

Владимир МИРОШНИК

ЭВОЛЮЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Правовая база местного самоуправления основана на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненности правовых норм. В соответствии с действующим законодательством установление основополагающих принципов организации местного самоуправления относится к ведению Российской Федерации. В статье выделены и проанализированы основные этапы становления федерального законодательства о местном самоуправлении. Первый этап провозгласил местное самоуправление в России. На втором — в результате острых дискуссий были заложены его основополагающие принципы. Третьему этапу характерна тенденция усиления вертикали власти. На основе сравнительного анализа федеральных законов о местном самоуправлении прослежено развитие правовых норм, практики их применения и влияние на становление уровня власти, максимально приближенного к населению.

Ключевые слова: законодательная практика, законодательный акт, местное самоуправление, правовая база, правовое регулирование, федеральный закон

Сохранение и укрепление территориального единства и правового пространства российского государства во многом зависит от организации взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

Дополняя комплекс отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, *местное самоуправление* завершает построение федеративных отношений и целостной системы власти в государстве на принципах, закрепленных Конституцией Российской Федерации.

Правовую базу местного самоуправления в современной России формируют международные, федеральные, региональные и местные нормативные правовые акты.

Среди международных правовых актов центральное место занимает Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., к которой Российская Федерация присоединилась 1 сентября 1998 г. Принципы, зафиксированные в Хартии, отражены и в основных положениях Конституции Российской Федерации, касающихся местного самоуправления: автономность органов местного самоуправления в системе

публичной власти, территориальные, компетенционные, финансово-экономические гарантии и право местного самоуправления на судебную защиту¹.

Европейская хартия ориентирует на реализацию общественной модели местного самоуправления. Она основана на принципе самостоятельности муниципальной власти в решении вопросов местного значения.

Конституция РФ, зафиксировав этот принцип, обеспечивающий реальное и сильное местное самоуправление, не содержит четких механизмов его реализации. Эта задача должна решаться в процессе законотворческого взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти. Федеральные законы задают вектор становления и развития местного самоуправления, степень его самостоятельности или зависимости от органов государственной власти, создают условия для реализации собственных возможностей местных сообществ. Региональные же законы, опираясь на территориальные, национальные, культурные, инфраструктурные и другие особенности, должны закладывать многообразие организационно-структурных моделей местного самоуправления.

Становление и развитие федеральной и региональной правовой базы местного самоуправления в России проходило сложно, а порой и драматично. Его можно разделить на три этапа: первый – с 1990 по 1995 г., второй – с 1995 по 2003 г., третий – с 2003 по 2012 г.

Провозглашение местного самоуправления

Первый этап можно условно назвать *этапом заявления о намерениях* и провозглашения основных принципов российского местного самоуправления. Начальные шаги по децентрализации государственной системы управления были сделаны еще в СССР в начале 90-х гг. Эта работа основывалась на разграничении функций между уровнями власти: федеральной, региональной (субъектов Российской Федерации) и местной.

В апреле 1990 г. Верховный Совет СССР принял Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (далее – Закон)², в соответствии с которым путем передачи местным органам государственного управления части властных полномочий началось выделение системы местного самоуправления из единой системы государственной власти.

Главным достоинством Закона являлось то, что впервые на законодательном уровне местное самоуправление было признано в качестве местной власти, базирующейся на самостоятельной деятельности населения по управлению местными делами. Основным органом самоуправления, согласно Закону, – местный Совет народных депутатов. Через местные Советы граждане должны были решать все вопросы местного

¹ Проблемы реформирования местного самоуправления в России (1990–2006 годы). М.: Издание Совета Федерации, 2006. С. 24.

² Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. ст. 267.

значения. Правда, самого определения и перечня вопросов местного значения Закон не дал. Да и природа местных Советов, по существу, не изменилась. Они по-прежнему представляли собой органы государственной власти. Закон всего лишь отражал имевшую место в СССР теорию, по которой местные Советы воплощали два начала: органов государственной власти и местного (народного) самоуправления³.

Среди других достоинств Закона следует отметить закрепление норм, которые создавали условия освобождения Советов всех уровней от диктата их исполкомов. Введение принципа невозможности совмещения депутатом должностей руководителей партийных органов имело важнейшее значение в освобождении Советов также и от партийного диктата, особенно после отмены в марте 1990 г. 6 ст. Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС в политической системе советского общества. Несомненным достоинством была также попытка на законодательном уровне определить экономическую основу местного самоуправления, к которой были отнесены местные природные ресурсы, коммунальная и иная собственность, служащая источником получения доходов.

Однако Закон не принес ожидаемого результата во многом по причине его декларативного характера. Советы по-прежнему рассматривались как местные органы государственной власти. Несмотря на то что на уровне законодательства предпосылки для перехода Советам властных полномочий от исполкомов и парткомов были, однако на практике вертикаль продолжала существовать. Любое самостоятельное действие или решение местного Совета могло быть отменено вышестоящими органами. В Законе также отсутствовал административно-правовой механизм разграничения полномочий и ответственности между представительными и исполнительными органами.

Попытка разрешения перечисленных противоречий была предпринята в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (далее – Закон РСФСР)⁴, принятом 6 июля 1991 г. Этот закон детализировал и развивал положения союзного Закона, но в нем уже явно ощущалась идея местного самоуправления как формы власти, обособленной от государства. Несомненным достоинством Закона РСФСР являлось то, что им был разрушен чреватый конфликтами «гордиев узел» внутренней структуры местной власти «Совет – исполком». Местное самоуправление, согласно Закону РСФСР, осуществлялось населением через представительный орган – местные Советы и новые субъекты местного самоуправления – местную администрацию и главу местной администрации. Каждый из институтов местного самоуправления был наделен собственной компетенцией и полномочиями. В Законе РСФСР была достаточно подробно выстроена система взаимоотношений между Советами и администрациями. Он также закрепил систему территориальной организации местной власти, которая включала в себя районы, города, районы в городах, поселки, сельские населенные пункты. Закон

³ См.: Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник Московского университета. Серия 11. 1996. № 2. С. 4.

⁴ Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

РСФСР установил и финансово-экономическую основу местного самоуправления, гарантию его прав. Местные Советы всех уровней получили право юридического лица.

В мае 1991 г. из Конституции РСФСР было исключено положение о том, что Советы в городах, городских районах, в районах, поселках и сельских населенных пунктах являются местными органами государственной власти, а в апреле 1992 г. — положение о направляющей роли Верховного Совета РСФСР в деятельности Советов народных депутатов.

Таким образом, в законодательстве РСФСР были созданы реальные предпосылки для постепенного утверждения местного самоуправления как самостоятельной ветви публичной власти, а в основу правовой системы России еще до присоединения к Европейской хартии местного самоуправления были положены идеи общественной теории местного самоуправления.

В том же 1991 г. был принят Закон РСФСР, по которому устанавливалась выборность глав местных администраций. Однако эта выборность сначала была приостановлена, а затем (Указом Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. «О порядке назначения глав администраций») и вовсе отменена. Право назначения и смещения глав краевых и областных администраций получил Президент, а глав местных администраций — глава вышестоящей (т.е. региональной) администрации с согласия местного Совета.

Логику появления Указа Президента, на наш взгляд, следует искать в августовских событиях 1991 г. До них в борьбе за власть с союзным руководством политическому истеблишменту России было выгодно поддерживать всемерное развитие местного самоуправления, имевшего своей целью децентрализацию власти, что объективно ослабляло позиции союзного центра. После августа 1991 г., открывшего дорогу суверенитету России, на первое место выдвинулась *задача укрепления в ней президентской исполнительной вертикали.*

Этот вывод подтверждается дальнейшим развитием событий. Начавшиеся в январе 1992 г. радикальные рыночные реформы методом «шоковой терапии» требовали молниеносных действий, особенно в приватизации государственной собственности. Любой контроль, особенно со стороны представительных органов власти любого уровня объективно тормозил этот процесс. Это предопределило последующий конфликт между представительной и исполнительной ветвями власти, итогом которого стали события октября 1993 г. в Москве.

Одним из результатов этих событий стало прекращение деятельности российских депутатов. Расстановка сил изменилась в пользу исполнительной власти. Судьба Советов в регионах тоже была предрешена.

В соответствии с указами Президента Б. Ельцина по всей стране прошли заседания представительных органов, где принимались решения об их роспуске или «самороспуске»⁵. Так, 14 октября 1993 г. была

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления» // Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924; Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. 1993. 44. Ст. 2265.

созвана внеочередная сессия Совета народных депутатов Кемеровской области. Однако, не набрав кворума, сессия не смогла принять решение о самороспуске. Тогда полномочия Совета были объявлены прекращенными в соответствии с указами Президента РФ⁶. По такому же сценарию развивались события и на местах. Несмотря на то что, например, депутаты Беловского городского Совета отказались голосовать за самороспуск, полномочия этого представительного органа также были прекращены⁷. А там, где депутаты, несмотря на роспуск Советов (Кемеровский, Березовский городские Советы), продолжили работу по исполнению наказов избирателей, они уже не могли влиять на разработку и принятие решений⁸.

Таким образом, с осени 1993 г. в России фактически перестали действовать институты местного самоуправления. Нормы Закона РСФСР «О местном самоуправлении в Российской Федерации» не применялись. Все полномочия местных органов власти были сосредоточены у назначаемых глав администраций. Представительные же органы власти, там, где они сохранились, были наделены некоторыми формальными полномочиями, которые трудно было реализовать на практике. Установившаяся вертикаль исполнительной власти была копией советской политической системы с единственной особенностью — аналогом партийного руководства стала президентская вертикаль.

Между тем, принятая в декабре 1993 г. Конституция Российской Федерации в ст. 3 определила, что единственным источником власти в стране является ее народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Ст. 12 Конституции РФ зафиксировала: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Таким образом, признав местное самоуправление как форму публичной власти, Конституция РФ стала базой для дальнейшего развития законодательства в сфере местного самоуправления и источником особой отрасли права — муниципального. В целом в Конституции РФ 20 из 137 статей содержат нормы, регулирующие организацию и деятельность местного самоуправления, в т.ч. и право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32).

Однако трактовка этих конституционных норм не была единой. В разных регионах Российской Федерации они трактовались по-разному. Там, где местное самоуправление не рассматривалось как конкурент региональной власти, успешно развивалось законодательство, были проведены выборы, население активно вовлекалось в решение вопросов местного значения. В других регионах местное самоуправление формировалось не спеша: политическое руководство дожидалось позиции федерального Центра и федеральных законов и лишь затем проводило выборы, не торопясь при этом с разграничением полномочий, собствен-

⁶ Законодательная власть Кузбасса 1994–2004 гг. С. 12. Кемерово. 2004.

⁷ Кузбасс, 20 окт. 1993 г. 238.

⁸ Кузбасс, 16 окт. 1993 г. 236; 10 нояб. 1993 г. 255.

ности, финансов, т.е. с решением тех проблем, которые составляют ключевые условия существования местного самоуправления. Выделялась и третья группа регионов, где откровенно игнорировалось местное самоуправление, региональное законодательство о местном самоуправлении либо отсутствовало, либо противоречило Конституции РФ, а выборы в органы местной власти не проводились⁹.

Поначалу федеральный Центр взирал на такое положение дел спокойнo. Однако расширение сотрудничества с Западом, в котором было заинтересовано тогдашнее руководство, требовало вступления России в Совет Европы. А это в свою очередь предполагало, помимо прочего, признание и подписание Европейской хартии местного самоуправления. Именно это, на наш взгляд, и стало импульсом для подписания Президентом России ряда указов о проведении в период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г. выборов в представительные органы местного самоуправления.

В 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 154-ФЗ). А в 1996 г. в целях обеспечения возможности реализации конституционных прав граждан на избрание органов местного самоуправления был принят Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Сложный путь к реальному самоуправлению

Федеральный закон № 154-ФЗ был направлен на устранение нарушений конституционных принципов местного самоуправления и открыл второй этап развития российского законодательства о местном самоуправлении.

Разработка и принятие закона проходила в острой борьбе. В его подготовке участвовали два проекта: группы депутатов Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы, которую возглавлял заместитель председателя комитета И.В. Муравьев, и Проект Министерства национальностей РФ, получивший одобрение Правительства РФ и Президента РФ.

Отличие проектов друг от друга состояло в *разной степени реального самоуправления*, заложенного в их принципиальных статьях. В депутатском проекте весомо была представлена идея осуществления местного самоуправления отделенного от государственной власти, самостоятельного в пределах своей компетенции, реально дававшая возможность населению самостоятельно управлять местными делами. Он базировался на *общественной теории местного самоуправления*.

Правительственно-президентский проект, не выходя за рамки конституционных принципов о местном самоуправлении, стремился к ограничению самоуправления в пользу сохранения исполнительной вертикали. Он был ближе к *государственной теории местного самоуправления*.

⁹ Подробнее об этом см.: *Мирошник В.А.* Упразднение Советов народных депутатов и первые выборы в органы местного самоуправления (1993–1997 гг.) // *Федерализм*. 2015. № 1. С. 133–134.

Первые два проекта исходили из принципиально разных установок по вопросу о территориальных основах местного самоуправления. По правительственному проекту местное самоуправление предполагалось осуществлять в границах городских и сельских поселений. На первый взгляд все выглядело вполне в духе одной из самых распространенных западных моделей территориальной организации местного самоуправления — поселенческой. При реализации такого подхода население в сельских населенных пунктах конечно же получало возможность реализовать свое право на местное самоуправление, но лишалось при этом материальных возможностей реализации этого права.

В России исторически сложилось так, что транспорт, связь, коммунальное хозяйство, система здравоохранения, социальной защиты и т.п. концентрировались на уровне района. По правительственному проекту этот уровень оказывался продолжением государственной власти. При таком раскладе местное самоуправление, зафиксированное только на уровне сельских поселений, лишалось материальной базы, т.е. муниципальной собственности. В результате острых дискуссий был принят депутатский вариант территориальной организации местного самоуправления, который предусматривал осуществление местного самоуправления не только в городских и сельских поселениях, но и на других территориях — в районах (уездах) и сельских округах (волостях, сельсоветах).

Также в дискуссиях и в увязке со сложившимся административно-территориальным делением в пользу депутатского проекта был решен вопрос об определении основной единицы местного самоуправления. Термин «местное сообщество», предложенный правительственным проектом, ущемлял права граждан на осуществление местного самоуправления, предполагая таковое только постоянно проживающим на данной территории.

Депутатский проект отказался от такого подхода. Он давал право на участие в местном самоуправлении населению данной территории независимо от численности постоянно или временно проживающих граждан. Вместо термина «местное сообщество» был предложен термин «муниципальное образование». Он определил территорию, на которой осуществляется местное самоуправление, как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, имеющие муниципальную собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В вопросе о составе органов местного самоуправления последнее слово также осталось за депутатским проектом. Так, вместо сложной конструкции правительственного проекта «коллегиальный выборный орган местного самоуправления, наделенный местным сообществом представительными полномочиями» в законе была зафиксирована емкая и понятная формулировка — представительный орган местного самоуправления, попавший в число обязательных органов местного самоуправления. Должность же главы муниципального образования в этот перечень не вошла. Одновременно была поставлена точка и в самом важном вопросе, волновавшем муниципальную обществен-

ность — должность главы муниципального образования закреплялась как выборная, а образование органов местного самоуправления, равно как и назначение должностных лиц местного самоуправления, органами государственной власти и государственными должностными лицами признавалось недопустимым.

Таким образом, основой федерального закона стал депутатский проект, хотя в нем были учтены многие положения правительственного проекта. Учитывая мировой опыт организации местного самоуправления, административная вертикаль, иерархичность и «назначенчество» были исключены. Это во многом отвечало интересам сторонников либеральных реформ, их ориентации на ценности западного либерализма, стремлению войти в Совет Европы. Определенную роль сыграли настроения городских политических элит. Вдоволь «настрадавшиеся» в годы советской вертикали, они рвались к свободе и самостоятельности. Это объясняет и конфликты между главами регионов и главами крупных региональных городов, которые имели место в начальный период реформы местного самоуправления.

Таким образом, вступивший в силу 1 сентября 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» *заложил правовые основы местного самоуправления в России* не только на принципах и нормах Конституции Российской Федерации, но и международного права о местном самоуправлении.

В основу концепции Федерального закона № 154-ФЗ было положено буквальное толкование нормы ст. 72 Конституции РФ о том, что установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Названный Закон установил нечто вроде рамок для этих принципов. Предполагалось, что более детальное регулирование системы местного самоуправления должен был установить своими законами субъект Российской Федерации. Это было, пожалуй, самым главным достоинством данного Закона. Он стал *образцом рамочного правового регулирования* в современной России. Это создавало предпосылки для максимально полного учета местных, национальных, географических, демографических и иных особенностей регионов в формировании их собственной правовой базы.

Вместе с тем рамочное правовое регулирование таило в себе и ряд негативных последствий, выразившихся прежде всего в так называемом «правовом сепаратизме», когда нормы законов субъектов РФ принимались вразрез с нормами не только Федерального закона № 154-ФЗ, но и Конституции РФ. Объяснение этому, на наш взгляд, следует искать в неоднозначном понимании многих норм муниципального права, в неумении, да и в нежелании региональных элит формировать полноценное местное самоуправление. В итоге *население многих территорий оказалось лишенным права на местное самоуправление*.

Тем не менее, закон 1995 г. решил главную задачу, которая оказалась не по силам законам СССР и РСФСР о местном самоуправлении. Он определил компетенцию местного самоуправления и заложил правовой механизм разграничения полномочий между разными уровнями власти. В соответствии с закрепленными расходными полномочиями муни-

ципальные образования получили право формирования собственных бюджетов с закрепленными за ними доходными источниками.

В развитие Федерального закона № 154-ФЗ в 1997 г. был принят Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», который должен был урегулировать отношения в финансово-экономической сфере. Однако несовпадение его норм с целым рядом положений Налогового и Бюджетного кодексов привело к тому, что *Закон превратился в значительной степени в декларацию*. Остались не урегулированными и вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и передачи государственной собственности в муниципальную.

Конструкция территориальной организации местного самоуправления, сформулированная Федеральным законом № 154-ФЗ, предоставила субъектам РФ возможность выбора между поселенческой моделью, принятой во всем мире, и созданием муниципальных образований на других населенных территориях: район, сельсовет, уезд, волость. Закон не проводил разницы в статусе поселений в зависимости от численности населения в них, как и в зависимости от других поселенческих характеристик. Все это были *единые по своему статусу и по своей компетенции муниципальные образования*.

На откуп регионального законодательства были отданы и вопросы определения принципов реорганизации муниципальных образований (создание, упразднение, слияние и т.п.). Такой подход предоставил свободу выбора субъектам РФ в моделировании своей системы организации местного самоуправления, учитывая при этом исторически сложившееся административно-территориальное деление.

Представляется, что такая свобода объяснялась не только теорией местного самоуправления, предполагавшей право населения любой населенной территории на местное самоуправление, но и господствовавшей в то время идеей всеобщей суверенизации, а также необходимостью учета конкретно-исторических особенностей регионов в условиях сложных социально-экономических и политических преобразований.

Федеральный закон № 154-ФЗ установил формы непосредственной демократии и определил систему органов местного самоуправления. Были закреплены право и основные принципы форм непосредственной демократии: местный референдум, муниципальные выборы, сход, собрание, конференция граждан, территориальное общественное самоуправление, правотворческая инициатива граждан, опросы, публичные слушания и обращения граждан в органы местного самоуправления. Полномочия по определению порядка осуществления форм непосредственной демократии были предоставлены региональному законодательству и уставам муниципальных образований¹⁰.

Следует отметить, что кроме муниципальных выборов, в которых население муниципальных образований участвовало регулярно, остальные формы непосредственной демократии большого распространения

¹⁰ Более конкретное и подробное изложение принципов организации и проведения муниципальных выборов и местного референдума было закреплено в Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

не получили, хотя во многих субъектах России необходимая правовая база для этого и имелаась. Это можно объяснить как отсутствием понимания их сути, так и неготовностью большинства населения участвовать в решении вопросов местного значения в установленных формах. Да и сами органы местного самоуправления большой инициативы в деле вовлечения населения в самоуправление не проявляли.

В отношении регулирования системы органов местного самоуправления федеральный законодатель ограничился установлением выборных органов, назвав в качестве обязательного представительный орган, а также предоставил в соответствии с Конституцией РФ право определять структуру органов местного самоуправления населению муниципальных образований. Данная правовая конструкция впоследствии вызвала дискуссии в среде экспертного сообщества относительно толкования понятий «структура» и «система» органов местного самоуправления и пределов правового регулирования структуры органов местного самоуправления¹¹.

Несмотря на то что Федеральный закон № 154-ФЗ только допускал наличие должности главы муниципального образования и прямо не устанавливал порядок формирования исполнительных органов местного самоуправления, на практике во всех муниципальных образованиях России эти три органа местного самоуправления (представительный орган, глава муниципального образования и администрация) были сформированы. Иное трудно было себе представить в условиях уже сложившейся ранее практики деятельности местной власти. В дальнейшем роль главы муниципального образования все более возрастала. В итоге в большинстве муниципальных образований организация муниципальной власти сложилась по форме «сильный мэр – слабый совет».

В целом, несмотря на то, что Федеральный закон № 154-ФЗ содержал в себе определенные недостатки (особенно заметные в свете сегодняшних проблем), на наш взгляд, он решил главные задачи:

- местное самоуправление окончательно утвердилось в Российской Федерации как самостоятельная форма публичной власти;
- были определены объект местного самоуправления (вопросы местного значения территории муниципального образования) и субъект (население муниципального образования и органы местного самоуправления);
- установлены материальные и финансовые источники средств для осуществления задач местного самоуправления (эта задача не решена и по сей день, по этому вопросу есть обширная литература);
- закреплены гарантии самостоятельности местного самоуправления.

Иначе говоря, была сформирована федеральная нормативная правовая база для деятельности на местах по организации местного самоуправления.

¹¹ См., напр.: *Васильев В.И.* Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. М. 1999. С. 166–178; *Выдрин И.В.* Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике. С. 67. Екатеринбург. 1998; *Широков А.* Классификация органов местного самоуправления // Городское управление. 1996. № 3.

Выведение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти потребовало правового регулирования вопросов организации муниципальной службы — профессиональной деятельности на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. В этих целях в 1998 г. был принят Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». В нем были установлены понятие и основные принципы муниципальной службы, порядок ее прохождения, порядок установления квалификации муниципальных должностей и присвоения квалификационных разрядов. Были также зафиксированы требования к стажу муниципальной службы, ограничения, связанные с муниципальной службой, права и социальные гарантии для муниципальных служащих. Важным было и определение соотношения государственной и муниципальной службы, что сохраняло преемственность и кадровый потенциал. Однако продекларированный федеральный законопроект о статусе выборных должностных лиц органов местного самоуправления так и остался не принятым, хотя этот пробел с разной степенью успеха пытались преодолеть впоследствии региональные законодатели.

Не состоялся и ожидаемый всем муниципальным сообществом важный закон о минимальных государственных социальных стандартах, который мог стать основой формирования более открытой и справедливой по отношению к местному самоуправлению налоговой базы, способствовать большему наполнению местных бюджетов.

Несмотря на наличие общей правовой основы¹², законодательная практика регионов России по вопросам организации местного самоуправления обнаружила целый ряд существенных недостатков и противоречий. Наиболее типичными из них были установление подчиненности органов местного самоуправления органам государственной власти, исполнение полномочий местного самоуправления должностными лицами, назначаемыми органами государственной власти, передача государственных полномочий органам местного самоуправления без выделения для их исполнения материальных и финансовых средств, упразднение муниципальных образований без учета мнения населения и другие. В ряде субъектов Российской Федерации население ограничивалось в праве на осуществление местного самоуправления.

В защиту местного самоуправления от подобных нарушений выступил Конституционный суд Российской Федерации, который в своих постановлениях по законам о местном самоуправлении в Республике Удмуртия (1997 г.) и Республика Коми (1998 г.) указал на их противоречие Конституции Российской Федерации.

Помимо нарушений Конституции РФ и федерального законодательства на уровне регионов имелись и внутренние противоречия Федерального закона № 154-ФЗ.

Так, неконкретность принципов территориальной организации местного самоуправления, при которых поселение, город, район могли

¹² В общей сложности на начало 2000-х гг. в России действовало около 150 федеральных нормативных актов, содержащих нормы, затрагивающие вопросы осуществления местного самоуправления.

быть, а могли и не быть муниципальными образованиями, привели к тому, что *в регионах были созданы различные модели организации местной власти.*

Территориальная или районная модель предполагала создание муниципальных образований только на уровне городов и районов. В городах районного значения, поселках и сельсоветах на территории района муниципальные образования не создавались. Такая модель была принята в 43 субъектах РФ, в т.ч. и в Кемеровской области. Она лишала население низовых территориальных единиц права на осуществление местного самоуправления.

Поселенческая модель предусматривала местное самоуправление там, где есть население. Такая модель более всего соответствовала общемировой практике. Она была принята в 16 субъектах РФ.

В 23 субъектах РФ была принята двухуровневая модель, сочетающая территориальную и поселенческую.

Серьезным недостатком Закона 1995 г. стал *открытый перечень вопросов местного значения*, причем универсальных для разных уровней муниципальных образований. Это подталкивало федеральный Центр и регионы к его постоянному расширению, зачастую без достаточного обеспечения доходными источниками. При этом перечень вопросов местного значения был одинаковым как для города с миллионным населением, так и для сельского поселения, при очевидной разнице в доходных источниках на исполнение этих вопросов.

Эти и другие противоречия Федерального закона № 154-ФЗ привели к тому, что, с одной стороны, регионы получили возможность гибко регулировать систему местного самоуправления, адаптировать ее к жизненным реалиям, региональным, культурно-национальным особенностям, финансово-материальным возможностям. С другой стороны, тенденция к ограничению автономии местного самоуправления стала преобладающей. Региональные политические элиты, в большинстве своем являющиеся выходцами из советской политической системы, под предлогом опасности утраты управляемости все больше и больше подчиняли местное самоуправление органам региональных администраций.

Это противоречие обусловило кризис местного самоуправления, который, как утверждали эксперты, начался в конце 1990-х гг.¹³ Доходные источники муниципальных образований перестали обеспечивать умножающиеся расходные полномочия. Местная власть не могла обеспечивать задачи не только развития, но и решения повседневных проблем, что было чревато утратой доверия к ней со стороны населения.

Неопределенность политической системы, наличие в ней существенных противоречий, слабость местного самоуправления потребовали от федерального Центра новых реформ.

Их старт пришелся на 2001–2003 гг., когда по инициативе Президента России В.В. Путина началось приведение регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и с федеральным законодательством. Задача этой кампании состояла в укреплении вертикали власти и устра-

¹³ См.: Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. М. 2009.

нении опасности правового расползания государственности. Попутно она навела относительный порядок и в местном самоуправлении. Во всяком случае там, где явно нарушалось право населения на его осуществление.

Однако эта кампания не устранила причин кризисных явлений в системе местного самоуправления в целом. Требовались более масштабные поправки, затрагивающие его основы.

Эту задачу был призван решить принятый 6 октября 2003 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Централизация или децентрализация?

Федеральный закон № 131-ФЗ претендовал на создание *правовой основы общенациональной модели местного самоуправления*. Это подтверждается закреплением двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления. Вся территория Российской Федерации должна быть покрыта сетью муниципальных образований: сельских и городских поселений, муниципальных районов и городских округов. Таким образом, население всех поселений получило реальную возможность реализовать свое право на местное самоуправление. *Поселенческий принцип окончательно лег в основу организации местного самоуправления*, а местная власть была максимально приближена к населению. С региональной вольницей в трактовке моделей территориальной организации местного самоуправления было покончено. Во всей России была установлена единая двухуровневая модель. Ее концептуальные основы соответствовали как конституционным принципам, так и международным нормам местного самоуправления.

С целью укрепления местных бюджетов Закон обеспечил единые для всех муниципальных образований нормативы по ряду федеральных налогов, установил порядок распределения отчислений от региональных налогов, нормы, ограничивающие изъятие налоговых поступлений из бюджетов муниципалитетов-«доноров». Правда, к числу местных налогов были отнесены лишь два – земельный и на имущество физических лиц. Это сужало собственную налоговую базу, не позволяя в полной мере осуществлять возложенные на местное самоуправление полномочия. Не прибавил самостоятельности и усилившийся контроль за местными бюджетами со стороны региональных властей. Так, в Кемеровской области финансовые органы местного самоуправления находились в двойном подчинении: местной администрации и главного финансового управления областной администрации.

Законом были введены более жесткие по сравнению с предшествующим законом нормы, обеспечивающие финансовые и ресурсные гарантии местных бюджетов при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Следующей по важности целью Закона стало уточнение вопросов местного значения и разграничение полномочий между уровнями вла-

сти. Открытый в прежнем законе перечень вопросов местного значения сменился закрытым списком, отдельным для каждого из уровней муниципальных образований. Так предполагалось поставить заслон на передачу местному самоуправлению нефинансируемых мандатов. Однако впоследствии серией поправок этот перечень был существенно расширен. Так, для сельских поселений он был увеличен с 22 до 36, для муниципальных районов — с 20 до 36, для городских округов — с 27 до 43. Появились новые статьи, которые наделили органы местного самоуправления правом на решение за счет собственных средств вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Не удалось преодолеть практику наделения органов местного самоуправления дополнительными полномочиями отраслевыми законами. В итоге *стабильность и ясность в содержании деятельности местного самоуправления так и не наступила*. Наделив органы местного самоуправления дополнительными полномочиями, федеральный законодатель не указал дополнительных источников доходов на их исполнение.

Подобная практика до сих пор не искоренена. Более того, тенденция, связанная с наделением местного самоуправления несвойственными ему задачами, наблюдается на фоне практики, когда из компетенций муниципальных образований изымаются вопросы, которые, напротив, в гораздо большей степени соответствуют вопросам местного значения и раньше находились в компетенции местного самоуправления. Это касается, в частности, полномочий в сфере здравоохранения и образования, подавляющее большинство которых соответствующими федеральными законами в последние годы было отнесено к компетенции субъектов Федерации¹⁴. В целом «вопрос о круге полномочий муниципалитетов по вопросам местного значения был и остается „больным местом” функционирования всей системы местного самоуправления»¹⁵.

Унификации в Федеральном законе № 131-ФЗ были подвергнуты и органы местного самоуправления. С этой целью Закон учредил обязательные органы местного самоуправления, перераспределил и более четко разграничил между ними полномочия, установил критерии создания иных органов местного самоуправления. Исходя из принципов представительной демократии отдельные нормы Закона были направлены на повышение роли представительных органов. Так была закреплена минимальная численность депутатов в зависимости от численности населения муниципального образования, введен запрет на совмещение должности председателя представительного органа и главы администрации. Представительный орган получил право утверждения структуры местной администрации. Была установлена подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования представительному органу, самостоятельность материально-технического и организационного обеспечения его деятельности.

¹⁴ См., напр.: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект», 2015. С. 5–7; *Одинцова А.В.* К вопросу о стратегическом планировании муниципальных образований // Федерализм. 2016. № 2. С. 30–31.

¹⁵ *Бухвальд Е.М.* Реформа реформы, или Тришкин кафтан // Федерализм. 2014. № 2. С. 65.

Новациями Федерального закона № 131-ФЗ стало установление двух способов замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа (администрации) муниципального образования (выборы и наем по контракту) и создание контрольного органа муниципального образования.

Сравнительный анализ концептуальных положений Федерального закона № 154-ФЗ и Федерального закона 131-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что если первый представлял собой рамочный закон, то последний – превратился в закон прямого действия. В результате полномочия субъектов Российской Федерации по осуществлению нормативного правового регулирования вопросов местного самоуправления были минимизированы. Несмотря на то что вопросы местного самоуправления находятся в совместном ведении, субъекты Российской Федерации лишились права на региональные законы о местном самоуправлении.

Существенно был сокращен перечень правомочий субъектов Российской Федерации в нормативном правовом регулировании вопросов муниципальной службы, порядка регистрации уставов муниципальных образований, организации территориальных основ местного самоуправления и порядка реорганизации муниципальных образований.

В целом Федеральный закон № 131-ФЗ конечно же обеспечивал дальнейшую демократизацию институтов местного самоуправления. Он создал условия для усиления автономии местной власти от органов государственной власти, прежде всего от региональной.

Однако практика исполнения Закона постепенно входила в противоречие с продолжающейся кампанией по усилению вертикали власти. А она требовала усиления государственности, повышения управляемости и консолидации ресурсов, что нашло свое подтверждение в совпавшем по времени изменении порядка приведения к должности глав регионов (выборы были заменены наделением полномочиями законодательными органами регионов по представлению Президента РФ). В итоге властные рычаги еще больше оказались сосредоточены в руках региональных властей. Была даже предпринята попытка заменить выборность глав городских округов их назначением¹⁶.

Существенно сдерживала осуществление реформы традиционная советская политическая культура централизации и соподчиненности, которая по-прежнему господствовала в убеждениях большинства представителей региональной политической элиты, да и значительной части местных руководителей. Большая часть населения также находилась в плену традиционного менталитета, поэтому поддержка снизу оказалась минимальной.

Унификация, на которую был направлен Федеральный закон № 131-ФЗ, таила в себе и ряд других недостатков. Отдельные вопросы местного значения страдали расплывчатостью формулировок: «обеспечение условий...», «участие в...», «оказание содействия...» и т.п. Многие вопросы местного значения пересекались с полномочиями органов государственной власти субъектов РФ.

¹⁶ См., напр.: *Жилыкова Е.* Назначать нельзя выбирать. Запятую поставили после слова «нельзя». Вопросы остались // *Муниципальная власть.* 2006. № 6. С. 8–9; *Мирошник В.* Избирать или назначать? // *Российская Федерация сегодня.* 2007. № 3. С. 53.

Так, например, оказание первичной медицинской помощи было отнесено к вопросам местного значения, а специализированной — к ведению региональных государственных органов. Такое разграничение полномочий породило новую проблему. Крупные учреждения здравоохранения в городах и районных центрах, которые оказывали оба вида медицинской помощи, при чистоте исполнения Закона должны быть разделены. При этом было трудно понять, где заканчивались государственные полномочия и начинались полномочия местного самоуправления. В конце концов пришлось все виды оказания медицинской помощи законодательно отнести к ведению регионов.

Вызвали проблемы и такие пересекающиеся полномочия, как предупреждение терроризма и экстремизма, гражданская оборона, мобилизационная подготовка и т.п. Очевидно, что эти важнейшие полномочия относятся исключительно к уровню государственной власти. Согласно ст. 71 Конституции РФ безопасность отнесена к ведению РФ. Поэтому они должны быть либо исключены из вопросов местного значения, либо «участие в них» должно быть четко конкретизировано. На практике это приводит к тому, что контролирующие органы требуют их выполнения даже от сельских поселений.

Другой пример подобного рода создавал проблему уже в устройстве самого местного самоуправления. Нечеткость в разграничении полномочий поселенческого и районного уровней привела к тому, что районный уровень путем соглашений сосредоточил исполнение большинства вопросов местного значения, а значит, и средства на их исполнение у себя, лишив тем самым поселенческий уровень значительной доли компетенции. «Сложившаяся ситуация позволяет многим специалистам говорить о тенденции фактического огосударствления районного и городского уровней местного самоуправления, а значит — и о постепенной утрате им своего изначального предназначения»¹⁷.

Целый комплекс проблем возник и в связи с необходимостью в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ разграничения всех видов собственности как между регионами и муниципалитетами, так и между разными уровнями местного самоуправления, особенно по линии «муниципальный район — поселение». Причем проблемы не только в неопределенности порядка разграничения, но и в отсутствии документов, устанавливающих или подтверждающих право собственности.

Эти и другие недостатки Федерального закона № 131-ФЗ, не умаляя его прогрессивного значения, все же наложили определенный отпечаток на его реализацию.

Успешное решение отмеченных проблем зависело и от синхронности действий на законодательном уровне федеральных, региональных и муниципальных властей. Однако и здесь возникли серьезные проблемы. Нормативные правовые акты разных уровней часто оказывались несогласованными, один акт накладывался на другой, что запутывало их толкование. Не случайно еще на этапе подготовки закона его созда-

¹⁷ Одицова А.В. Указ. соч. С. 30.

тели отмечали, что принятие закона потребует внесения изменений в более чем 70 федеральных законов. Это обстоятельство стало одной из причин продления переходного периода вступления его в полную силу.

В рамках переходного периода федеральный законодатель принял более 20 законов, касающихся совершенствования разграничения полномочий¹⁸. Ими были внесены поправки в более чем 500 федеральных законов.

Преодолению недостатков должна была послужить и дальнейшая децентрализация полномочий, которая была заявлена летом 2011 г. распоряжением Президента РФ Д.А. Медведева «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления». Две рабочие группы, которые возглавили вице-премьеры Правительства РФ Д. Козак и А. Хлопонин, должны были подготовить предложения нового этапа административной реформы. Предполагалось, что в течение 2012 г. предложения будут облечены в форму законов, а в 2013 г. они вступят в силу.

Однако сильный и затяжной экономический кризис, события в Украине, санкции Запада в отношении России и другие обстоятельства повлияли на изменение как внешней, так и внутренней политики российского руководства. Стало очевидно, что в таких условиях идти на дальнейшую децентрализацию и предоставление большей самостоятельности регионам и местному самоуправлению означало ослабить центральную власть, что, безусловно, было недопустимо.

Кризис региональных и местных бюджетов при общем долге регионов в 2015 г. за 2,3 трлн руб. оказал влияние и на осуществление региональной политики. В условиях, когда полномочий становилось больше, а денег в бюджете и налоговых поступлений меньше, отдельные элементы местного самоуправления стали сворачиваться. Это нашло отражение в укрупнении сельских поселений, в отмене прямых выборов глав муниципальных образований, замены их сити-менеджерами. Организационная обособленность органов местного самоуправления уступает место региональной «вертикали власти».

Таким образом, следуя Конституции РФ, федеральный законодатель заложил основы правовой базы местного самоуправления.

¹⁸ См., напр.: Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607; Федеральный закон от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. 1. Ст. 10; Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21 и др.

На ранних этапах реформирования она базировалась преимущественно на принципах общественной теории местного самоуправления и предоставляла его институтам широкое поле деятельности, обеспечив формирование нового типа публичной власти.

Однако в последнее время направленность развития местного самоуправления несколько изменилась, усилилась централизация в системе государственного управления, в т.ч. и на законодательном уровне. Федеральный законодатель выбрал «наиболее ограничительные формы функционирования муниципальных образований»¹⁹. Используя европейский опыт, он сформировал систему, соответствующую скорее российской политической традиции сильной государственной власти, чем выраженной муниципальной автономии. Несмотря на это, идеи местного самоуправления пустили достаточно крепкие корни как среди муниципальной общественности, так и среди населения.

¹⁹ Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития / URL: [http:// www.riocenter.ru/ru/programs/dok/3928](http://www.riocenter.ru/ru/programs/dok/3928) (дата обращения 10.02.2010).