

ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ, ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Т. М. Бялкина

доктор юридических наук, профессор
Воронежский государственный университет

О СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В 2008 году исполняется пять лет, как был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, положивший начало муниципальной реформе. На его основе произошли существенные преобразования как в самом институте местного самоуправления, так и в правовом регулировании данного института публичной власти. Сложилась новая система законодательства по вопросам организации и деятельности муниципальной власти, которую, помимо основного Федерального закона № 131-ФЗ, составляют множество других федеральных законов, в частности Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ, а также около 70 иных федеральных законов, закрепляющих полномочия органов местного самоуправления в соответствующих сферах общественных отношений¹.

В ходе совершенствования разграничения полномочий между всеми уровнями публичной власти, начатого в 2001 г., необходимо было обеспечить максимальную доступность местной власти для населения, ответственность этой власти перед населением и повышение эффективности деятельности местной власти в области предоставления услуг населению, социально-экономического развития территорий, находящихся в ее юрисдикции, — территорий муниципальных образований².

Прошедший период показал, что заявленные в ходе муниципальной реформы цели пока не достигнуты. Местное самоуправление еще не является реально действующим институтом Российского государства,

¹ См.: О реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Материалы к заседанию коллегии Министерства регионального развития РФ 1 июня 2007 г.) // Вопросы местного самоуправления. 2007. № 4. С. 4—5.

² См.: Широков А., Юркова С. Реформа местного самоуправления: Цели, задачи, первые результаты, проблемы // Муниципальная власть. 2007. № 4. С. 23.

способным самостоятельно решать задачи, определенные для него законодательством. Несмотря на то, что Федеральный закон № 131-ФЗ пока не вступил в силу на всей территории Российской Федерации (в 2006 г. он применялся в полном объеме в 46 субъектах РФ, в 2007 г. — в 55), тем не менее практика его реализации во многих субъектах РФ уже дает достаточно поводов для размышлений.

Прежде всего следует констатировать, что сложившаяся в настоящее время правовая основа деятельности муниципальной власти весьма далека от совершенства, причем как по содержанию, так и по структуре. Если говорить о содержательной части, то остается нерешенным ряд актуальных проблем, таких как правовой статус депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, особенности управления и распоряжения муниципальным имуществом, финансовая обеспеченность местного самоуправления, критерии эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, их ответственность за качество муниципального управления, некоторые другие вопросы. Во многом это объясняется отсутствием общепризнанной теоретической концепции о том, что должно представлять собой современное российское местное самоуправление, а также единства подходов среди политического руководства страны к данному институту. Отражением данной ситуации является постоянный процесс внесения изменений и дополнений в основополагающий Федеральный закон о местном самоуправлении № 131-ФЗ (35 поправок по состоянию на 1 января 2008 г.).

Существующие проблемы качества правовой основы местного самоуправления непосредственно связаны с вопросом о совершенствовании системы федерального законодательства о местном самоуправлении. На наш взгляд, возможны два варианта дальнейшего ее развития.

Первый заключается в том, чтобы продолжить принятие отдельных самостоятельных федеральных законов по наиболее важным проблемам местного самоуправления. Для этого необходимо уточнить круг отношений, составляющих предмет правового регулирования Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», привести в соответствие его название и содержание. Наименование данного акта «Об общих принципах...» не предполагает столь детального регулирования всех аспектов муниципальной организации государства, которым он характеризуется в существующем варианте. Подробная регламентация в этом Законе всех вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, неизбежно приводит к постоянным его корректировкам, что дискредитирует само назначение данного законодательного акта, его роль в правовой системе. Возникает вопрос об обоснованности самих общих принципов местного самоуправления, которые столь часто меняются.

Следовательно, закрепив в основополагающем федеральном законе действительно принципиальные положения о территориальной организации муниципальной власти, компетенции, организационной структу-

ре, финансово-экономической основе местного самоуправления, ответственности его органов и должностных лиц, необходимо принять ряд других федеральных законов, развивающих и детализирующих его положения в сферах, требующих единообразного решения по всей территории Российской Федерации. К таковым следует отнести уже имеющиеся Федеральные законы «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ, «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ.

Полагаем целесообразным принятие федерального закона о компетенции местного самоуправления, закрепляющего всю совокупность полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, механизм передачи органами государственной власти своих отдельных полномочий органам местного самоуправления, а также порядок возможного перераспределения полномочий между отдельными видами муниципальных образований (муниципальным районом и поселениями) по решению вопросов местного значения. Современное федеральное законодательство о компетенции местного самоуправления порождает множество теоретических и практических проблем. Если говорить о теоретических вопросах, то необходимо определение и нормативное закрепление содержания основных «компетенционных» терминов во избежание существующего сейчас разночтения в их понимании и использовании в правоприменительной практике³. Отсутствует единство подходов в понимании даже конституционного понятия «вопросы местного значения», являющегося стержнем всего правового регулирования компетенции местного самоуправления. Как подчеркивают А. Широков и С. Юркова, однозначно соотнести вопросы местного значения с полномочиями, правами или обязанностями также не получается, так как в различных ситуациях это или то, или другое, или третье. Скорее всего, это предмет отдельного исследования⁴.

Для улучшения практической деятельности органов местного самоуправления необходимо устранение множества проблем, порождаемых противоречиями в действующих законодательных актах о компетенции. Федеральным законодателем продолжают нарушаться положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающего, что предусмотренный в нем перечень вопросов местного значения является исчерпывающим. Иные федеральные законы не могут расширять круг данных вопросов, а передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий возможна только с их обязательным обеспечением материальными и финансовыми ресурсами. Тем не менее целый ряд федеральных законов, принятых в последнее время, отсту-

³ Подробнее об этом см.: *Бялкина Т. М.* Компетенция местного самоуправления: Проблемы теории и правового регулирования. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2006.

⁴ См.: *Широков А., Юркова С.* Указ. соч. С. 25.

пают от этого требования. Например, согласно п. 4 ст. 58 части первой Налогового кодекса РФ при отсутствии банка налогоплательщика (налоговые агенты), являющиеся физическими лицами, могут уплачивать налоги через кассу местной администрации. Законы РФ «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» от 14 января 1993 г., «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. устанавливают обязанности органов местного самоуправления реализовывать государственные полномочия без учета положений ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Аналогичные положения содержит и Жилищный кодекс РФ.

Необходимо скорейшее принятие федерального закона о статусе депутатов, иных выборных лиц местного самоуправления, регламентирующего на базе ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» основные элементы их правового статуса, поскольку возможность решения данных вопросов субъектами Федерации Федеральным законом № 131-ФЗ не предусмотрена. Де-факто в субъектах РФ продолжают действовать соответствующие законы, принятые до вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ, которые де-юре существовать не могут. В связи с этим возникают ситуации, которые становятся предметом судебного разбирательства. Так, Законом Архангельской области «О статусе главы муниципального образования в Архангельской области» за главой муниципального образования закреплялось право на прежнюю должность, которую он занимал до избрания мэром. Если вопреки запрету его место кто-то занимал, то экс-мэру предоставляли с его согласия равноценную должность.

Архангельский областной суд отменил это положение, и Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ оставила такое решение в силе. Признавая данное положение противоречащим федеральному законодательству, суд исходил из того, что, устанавливая гарантии предоставления главам муниципальных образований прежней работы (должности), законодатель субъекта РФ фактически возложил на работодателей не предусмотренную федеральными законами обязанность по заключению помимо их воли новых трудовых договоров. Также работодатели были обязаны расторгать трудовые договоры с лицами, принятыми на эти должности в период осуществления главой муниципального образования своих полномочий. По смыслу ст. 172 Трудового кодекса РФ гарантии главам муниципальных образований, освобожденным от работы вследствие избрания их на выборные должности в органах местного самоуправления, могут быть установлены законами, регулирующими статус и порядок их деятельности, только на период выполнения ими полномочий, а не по окончании срока полномочий⁵.

⁵ См.: Куликов В. Верховный Суд оставил мэров без работы. После ухода с поста градоначальника прежняя должность ему не гарантируется // Рос. газета. 2007. 10 апр.

Тем не менее аналогичная норма в отношении глав муниципальных образований продолжает оставаться в Законе Курской области «О статусе глав муниципальных образований и других выборных должностных лиц местного самоуправления в Курской области» от 11 декабря 1998 г., в Законе Воронежской области «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Воронежской области» от 21 марта 1995 г. в отношении депутата, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе.

Иной вариант в отношении выборных должностных лиц местного самоуправления предусмотрен Законом Воронежской области «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления» от 27 октября 1999 г. В нем говорится, что выборному должностному лицу местного самоуправления при освобождении его от выборной муниципальной должности в связи с истечением срока полномочий должна быть предоставлена прежняя должность либо другая равноценная должность в органах местного самоуправления муниципального образования либо в органах государственной власти Воронежской области, если работе на выборной муниципальной должности предшествовала работа на муниципальной должности муниципальной службы либо на государственной должности государственной службы Воронежской области. Аналогичная норма содержится в Законе Курской области «О статусе депутата представительного органа муниципального образования» от 15 августа 1996 г.

Такой вариант более соответствует концепции федерального законодательства, поскольку в данном случае органом государственной власти предусматриваются собственные обязательства субъектов публичной власти области, и не затрагивает интересы иных работодателей.

По поводу правового закрепления отношений в качестве финансовой основы местного самоуправления нам представляется обоснованной точка зрения А. Широкова и С. Юрковой о том, что вопрос обеспеченности муниципальных образований финансовыми ресурсами — это вопрос налоговых и бюджетных отношений, который должен регулироваться Налоговым и Бюджетным кодексами Российской Федерации. Наличие соответствующих статей в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не более чем информативно. Любое изменение в названных Кодексах повлечет неизбежное изменение и в Законе⁶.

Аналогичный подход неприменим к имущественным отношениям, поскольку, как отмечают указанные авторы, гражданское законодательство распространяется на участие муниципальных образований в гражданских правоотношениях с определенными особенностями. Эти особенности вызваны тем, что муниципальные образования являются публично-правовыми образованиями, а выступающие от их имени органы местного самоуправления — органами публичной власти. Сочетание

⁶ См.: Широков А., Юркова С. Указ. соч. С. 27.

в одном субъекте права двух начал — хозяйственного и властного — и предопределяет наличие особенностей. Поэтому целесообразно принятие специального федерального закона об особенностях возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, однако этот закон до настоящего времени не принят⁷.

В системе федерального законодательства о местном самоуправлении необходимы также федеральные законы, устанавливающие особенности осуществления местного самоуправления в отдельных видах населенных пунктов и территорий (например, ЗАТО, наукограды, приграничные территории).

Второй вариант заключается в возможности создания единого федерального кодифицированного акта о местном самоуправлении. Профессор С. А. Авакьян отмечает следующее: «Совершение ошибок и их последующее преодоление — так можно назвать путь, которым идет развитие законодательства в сфере местного самоуправления. Пределов у правотворчества нет, поэтому пора бы выработать Муниципальный кодекс, куда свести 131-й и другие законы»⁸. Идея создания единого кодифицированного акта о местном самоуправлении, безусловно, привлекательна, поскольку подобный акт позволяет в комплексе урегулировать все вопросы организации и деятельности местного самоуправления, устранить имеющиеся в настоящее время пробелы, дефекты и противоречия муниципально-правовых норм, значительно облегчить правоприменительную практику. Это согласуется с задачами, которые ставит перед собой Министерство регионального развития РФ:

— дальнейшее совершенствование правового регулирования организации местного самоуправления в Российской Федерации с целью устранения имеющихся коллизий права, несоответствий и пробелов;

— кодификация законодательства РФ, регулирующего правоотношения, участниками которых являются органы местного самоуправления⁹.

Вместе с тем нельзя не заметить, что создание Муниципального кодекса — весьма сложная работа, осуществление которой возможно лишь на базе общепризнанной, научно обоснованной теоретической концепции российского местного самоуправления, четкого определения пределов федерального регулирования самоуправленческих отношений в федеративном государстве, каковым является Российская Федерация, а также полного и всестороннего анализа уже имеющейся нормативно-правовой основы местного самоуправления и практики ее реализации. Приступить к этому целесообразно после окончания нынешнего переходного периода, полного вступления в силу на всей территории

⁷ См.: Широков А., Юркова С. Указ. соч. С. 28.

⁸ Цит. по: Захватова Ю. Общие принципы и конкретные законы. Как будет развиваться муниципальное право? // Муниципальная власть. 2007. № 3. С. 44.

⁹ См.: О реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вопросы местного самоуправления. 2007. № 4. С. 26.

государства Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с 1 января 2009 г.), обобщения и научного осмысления практических результатов его реализации в различных регионах страны.

И в первом, и во втором случае необходимо пересмотреть сегодняшние подходы к праву субъектов РФ по созданию собственного законодательства о местном самоуправлении, исходя из конституционных положений о правовом регулировании местного самоуправления. Как подчеркивают многие авторы, в настоящее время федеральное законодательство все дальше и дальше отстывает от буквы Конституции в формировании российской модели местного самоуправления¹⁰. Современный этап правотворчества характеризуется чрезмерным стремлением федерального законодателя унифицировать все вопросы и закрепить их на федеральном уровне. «Имеется номинально федеративная конструкция, а система всех этих новаций отстроена как унитарная, которая игнорирует какие бы то ни было отличия, — между крупными и малыми городами, между регионами теплыми и холодными и так далее»¹¹.

Возможности правового регулирования вопросов местного самоуправления субъектами РФ установлены ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах...». Буквальное прочтение данной статьи приводит к выводу о том, что субъекты Федерации вправе регулировать отношения в сфере местного самоуправления только в случаях, прямо указанных в федеральном законодательстве. Однако такой вывод не согласуется с конституционным статусом субъектов РФ, которые по смыслу ст. 72, 73, 76 Конституции РФ вправе осуществлять регулирование любых вопросов по предметам совместного ведения, неурегулированных федеральными законами, если по содержанию норм региональные законы не будут противоречить Конституции и федеральным законам. Реализация указанного права не ставится в зависимость от наличия в федеральном законе отсылочных норм. Методологическим правилом здесь может служить позиция, положенная в основу постановления Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П по делу о проверке положений Закона «О муниципальной службе Ивановской области». Суд признал правомерным регулирование Законом области вопросов муниципальной службы, не урегулированных федеральным законодательством, даже при отсутствии в федеральном законодательстве отсылок к законам субъектов Федерации в тех случаях, когда Закон области не нарушал требований федеральных законов и не влек ограничения конституционных прав граждан¹².

¹⁰ См., например: *Бабичев И.* О некоторых актуальных вопросах муниципального права и местного самоуправления. По страницам книги А. А. Сергеева «Местное самоуправление в Российской Федерации: Проблемы правового регулирования» // Муниципальная власть. 2007. № 2. С. 24.

¹¹ *Глазыхов В.* Национальные проекты: Неадекватность целей и средств // Вопросы местного самоуправления. 2007. № 1. С. 30.

¹² См.: *Бабичев И.* Указ. соч. С. 30.

Субъектам Федерации целесообразно предоставить право детализировать территориальную организацию местного самоуправления с учетом региональных особенностей, например вводить уточняющие критерии детализации видов муниципальных образований, распределения между ними предметов ведения и полномочий, муниципального имущества, решать иные вопросы. Но когда Федеральный закон содержит закрытый перечень случаев принятия законов субъектов Федерации, это, как подчеркивает В. И. Васильев, излишне ограничивает возможности региональных законодателей принимать во внимание все многообразие условий субъектов Федерации¹³.

Еще одной сложной задачей является нахождение оптимального соотношения между государственным регулированием местного самоуправления и самостоятельным муниципальным правотворчеством. Перекосы в ту или другую сторону недопустимы, поскольку приводят к негативным последствиям на практике. В настоящее время, по образному выражению председателя комиссии Общественной палаты РФ В. Глазычева, и жители населенных мест, и избранные ими органы трактуются законодателем как дети, которым необходимо прописать все формы работы в виде закрытого списка¹⁴.

Таким образом, состояние правовой основы современного российского местного самоуправления весьма далеко от показателей, заявленных в начале муниципальной реформы, поэтому настоятельно необходимы согласованные действия ученых, практиков и законодателей по его дальнейшему совершенствованию.

¹³ См.: *Васильев В. И.* Законодательная основа муниципальной реформы. М. : Формула права, 2005. С. 66.

¹⁴ См.: *Глазычев В.* О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Доклад Комиссии по вопросам регионального развития и местного самоуправления на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации (Москва, 29 сентября 2006 г.) // Муниципальная власть. 2006. № 5. С. 28.