

УДК 342.553

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 августа 2012 г.

Аннотация: статья посвящена организационным основам местного самоуправления, содержанию конституционных принципов самостоятельности и организационной обособленности местного самоуправления в системе публичной власти, предложениям по совершенствованию их правового регулирования и практической реализации

Ключевые слова: структура органов местного самоуправления, организационные модели местного самоуправления, самостоятельность местного самоуправления, представительный орган, глава муниципального образования, глава местной администрации, отзыв выборных лиц местного самоуправления.

Abstract: article is devoted to organizational basis of local self-government, content of the constitutional principles of independence and separateness of local self-government organization in the system of public administration, suggestions to improve their regulatory and implementation.

Key words: structure of local self-government, organizational models of local self-government, independence of local self-government, Representative Body, the head of the municipality, the head of the local administration, early termination of authority of elected local government officials at the request of the voters.

Местное самоуправление как институт публичной власти функционирует на основании и в пределах положений, закрепленных Конституцией РФ, федеральными законами, а также законами субъектов РФ (в случаях, если это предусмотрено федеральными законами). Конституция РФ закрепляет местное самоуправление в качестве основы конституционного строя, что означает признание государством прав и интересов местных территориальных коллективов не менее значимыми, чем интересы самого государства. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления предполагает для населения возможность решать вопросы местного значения посредством различных форм коллективного и индивидуального участия без непосредственного вмешательства органов государственной власти, а также формировать для этого органы местного самоуправления, которые не входят в структуру органов государственной власти. Структура органов местного самоуправления также определяется населением самостоятельно.

Повседневная практическая деятельность по решению вопросов местного значения осуществляется именно органами местного самоуправле-

ния, поскольку население принимает в этом участие преимущественно в консультативных, совещательных формах, выражая свое мнение по наиболее важным проблемам посредством собраний, конференций, публичных слушаний и т.п. Поэтому вопросы совершенствования организационной основы местного самоуправления, оптимизации структуры органов муниципальной власти, подбора и расстановки их кадров, совершенствования форм и методов работы самым непосредственным образом влияют на качество и эффективность решения вопросов местного значения.

Проблемы оптимизации организационной структуры местного самоуправления необходимо рассматривать во взаимосвязи со всеми иными аспектами организации и функционирования данного института публичной власти, не забывая о том, что совершенствование структуры – не цель, а средство, помогающее осуществить главную цель – эффективное решение вопросов местного значения. Схоластические рассуждения о достоинствах или недостатках отдельных организационных моделей малопродуктивны, поскольку в зависимости от конкретной социально-экономической, политической ситуации, особенностей муниципальных образований идентичные варианты функционируют на различных территориях с разной степенью эффективности.

Основным критерием выбора организационной модели для конкретного муниципального образования должна являться компетенция, количество и качество вопросов местного значения, закрепленных за ним законодательством, степень сложности задач, решаемых его органами местного самоуправления, экономических и финансовых возможностей их осуществления. Поэтому законодательное регулирование вопросов организационной основы местного самоуправления должно быть направлено на обеспечение этих важных условий – самостоятельности формирования населением и эффективности функционирования органов местного самоуправления. С этих позиций рассмотрим некоторые положения современного законодательства.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), несмотря на присутствие в названии слов «общие принципы», фактически содержит детальную правовую регламентацию большинства организационных вопросов местного самоуправления. Возможности учета местных особенностей и традиций минимальны, поскольку виды органов местного самоуправления, порядок их формирования практически единообразны для всей Российской Федерации. Необходимо предоставить муниципальным образованиям больше возможностей самостоятельного выбора структуры органов местного самоуправления.

На уровень местного самоуправления спроецированы варианты организационной структуры, свойственные государственной власти. Это особенно отчетливо проявляется в обязательности в каждом муници-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

пальном образовании триады органов: представительного, исполнительно-распорядительного (местной администрации), главы муниципального образования (по аналогии с законодательными, исполнительными органами государственной власти и президентом). Однако Конституция РФ не распространяет принцип разделения властей на систему местного самоуправления, поэтому в ней допустимы и иные варианты. В частности, вызывает сомнения обязательность должности главы муниципального образования. Требование Федерального закона № 131-ФЗ о том, чтобы в каждом муниципальном образовании был глава муниципального образования как высшее должностное лицо, наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, вступает в противоречие с иными нормами закона, а также практикой их реализации. Так, в ряде случаев глава муниципального образования просто не может быть по-настоящему властной фигурой, реально влияющей на управленческий процесс, если он не исполняет полномочия главы местной администрации. Особенно это относится к ситуации, когда глава муниципального образования избирается депутатами представительного органа местного самоуправления из своего состава и исполняет обязанности его председателя на непостоянной основе. Подлинным руководителем муниципального образования в этой ситуации оказывается глава местной администрации, работающий по контракту и практически не подотчетный населению муниципального образования.

На практике нередки конфликты главы муниципального образования, возглавляющего представительный орган, с депутатами, когда глава не подписывает принятые решения и иным образом саботирует работу представительного органа. Это возникает в результате противоречий между теми ожиданиями от своей должности, которые глава муниципального образования имел до избрания, и его реальными полномочиями и возможностями, которые он получает на посту председателя представительного органа. Поэтому, на наш взгляд, заслуживают обсуждения следующие варианты.

В крупных муниципальных образованиях целесообразно, чтобы главу местной администрации избирало непосредственно население (как это было предусмотрено в действовавшем ранее Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г.). Председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава и руководит его работой. В небольших муниципальных образованиях, особенно в сельских поселениях, вполне допустимо существование главы муниципального образования, соединяющего в одном лице полномочия руководителя и представительного, и исполнительного органа местного самоуправления (как это уже закреплено в действующем законодательстве).

Возможно, в некоторых сельских поселениях будет оправданным использование американского варианта комиссионной модели, при которой отсутствует деление на представительный и исполнительный орга-

ны местного самоуправления, а есть один выборный орган. Этот орган формирует управленческие подразделения (комиссии). Во главе данных комиссий могут стоять депутаты данного выборного органа, при этом допускается использование и контрактной системы.

Нуждается в модификации вариант «сити-менеджера», означающий, что глава местной администрации назначается на должность по контракту. Главная задача модернизации современного российского местного самоуправления состоит в том, чтобы именно выборные органы и должностные лица местного самоуправления обладали реальной властью, принимали наиболее значимые решения по вопросам местного значения. Лица, работающие по контракту, должны профессионально обеспечивать предварительную работу, подготовку предложений, проектов решений, а затем, после их утверждения выборным органом, организовывать исполнение принятых решений. Поэтому, если допустить возможность избрания главы местной администрации населением на муниципальных выборах, то целесообразно, чтобы должность его первого заместителя замещалась по контракту (как вариант – заключаемому с представительным органом). Таким образом будет обеспечено оптимальное сочетание принципа выборности в формировании органов местного самоуправления с принципом профессионализма в осуществлении их представителями своих полномочий. Поскольку работодателем такого «сити-менеджера» (заместителя главы администрации) будет являться представительный орган местного самоуправления, то его статус должен несколько отличаться от статуса иных муниципальных служащих, назначаемых на должность самим главой местной администрации.

В настоящее время нарушена система «сдержек и противовесов» во взаимодействии представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Очевидной является тенденция усиления влияния местных администраций, роль представительных органов сводится к простому утверждению проектов решений, подготовленных исполнительными органами местного самоуправления, зачастую без их реального обсуждения депутатами на заседаниях представительного органа, рассмотрения и оценки альтернативных позиций, выявления общественного мнения. Поэтому в законодательстве необходимо предусмотреть дополнительные гарантии повышения роли представительных органов местного самоуправления.

Целью муниципальной реформы начала XXI в. было заявлено достижение реальной доступности муниципальной власти для населения, для чего было создано большое количество муниципальных образований, и прежде всего сельских поселений. Однако многие из них так и не стали самостоятельными муниципалитетами в силу недостаточности материально-финансовых ресурсов, квалифицированных кадров и иных причин. Определенную негативную роль в этом сыграли положения законодательства, закрепляющие возможности органов местного самоуп-

равления муниципальных районов осуществлять важнейшие управленческие функции муниципальных образований поселенческого типа. В этих целях происходит передача важнейших полномочий органов местного самоуправления поселений по договорам органам местного самоуправления муниципального района, создается единая администрация в поселениях – административных центрах муниципальных районов, осуществляется субсидирование поселений из бюджетов муниципальных районов с определением направления использования предоставляемых средств и др. Если подобная практика будет продолжена и впредь, то многие сельские поселения так и не смогут стать по-настоящему самоуправляемыми территориями, что будет означать фиаско заявленных целей муниципальной реформы 2001–2003 гг.

В последнее время много говорится о необходимости увеличения количества выборных лиц на местном уровне, законопроект об этом внесен в Государственную Думу Минрегионом РФ. Однако в этом вопросе необходима разумная сдержанность, так как выборность ради выборности ничего положительного в практику местного самоуправления не принесет. В некоторых случаях это может даже ухудшить профессионализм в деятельности органов местного самоуправления, стабильность и качество их работы, увеличить политические влияния в ущерб потребностям развития местного хозяйства. В системе местной муниципальной власти должно быть как можно меньше политики. Независимо от политических взглядов и пристрастий муниципальных руководителей необходимо ежедневно убирать мусор, ремонтировать дороги, обеспечивать жителей коммунальными услугами, заниматься другими столь же необходимыми для населения вопросами. Поэтому количество выборных лиц, перечень выборных должностей должны различаться в зависимости от типов муниципальных образований, их компетенции, объема и степени сложности решаемых задач и определяться самими муниципальными образованиями.

В связи с этим вызывает сомнения предложение об отнесении к числу выборных лиц председателя и аудиторов контрольно-счетного органа местного самоуправления. Контрольно-счетный орган должен быть прежде всего профессиональным органом, а его члены – специалистами в сфере управления финансами и имуществом. Его самостоятельность, отсутствие независимости от воздействия со стороны иных органов местного самоуправления возможно обеспечить различными способами, аналогичными тем, которые обеспечивают самостоятельную работу Счетной палаты РФ.

В целях совершенствования муниципального контроля в финансовой и имущественной сферах необходимо устранить коллизию между Федеральным законом № 131, не относящим контрольный орган к числу обязательных органов местного самоуправления, и Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» от 7 февраля

2011 г. № 6-ФЗ, предусматривающим создание контрольно-счетного органа во всех муниципальных образованиях. Поэтому в различных субъектах РФ эти положения трактуются по-разному.

В связи с актуализацией вопроса об увеличении числа выборных лиц местного самоуправления необходимо одновременно обсуждать проблему подотчетности и подконтрольности их населению. В настоящее время роль населения сводится преимущественно к участию в муниципальных выборах, в ходе которых формируются представительные органы и избираются главы муниципальных образований. Иные формы участия населения в местном самоуправлении, контроля за деятельностью выборных лиц используются не столь активно, как это должно быть в ситуации подлинного народовластия. Ведь даже при самых демократических выборах не исключено попадание в структуры местной власти «случайных» лиц. Сегодня, как и прежде, являются актуальными слова Льва Тихомирова о том, что «...народные представители должны являться непременно от совершенно определенных групп населения, получать от них наказы и находиться в течение заседаний в непрерывных сношениях с избирателями. Избиратели, будучи недовольными своим представителем, могут отозвать его и прислать на место его нового. В случае присылки явно непригодных людей (совершенно глупых, безобразников и т.п.) таковые не только могут быть Высочайшим повелением исключаемы из состава Думы, но избиратели получают выговор и подвергаются штрафу за нарушение обязанностей. Ибо основным цензом для членов Народной думы должна быть разумность и добропорядочность»².

Федеральный закон № 131 закрепляет возможность процедуры отзыва выборных лиц населением в случае, если это предусмотрено уставом данного муниципального образования. Целесообразно скорректировать норму ст. 24 данного закона таким образом, чтобы право на отзыв выборных лиц имели жители всех муниципальных образований, поскольку уставы муниципальных образований разрабатываются и принимаются представительными органами местного самоуправления, которые не всегда закрепляют в них эту норму. На практике процедуры обсуждения проектов уставов и поправок к ним проводятся зачастую формально, поэтому население не способно разобраться во всех этих нюансах.

Кроме того, право населения на отзыв выборных лиц в настоящее время весьма усложнено условиями, делающими его практически нереализуемым. Так, не вполне оправданным представляется требование о судебном установлении факта правонарушения со стороны выборного лица как основании его отзыва населением. В этом случае должны вступать в действие механизмы досрочного прекращения полномочий данного лица со стороны органов государственной власти. Перед населением выборное лицо должно отвечать по другим основаниям, обусловленным тем, что

² Тихомиров Л. А. Самодержавие и народное представительство. Монархическая государственность. М., 1998. С. 53.

жители перестали доверять этому человеку и не желают видеть его своим представителем в органах местного самоуправления. Гарантией от проявлений субъективизма в этом вопросе является правовая позиция Конституционного Суда РФ о том, что выборное лицо должно быть отозвано не меньшим числом избирателей, чем число проголосовавших за него на муниципальных выборах³. Поэтому представляется целесообразным закрепить в Федеральном законе № 131-ФЗ именно это правило об условиях отзыва выборного лица местного самоуправления. В ситуации, когда отменен порог явки избирателей на выборах всех уровней, кандидаты в депутаты или на иную выборную должность быть избран даже при минимальном числе лиц, явившихся на избирательные участки. В то же время процедура досрочного прекращения полномочий данного лица требует большинства голосов всех избирателей, зарегистрированных в данном избирательном округе.

В связи с последними изменениями законодательства, направленными на более широкое применение на муниципальных выборах пропорциональной и смешанной избирательных систем, актуальным становится вопрос о том, каким образом избиратели могут привлечь к ответственности депутатов, избранных по партийным спискам. Право на отзыв в этом случае у них отсутствует, поскольку п. 2.1 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется. Это означает, что депутаты одного представительного органа местного самоуправления, но избранные на основании разных избирательных систем, обладают различным правовым статусом, что вряд ли можно считать допустимым.

Таким образом, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», особенно в последней его редакции, недостаточно обеспечивает возможности населения муниципальных образований самостоятельно формировать структуру органов местного самоуправления, определять перечень органов и выборных лиц местного самоуправления, способы их избрания, взаимодействия с населением и ответственности перед ним. Последние поправки в данный закон направлены скорее на придание системе муниципальных органов качеств, присущих органам государственной власти,

³ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева от 2 апреля 2002 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

«встраивание» их в единую управленческую вертикаль. Это диссонирует с активно обсуждающимися в настоящее время проблемами децентрализации управления в государстве, передачи большего объема полномочий и ресурсов на муниципальный уровень, затрудняет возможности муниципальных образований самостоятельно формировать структуру органов местного самоуправления, в наибольшей степени отвечающую их потребностям.

Воронежский государственный университет

*Бялкина Т. М., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права
E-mail: tbyalkina@yandex.ru
Тел.: 8-908-136-03-26*

Voronezh State University

*Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Administrative and Municipal Law Department
E-mail: tbyalkina@yandex.ru
Tel.: 8-908-136-03-26*