80-х и начале 90-х го-

дов было распространено другое мнение – о ненужности законодательного регулирования местного самоуправления вообще. Такие предложения исходили преимущественно из неформальной среды, от представителей различных общественных организаций. На тот момент они находились в плену устаревшей научной конструкции, резко противопоставлявшей государство и местное самоуправление.

Однако очень скоро на смену иллюзиям пришел прагматичный подход. На повестку дня встал вопрос: каким быть российскому закону о местном самоуправлении?

Закон 1991 года, написанный в традициях советской юридической науки, предложил четкую систему категорий, дававшую ясные представления о предметах ведения и полномочиях местных органов власти. Оба этих элемента характеризовали компетенцию местного самоуправления поселкового (сельского), районного и городского уровней. Достаточно подробно регламентировались взаимоотношения Советов и администраций, составлявших систему органов местного самоуправления. В целях преодоления застарелой «болезни» советского периода, точным диагнозом которой было формальное владение местных Советов, вводились дополнительные организацион-

но-правовые гарантии, усиливавшие их положение.

Действующее в настоящее время федеральное законодательство о местном самоуправлении концептуально совершенно иное. Реализуя конституционную установку, относящую определение основ организации местного самоуправления к совместному ведению Федерации и ее субъектов, оно предоставляет муниципальным образованиям значительную свободу усмотрения. Это касается выбора конкретной модели организации власти, территориального устройства, иных аспектов функционирования муниципалитетов. Таким образом, в организации местного самоуправления в современной России в значительной степени возросла доля самоорганизующих регуляторов. Даже поверхностное знакомство с законодательством о местном самоуправлении позволяет утверждать, что ключевые вопросы его становления решаются или должны решаться с участием населения муниципального образования.

Особенности принятой конституционной конструкции воплощены даже в наименованиях федеральных законов, в которых встречаются слова «об общих принципах», «об основах», что только подчеркивает правовые возможности регионов и муниципальных образований. Пользу-

ясь этим, они привнесли в сферу местного самоуправления много особенностей, к сожалению, часто расходящихся с федеральным законодательством и Конституцией России. Одним словом, централистское, унифицированное начало, свойственное организации местной власти прежде, уступило место многообразию подходов, учитывающих региональную, местную специфику, исторические и национально-этнические особенности.

Совокупность суждений относительно будущего законодательного регулирования местного самоуправления можно разделить на два основных направления.

Суть первого фокусируется вокруг значительных изменений не только действующего законодательства, но и соответствующих конституционных положений. Утверждается, что принятая модель местного самоуправления содержит системные дефекты и пробелы, которые невозможно не устранить и не восполнить посредством внесения точечных поправок в законодательные акты. Уже давно на этом настаивает группа маститых ученых-государствоведов, доказывающих расплывчатость, многозначность и внутреннюю противоречивость многих норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Для профессора В.Васильева данный закон представляется «сборником юридических загадок и шарад»,¹ а потому, по его мнению, следует вести речь о существе необходимых изменений. В какой форме они будут реализованы — новой редакции закона или же отдельных его дополнений — дело не самое главное².

Профессора С.Авакьян и Г.Атаманчук выражают серьезное сомнение по поводу реалистичности и действенности самой конституционной модели местного самоуправления. С их точки зрения, она создает иллюзию ме-

стной власти, функционирующей как нечто автономное, самостоятельное, свободное от политической власти и государственного управления³. Общая тональность этих и многих других критических замечаний примерно одинакова: местное самоуправление — это обособленный уровень власти, оторванный как от государства, так и от населения.

Совсем особняком стоят порой оскорбительные замечания в адрес этого молодого института власти, а главное — людей, которые его представляют. Так, доктор юридических наук Н.Казанцев характеризует местное самоуправление как некий институт частнокорпоративной власти, лишенный всякого контроля со

работать в должности главы администрации одного из районов Нижегородской области В.Боляка, чей рассказ-исповедь был опубликован в журнале «Российская Федерация сегодня» в одном номере со статьей Н.Казанцева.

В.Боляк пишет: «Я ухожу потому, что не согласен с тем, что сегодня государство утратило свою социальную направленность и самоустранилось от выполнения своих обязанностей по созданию рабочих мест, регулированию ценовой политики, поддержке сельского хозяйства, развитию образования, культуры, науки, социальной сферы»⁵. Прислушаемся к мнению главы г. Екатеринбурга — президента Союза российских городов А.Чернец-

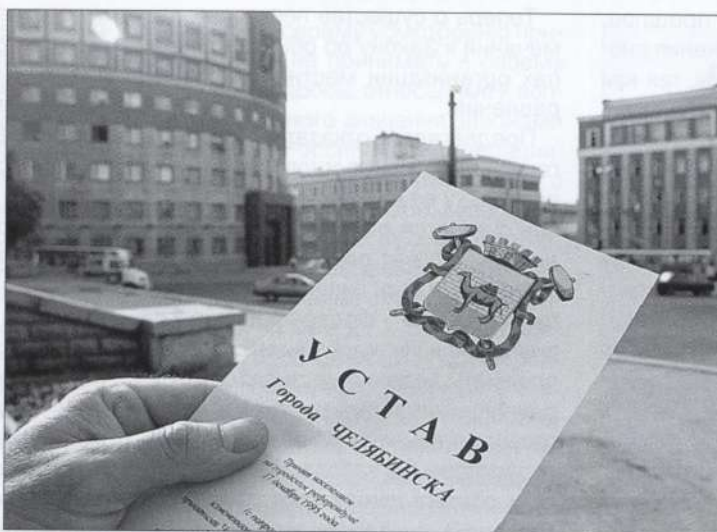
кого: «Муниципалитеты выполняют огромную работу по сохранению социальной стабильности на местах. И если сейчас такой ресурс, как местное самоуправление, будет утерян, государственная власть столкнется с такими сложностями, о которых она сейчас предпочитает не вспоминать»⁶.

Абсолютно точные, на наш взгляд, слова. Очевидно, что дело в системных просчетах в финансово-экономической и социальной

сферах, которые лихорадят страну, а не в оторванности местного самоуправления от государства. Тем более, что до сих пор остается живучей версией о намеренной, инициированной самим государством отстраненности от местных дел, вызванной экономическими трудностями начала 90-х годов.

Разговоров о необходимости отмены или изменения ст. 12 Конституции России немало, но они не идут дальше общих заявлений о вредности данной нормы, якобы разрушившей вертикаль власти. Фактически речь идет о возврате местных органов в лоно государственной власти.

Представим, какого рода изменения возможны. Это может быть перевод муниципалитетов в разряд



стороны государства. В результате этого, пишет он, муниципальные должностные лица занимаются «прокруткой» федеральных средств, месяцами не выплачивая зарплату бюджетникам, социальные пособия — нуждающимся⁴. Даже откровенные противники местного самоуправления из числа некоторых руководителей субъектов Федерации не позволяют себе подобных публичных высказываний. Скажу прямо, это поразительная бестактность, бросающая тень на всех без исключения муниципальных лидеров. Нерадивые должностные лица, к сожалению, есть везде, на всех уровнях власти, но стоит ли огульно обобщать, а из единичных случаев выстраивать систему?

Спросите о причинах нежелания

¹ См.: Местное право. 2001. № 2—3. С. 30.

² См.: Васильев В. По форме и по существу // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 11. С. 8—13.

³ Местное право. 2001. № 2—3. С. 17; Российская Федерация сегодня. 2001. № 6. С. 34—35.

⁴ Казанцев Н. Что упустил законодатель // Российская Федерация сегодня. 2001. № 4. С. 32—33.

⁵ Боляк В. Предотвратить безобразие не могу, а участвовать в нем не хочу // Российская Федерация сегодня. 2001. № 4. С. 30—31.

⁶ См.: Вечерний Екатеринбург. 2001. 23 июня.

органов государственной власти с отменой выборности глав муниципальных образований. Эта мера, однако, полностью меняет представление о местном самоуправлении как о социальном явлении, которое зиждется на возможности самостоятельного решения местных вопросов и выборности должностных лиц. Такой подход расходится также с нормами международно-правовых документов, в частности Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией.

Предположим, что муниципальную власть можно наделять двойным статусом – органов местного самоуправления и органов государственной власти. Как и в первом случае, это возврат в советское прошлое, ибо прежде такие предложения вносились, но были отвергнуты, так как влекли за собой много неясностей, не развезанных до сих пор.

Еще один вариант предполагает придание муниципалитетам статуса органа государственной власти с сохранением выборности местных представительных органов и руководителей муниципальных образований. Одновременно вырабатываются организационно-правовые средства, усиливающие властную иерархию, к которым можно отнести обязательность актов вышестоящих органов для нижестоящих, введение мер дисциплинарной ответственности и т.д. Однако такое предложение, как и предыдущие, влечет изменение не только ст. 12 Конституции, но и всего Основного Закона страны.

Существует также иная точка зрения, согласно которой действующая конституционная модель местного самоуправления себя далеко не исчерпала. Муниципальная реформа в России прошла только начальный этап организационного и отчасти законодательного становления. Она оказалась весьма затратной, ибо ее воплощение связано с дорогостоящими механизмами реализации (выборами, референдумами, иными формами прямого народовластия), а потому отказ от того, что уже сделано, будет означать одно из двух: либо Россия очень богатая, либо непоследовательная в своих действиях страна.

Критикуя местное самоуправление, часто забывают, что эта реформа не закончена даже в плане нормативного обеспечения. Остались нереализованными многие положе-

ния Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления, касающиеся принятия важнейших законодательных актов: о государственных минимальных социальных стандартах; об общих принципах наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; о компенсации местному самоуправлению расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти; о передаче объектов государственной собственности в муниципальную собственность и т.д.

В этих условиях совершенно очевидно, что вопрос о недееспособности местного самоуправления по меньшей мере преждевременен.

Теперь о существовании некоторых замечаний к Закону об общих принципах организации местного самоуправления.

Предлагается отказаться от категории «вопросы местного значения», поскольку ее введение в данный закон считается ошибочным. Утверждается, что нет вопросов местного значения, а есть лишь уровни решения вопросов – федеральный, региональный и муниципальный. Многие предметы ведения местного самоуправления характеризуются как часть государственной политики, общегосударственных забот и тягот. К такому обычно причисляют образование, культуру, здравоохранение.

Думается, что такое предположение ошибочно. Вопросы местного значения – категория объективная. Это один из признаков местного самоуправления, вернее даже его ключевой момент. Само появление этой категории уходит корнями в прошлое местного самоуправления, в начальный период его теоретического становления и практической реализации.

На наш взгляд, следует не отказываться от этой категории, а использовать при ее описании другой юридический инструментарий, о котором шла речь в начале этой статьи: компетенция, предметы ведения и полномочия. Совершенно прав В.Васильев, когда утверждает, что в вопросах местного значения местные власти занимают свою «нишу», где они должны быть самостоятельны. Однако точное определение границ их деятельности, по его мнению, невозможно по ее «предмету». Здесь требуется применение иной право-

вой категории, а именно компетенции, то есть полномочий, прав и обязанностей местной власти¹.

Неприятие вызывает небольшая численность депутатов представительных органов местного самоуправления. Сегодня они представлены 11–27 депутатами, что многим кажется просто несерьезным, поскольку глава муниципального образования может легко сделать их своими союзниками. В таких условиях контрольная функция представительных органов девальвируется. Опасения такого рода отчасти оправданы, хотя, на наш взгляд, возводить их в степень не стоит. Во-первых, нынешнюю численность местных дум следует воспринимать как ответную реакцию на огромные по численному составу представительные органы советского и постсоветского образца. Достаточно вспомнить, что Свердловский городской совет периода 1990–1993 годов, работавший в количестве 200 человек, в течение полутора месяцев не мог избрать своего председателя. Такие примеры были типичны для того времени. Во-вторых, едва ли при закреплении в уставах современных муниципальных образований такой численности депутатского корпуса кто-то руководствовался желанием манипулировать депутатами. Если же подобное случается, то это отдельные эпизоды, а не общая тенденция.

Поиску оптимальной численности депутатов может способствовать опыт прошлых лет. Городские думы, действующие в дореволюционной России, насчитывали в разные годы от 30 до 70 гласных. Почему бы не воспользоваться этим примером? Хотя хорошо понятно, что это вызовет изменение в уставах муниципальных образований, корректировку избирательных систем.

И еще об одном. На наш взгляд, в последние годы в массовое сознание закладывается мысль о надуманности местного самоуправления. Даже председатель комитета Государственной Думы по местному самоуправлению В.Мокрый заметил по этому поводу: «У нас к местной власти формируется отношение как к некому чужеродному элементу в системе власти Российского государства». Полагаем, что институт местного самоуправления такой оценки, конечно, на заслуживает. Это доказывает его славное прошлое и большое будущее.

¹ См.: Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 11.