

Принципы организации местного самоуправления в России

Любое государство, в котором не гарантируется и не реализуется на практике местное самоуправление, не является демократическим. Местное самоуправление есть один из основополагающих принципов осуществления власти в обществе. Этот принцип закреплен как элемент конституционного строя России, через который должно осуществляться народовластие на местном уровне. Поэтому исследование проблемы закрепления принципов местного самоуправления и их практической реализации в России является **актуальным** и сегодня.

Проблема состоит в том, что закрепленные в Законе общие принципы организации местного самоуправления действуют не в полной мере, некоторые из них имеют определенные ограничения, имеются также недоработки и недочеты.

В связи с этим целью данной статьи является рассмотрение основных принципов организации местного самоуправления в РФ, их главных особенностей.

В современной России местное самоуправление как форма осуществления публичной власти, наряду с государственной властью, было закреплено в Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [1]. В развитие конституционных положений, касающихся местного самоуправления, в 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. В этом законе получили закрепление организационные, территориальные, экономические и финансовые основы местного самоуправления. В связи с проводившимися Правительством РФ и Президентом РФ реформами, направленными на децентрализацию государственной власти и передачу части ее полномочий (делегирование) органам

местного самоуправления, изменилась система муниципального управления. 6 октября 2003 г. был принят новый ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3], в полном объеме вступивший в юридическую силу только в 2006 г. Задержка воплощения закона в жизнь произошла из-за проблем в финансировании муниципальных образований в случае расширения их полномочий за счет передачи им части полномочий федеральных органов власти.

В соответствии со ст. 1 действующего ФЗ местное самоуправление – это «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов 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» [3]. Указанное определение существенно отличается от его редакции в одноименном законе от 1995 г., в котором местное самоуправление определялось как деятельность населения, а не как форма власти. Таким образом, до принятия нового закона местное самоуправление не отождествлялось с термином «власть», что подтверждала и 12 ст. действующей Конституции РФ, свидетельствующая о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [1], хотя и обладают властными полномочиями и вправе принимать решения, обязательные для соответствующих физических и юридических лиц. Это обстоятельство давало основание считать местное самоуправление общественной организацией. Но без властных полномочий, как известно, ни о каком решении местных вопросов не может быть речи. Таким образом, можно сделать вывод, что местное самоуправление это одна из форм реализации народом своей власти, предполагающая самостоятельное решение населением (под свою ответственность) воп-

росов локального значения, владения, пользования и распоряжения собственностью.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется «путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления» [1]. В полномочие органов местного самоуправления входит обеспечение участия населения в решении местных дел (ст. 131 Конституции РФ), защита интересов и прав местного самоуправления (ст. 132 Конституции РФ), обеспечение населения в области социально-культурных, коммунально-бытовых и иных услуг.

Местное самоуправление, как любой другой правовой институт, построено на основании положений, закрепленных в Конституции РФ, федеральных законах, касающихся органов местного самоуправления, и уставах муниципальных образований, в которых и закреплены принципы, составляющие фундаментальную базу организации и деятельности населения и органов местного самоуправления [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7]. Под конституционными принципами местного самоуправления принято понимать закрепленные в Основном законе РФ основополагающие идеи, определяющие организацию и функционирование институтов муниципального управления. В принципах местного самоуправления находят свое отражение объективные закономерности и тенденции развития местной власти. Во-первых, они предопределяют основы построения муниципальной власти, во-вторых, выявляют сущность, отличительные черты и признаки местного самоуправления, в-третьих, позволяют дать оценку действующей системе местного самоуправления и способствуют сохранению преемственности в его развитии.

Рассмотрим основные принципы организации и функционирования местного самоуправления.

Самостоятельность в решении населением вопросов местного значения. Как утверждает положение ст. 130

Конституции РФ «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления» [1]. Самостоятельность местного самоуправления подразумевает прямой запрет для органов государственной власти и их должностных лиц осуществлять в любых формах функции местного самоуправления, а также заниматься образованием органов и назначением должностных лиц муниципального самоуправления. Муниципальные образования самостоятельно устанавливают общеобязательные правила по предметам своего ведения, принимают планы и программы социально-экономического развития региона. Население муниципального образования самостоятельно определяет формы осуществления местного самоуправления и структуру муниципальных органов.

Однако самостоятельность местного самоуправления, взаимодействующего с органами государственной власти, имеет самые разные ограничения, из которых, прежде всего, следует выделить следующие. Во-первых, правовой статус местного самоуправления, определяющий включенность его в общую систему общественного порядка, государственного и общественного управления и самоуправления. Во-вторых, ограничением является круг полномочий, ограниченный вопросами местного значения, то есть имеющий локальный характер. В-третьих, проведение самостоятельной политики корректируется деятельностью органов государственной власти. Так, принятие новых законов, осуществление Правительством РФ общегосударственной политики затрагивает интересы муниципальных образований и требует участия в принятии решения тех или иных органов муниципального образования. Поэтому в соответствии со ст. 132 Конституции РФ «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Реализация переданных полномочий подконтрольна государству» [1]. Данная статья Основного закона РФ закрепляет за органами государственной власти федерального уровня делегирование части своих полномочий на места, тем самым не только обеспечивает децентрализацию публичной власти, но и позволяет учитывать интересы населения конкретных муниципальных образований.

Организационное обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти как принцип, определяющий место местного самоуправления в системе управления обществом и государством. Россия в соответствии со ст. 1 Конституции РФ является не только демократическим правовым, но и федеративным государством [1], из чего следует, что публичная власть осуществляется в России на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. Но надо заметить, что источник власти в соответствии со ст. 3 Конституции РФ [1] один – «многонациональный народ» Российской Федерации. Причем первые два уровня представляют государственную власть, а третий – уровень местного самоуправления.

В соответствии с п. 4 ст. 3 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» «Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления» [3]. Акцент на организационную обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти сделан в ст. 12 Конституции РФ, где отмечается, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [1]. Основной закон РФ, устанавливая организационную обособленность местного самоуправления, закрепляет за ним исключительную компетенцию, в пределах которой оно самостоятельно. Это обстоятельство подтверждается 7 ст. ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в РФ», где в п. 1 говорится, что «по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные акты» [3]. Таким образом, местное самоуправление не является альтернативой государственной власти, а представляет собой специфический элемент государственного устройства. Закрепление за местными органами полномочий есть результат разграничения компетенции между центром и местами в рамках единого государственного механизма.

Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам. Финансовую основу местного самоуправления составляет право органов местного самоуправления «самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять охрану общественного порядка, а также решать иные вопросы местного значения» (ст.132, п.1) [1].

К объектам муниципальной собственности относятся: начиная с органов местного самоуправления, их имущество, включая средства местного бюджета и другие финансовые ресурсы на его содержание; муниципальный жилищный фонд, объекты социальной и инженерной инфраструктуры, предприятия, земельные участки и другое движимое и недвижимое имущество. Учитывая различия возможностей отдельных поселений (городских и сельских), ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 2003 г. в ст. 15 п. 4 установил, что «органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий [3]. Данная норма закона позволяет экономически слабому, дотационному поселению передавать часть своих функций муниципальному району (с соответс-

твующим сокращением объема дотаций данному поселению), а городскому поселению принимать на себя ряд дополнительных функций. В отличие от одноименного ФЗ от 1995 г. в новой редакции закона от 2003 г. ст. 19 п. 5. [3] закреплено, что органы местного самоуправления вправе решать вопросы, не отнесенные к их компетенции, только при наличии собственных материальных и финансовых ресурсов.

За муниципальными образованиями закрепляются отчисления от федеральных налогов и налогов субъекта федерации, которые являются источниками местного бюджета. Помимо этого источниками местного бюджета являются доходы от предоставления платных услуг населению района.

Законность в организации и деятельности местного самоуправления. На деятельность органов местного самоуправления распространяется закрепленный в ст. 15 п. 2 Конституции РФ принцип законности: органы местного самоуправления, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы [1]. Права и обязанности органов местного самоуправления должны определяться в соответствии со ст. 18 Конституции РФ [1]. Реализация данного принципа обеспечивается посредством закрепленного контроля и надзора за исполнением законов, прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления, а также путем обжалования неправомерных решений и действий органов и должностных лиц муниципального управления в судебном порядке.

Гласность и учет общественного мнения в деятельности местного самоуправления. Этот принцип является одним из стержневых принципов демократического устройства местного самоуправления, обеспечивающий открытость характера функционирования органов местного самоуправления. Он предполагает информирование населения муниципального образования об эффективности тех мер, которые приняты в интересах населения муниципального образования, а именно закрепляет предоставление населению сведений о

заседаниях представительного органа муниципального образования, о вопросах, решаемых выборными и другими органами, о решениях, принимаемых ими. Он также предполагает использование традиционных организационно-массовых форм работы с избирателями, рассмотрение правовых актов, принятых на основе предложений населения, открытые заседания органов местного самоуправления с участием представителей населения муниципального образования. Решения органов местного самоуправления должны быть официально опубликованы.

Запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Данный принцип закреплен в 133 ст. Конституции РФ, где указано, что местное самоуправление гарантируется «правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами» [1]. В связи с этим на государственные органы возлагаются функции обеспечения охраны и защиты местного самоуправления. К ним ст. 5 ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в РФ» от 2003 г. относит: «определение общих принципов организации местного самоуправления в РФ», «правовое регулирование по предметам ведения РФ и в пределах полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ прав и обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и должностных лиц», «правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения», «правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий...» [3].

Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления с учетом и использованием исторических, национальных, культурных и иных местных традиций. Данный принцип рассматривается в трех аспектах. Территориальный аспект подразумевает осуществление местного самоуправления в границах административно-территориальных единиц с учетом традиций и исторических особенностей. Наличие территории является одним из основных структурных элементов правового статуса муниципального образования, так как в соответствии с ст. 10 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: «местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения» [3]. Это свидетельствует об осуществлении местного самоуправления только в границах муниципального образования. Новый ФЗ в ст. 2 предусматривает шесть видов муниципальных образований: сельское и городское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения, межселенная территория [3].

В соответствии со ст. 2 п. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» сельское поселение – это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного управления [3].

Городское поселение в соответствии со ст. 2 п. 2 данного Федерального закона есть «город или поселок с прилегающей территорией, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления» [3], в которые в соответствии с уточнением, сделанным в законе, могут входить сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями.

Поселения должны создаваться на базе одного или нескольких небольших населенных пунктов, которые будут самостоятельно решать вопросы благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства, организации транспорта и иных социально-бытовых нужд муниципального поселения.

В ст. 2 ФЗ закрепляет такую административную единицу, как муниципальный район – «несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ» [3]. Исходя из текста данной статьи закона, можно сделать вывод, что муниципальные районы есть то же, что и административно-территориальные районы, к полномочиям которых отнесены: переработка твердых бытовых отходов, организация ритуальных услуг, организация и содержание образовательных учреждений и иные полномочия, закрепленные ФЗ.

Городской округ, согласно ст. 2 ФЗ, является «городским поселением, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района....» [3]. Отсюда можно сделать вывод, что городской округ – это территория города, который обладает статусом муниципального образования. Использование административно-территориальной единицы внутри городской территории возможно лишь в городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге.

И наконец, ст. 2 ФЗ гласит: межселенная территория – «территория, находящаяся вне границ поселений» [3], то есть

не относящаяся ни к одной из вышеперечисленных административно-территориальных единиц.

Проанализировав вышеприведенные статьи ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», можно сделать следующие выводы. Поселение вправе под свою ответственность создавать муниципальные образования, отличающиеся между собой не только количественными характеристиками, такими как площадь территории и плотность населения, но и качественными показателями, в числе которых – финансовый потенциал, уровень социально-экономического развития и наличие объектов государственной и муниципальной собственности. Вся территория РФ должна быть разделена на муниципальные районы и поселения. Исключение составляют лишь малонаселенные территории с плотностью населения в три раза ниже, чем плотность сельских поселений в среднем по стране. В этом случае на такой территории будут только муниципальные районы.

Новый ФЗ [3] в отличие от одноименного ФЗ от 1995 г. [2] не предусматривает подчинение поселений районам, так как у них предусмотрены свои перечни полномочий, а следовательно, не возникает совместной (конкурирующей) сферы компетенции. В соответствии с новым ФЗ субъекты РФ вправе самостоятельно осуществлять деление своей территории на поселения и районы с учетом положения ст. 11 п. 7, свидетельствующей о том, что населенные пункты с численностью 1 тыс. человек и выше не могут быть включены в состав других поселений, то есть должны быть самостоятельными поселениями [3].

Новая территориальная организация местного самоуправления имеет как позитивные, так и негативные стороны. Так, среди положительных моментов можно выделить юридически закрепленное право каждого населенного пункта на местное самоуправление, которое осуществляется путем образования различных административно-территориальных единиц, предусмотренных федеральным законодательством, закона-

ми субъектов РФ и муниципальными актами. Негативных моментов, как всегда, больше, чем позитивных. Из них хотелось бы выделить следующие: ввиду слабого финансирования федеральным центром и субъектами РФ небольшим по численности муниципальным образованиям будет сложно решать экономические задачи. Вторым негативным моментом является тот факт, что при образовании множества различных поселений, которые обладают статусом муниципальных образований, существенно возрастает их численность и, как следствие, усложняется межмуниципальное сотрудничество, что приводит к отдаленности муниципальной власти от власти государственной.

Вторым из аспектов, характеризующих принцип многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления, принято считать национальный, который обусловлен многонациональным составом населения РФ. При формировании единиц муниципальных образований в названии органов власти местного самоуправления и при определении символики муниципального образования учитываются исторические и иные местные традиции, о чем свидетельствует ст. 131 п. 1 Конституции РФ [1]. В ней указывается, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Последний аспект, на котором хотелось бы остановиться, это структурный, предполагающий разнообразие в избрании населением той или иной модели организации местного самоуправления. В отличие от ФЗ от 1995 г. [2] новый ФЗ от 2003 г. [3] содержит некоторые новации, касающиеся регулирования организационной структуры органов местного самоуправления. Так, обязательным стало наличие не только представительного органа, но и местной администрации (как исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), главы муниципального образования, избирательной комиссии му-

ниципального образования и даже контрольного органа в виде контрольно-счетной палаты и ревизионной комиссии.

Действующий федеральный закон четко оговаривает правило запрета совмещения главой муниципального образования должности главы местной администрации и руководителя представительного органа муниципального образования. В случае если глава муниципального образования избирается в соответствии с Уставом муниципального образования из своего состава, он может быть только руководителем представительного органа. Если же он избирается путем равных всеобщих прямых выборов тайным голосованием населением муниципального образования, то Уставом может определяться, что он входит в состав представительного органа и является его председателем либо главой местной администрации.

В новом федеральном законе детально сформирована и контрактная система найма главы местной администрации, что нашло детальную регламентацию в ст. 37 п. 2-6, на конкурсной основе. Условия контракта и порядок проведения конкурса определяются представительным органом местного самоуправления. В части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, условия устанавливаются законом субъекта РФ. Члены конкурсной комиссии назначаются представительным органом местного самоуправления, а также законодательным органом субъекта РФ. В этом случае контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. Все вышеперечисленные процедуры свидетельствуют о демократизации порядка образования местной администрации.

Порядок формирования представительного органа местного самоуправления района предусматривает его образование из представителей городских и сельских поселений на основе всеобщих равных прямых выборов при тайном голосовании. Это является эффективным средством, позволяющим исключить подчинение поселения району.

Исходя из проведенного исследования принципов организации местного самоуправления на основании сравнительно-правового анализа двух федеральных законов, от 1995 г. и действующего от 2003 г. [2, 3], а также иных ФЗ, законов субъектов РФ [4, 5, 6, 7], можно сделать вывод, что данные принципы получили юридическое закрепление в четких лаконичных формулировках закона. Законодатель также не забыл и о предоставлении государственных гарантий исполнения законов, которые не исчерпываются созданием только правовой базы местного самоуправления. Так, на основании Указа Президента РФ «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» [8] принята программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления, где предусмотрены конкретные меры в данной сфере.

Таким образом, Основным законом РФ признана объективная необходимость существования местного самоуправления. В рамках федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, актов Конституционного Суда РФ, то есть на высшем законодательном уровне, закреплены правовые гарантии местного самоуправления. Это говорит о том, что органы местного самоуправления России составляют основу демократического строя, а право граждан участвовать в ведении государственных дел относится к важнейшим демократическим принципам любого современного демократического государства. Основной акцент делается на исключительные полномочия населения по решению вопросов местного значения. Реальное воплощение на практике принципов местного самоуправления – как отражения основных идей и закономерностей раз-

вития общества – составляет базу, без которой невозможны организация и деятельность населения и органов местного самоуправления.

Список литературы

1. Конституция российской Федерации. М.: «Проспект», 2005.

2. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1997. № 39. Ст. 4464; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 28. Ст. 2892, № 40. Ст. 3822, № 50. Ст. 4855.

3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3322; 2004. № 25. Ст. 2484, № 33. Ст. 3368.

4. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; 1998. № 26. Ст. 3005.

5. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464; 1999. № 28. Ст. 3492; 2001. № 1 (ч.1). Ст. 2, № 53 (ч.1). Ст. 5030; 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 27 (ч.1). Ст. 2711.

6. Федеральный закон от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224; 1999. № 16. Ст. 1933; 2002. № 16. Ст. 1499, № 30. Ст. 3029.

7. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000.

№ 31. Ст. 3205; 2002. № 19. Ст. 1792, № 30. Ст. 3024, № 50. Ст. 4930; 2003. № 27. Ст. 2709; Российская газета. 2004. 15 дек.

8. Конституционное право России: Учебник / Под ред. Г.Н. Комковой. М.: Юристъ, 2005.

9. Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. В.А. Кряжков. М., 2002.

10. Конституционное право России: Учебно-методическое пособие. Краткий учебник / Под ред. А.В. Малько. М., 2001.

Научный руководитель – А.Н. Пилипенко, кандидат юридических наук