Законодательное Собрание Калужской области

Администрация Городского Головы г. Калуги

Филиал Северо-Западной академии государственной службы в г. Калуге

Российский Гуманитарный научный фонд

ИССЛЕДОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

КАЛУГА, 2007

Иван Мариво

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОТ КОНСТИТУЦИОННОГО СОБРАНИЯ ДО СОВРЕМЕННОЙ ПРАКТИКИ

В данной статье останавливаемся на трех блоках вопросов:

- Первое - рассмотрим особенности реализации статьи Конституции Российской Федерации 12: «Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти»;
- Второе - проблема вмешательства органов государственной власти в сферу деятельности местного самоуправления;
- Третий блок вопросов - порядок формирования органов местного самоуправления.

Выбор трех аспектов не случаен, поскольку они сильно взаимосвязаны между собой.

Наша задача - попытаться раскрыть возникновение некоторых противоречий, проблем, диспропорций, дисбалансов, изучить недостатки местного самоуправления на основе анализа работы Конституционного Совещания при Президенте РФ (стенографического отчета заседаний Конституционного Совещания). [1]

Анализ того, как эти нормы, эти конституционно-правовые отношения создавались на заседаниях Конституционного Совещания, каковы были намерения составителей Конституции есть цель этой статьи.

1. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти.

Конституционная норма устанавливающая, что «органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти» одна из самых противоречивых, парадоксальных, опасных существующих в Основном Законе РФ. И в конечном итоге она как бы не действует, она «спящая», реальное положение дел, реализация и действительное место нахождения местного самоуправления не соответствуют формальному содержанию данной нормы.

Необъяснимо намерение составители данной нормы создавать некие «внесистемные» органы публичной власти.

Органы местного самоуправления, носители конституционно-правовых прав и обязанностей, субъекты публичных властных отношений не должны и вообще не могут не входить в систему государственной власти.

Данное противоестественное провозглашение в Основном Законе имеет весьма опасный разрушительный потенциал. Своевременно обоснованное опасение уже тогда в Конституционном Совещании в адрес данного положения выдвинул член группы местного самоуправления С.В. Вобленко предложивший:

---

[1] Совещательный орган при Президенте РФ, который в 1993 г., в итоге острейшего кризиса между Президентом РФ и Парламентом РФ, заменяя Конституционную Комиссию Съезда Народных Депутатов и разработал окончательную версию проекта Конституции РФ.

«...снять возможные опасения или недоверие в отношении того положения Конституции, что самоуправление является самостоятельным государственным звеном. Подчеркнуть, что эта самостоятельность носит не политический характер, а свободу лишь в решении хозяйственных проблем местного самоуправления».[1]

Органы МСУ это только другой уровень государственной власти, «нижний» этаж публичных органов власти.

Общеизвестно, что некоторые статьи Конституции РФ появились в Конституционном Совещании «по спешке» на фоне сложного периода кризиса и конфронтации 1993 г. Постараемся аргументировать, как версия данной статьи не случайно, а, наоборот тщательно и несколько раз тогда дебатировалась и обсуждалась. Рассматриваем, во-первых, как, по данному положению обсуждались в Конституционном Совещании и иные более радикальные формулы: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление отделено от государства и действует самостоятельно».[2] Даже более экстремальная формула: «Отделено от государственной власти и действует независимо и самостоятельно местное самоуправление».

Разработчики Конституции РФ предпочли совсем иную более опасную, рискованную, экстремальную формулировку к выходу местного самоуправления из системы государственной власти. Изучение стенографического отчета Конституционного Совещания показывает нам, как данная норма совсем не была создана по спешке, как произошло в отношении некоторых других норм Конституции.

Например, уже в июне 1993 г. поступал запрос Президента Российской Федерации к Комиссии Конституционного Арбитража Конституционного Совещания: «Следует ли дополнить статью 12 проекта положением о том, что местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти?» Выше названная Комиссия решила: Согласиться с предложенным дополнением. (Решение N. 10 от 1 июля 1993 года Комиссии конституционного арбитража Конституционного Совещания).[3]

После того, обозначилось несогласие членов КС с такой концепцией и следовательно последовало 28 октября 1993 года новое повторное обращение Президента РФ по тому же самому вопросу[4] для рассмотрения Комиссией Конституционного Арбитража Конституционного Совещания[5], которая и в ноябре подтвердила его прежнее решение.[6] «Целесообразно вновь включить в статью 12 проекта Конституции положение о том, что органы местного

---

[1] См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы. М., «Юридическая литература». 1995, Том 5, ст. 169

[2] См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы. М., 1996, том 9, ст. 220.

[3] Проголосовало единогласно (16 человек).

[4] См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы. М., 1996, том 20, ст. 457.

[5] Список членов Комиссии конституционного арбитража Конституционного Совещания, приглашенных на заседание 1 ноября 1993 года: Аметистов Э. М., Бойков О. В., Ведерников Н. Т., Гаджиев Г. А., Жуйков В. М., Калмыков Ю. Х., Кононов А. Л., Кудрявцев В. Н., Морщакова Т. Г., Олейник В. И., Рудкин Ю. Д., Селезнев Н. В., Тихонов О. И., Юков М. См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы. М., 1996, том 20, ст. 461.

[6] Решение N. 11 от 1 ноября 1993 года Комиссии Конституционного Арбитража Конституционного Совещания.

самоуправления не входят в систему органов государственной власти».[1] Констатируем, что долю ответственности за данную формулировку несут члены данного консультативного органа при Конституционном Совещании.

Среди известных авторов Конституции поддержали включение в текст данной нормы А. А. Котенков, который выступил на заседании рабочей комиссии по доработке проекта Конституции РФ и аргументировал такую позицию: «... Исключили, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. ... Я не знаю, я готов, что угодно сделать, но как теперь объяснять разницу между местным самоуправлением и местным государственным управлением, - я не понимаю. Я прошу восстановить эту формулировку».[2]

Справедливости ради необходимо подчеркнуть, что наиболее оптимальная концепция местного самоуправления была разработана в ином проекте Конституции Российской Федерации подготовленном Конституционной Комиссией Съезда Народных Депутатов.[3] Глава XIX данного проекта - Основы местного самоуправления[4]. Ст. 114 данного проекта гласила: «Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции действуют независимо от федеральных, республиканских, краевых, областных, окружных государственных органов в рамках Конституции РФ и федеральных законов, конституции и законов республики, устава и нормативных правовых актов края, области, автономной области, нормативных правовых актов автономного округа, а также положений о местном самоуправлении. Не допускается вмешательство в законную деятельность местного самоуправления».[5]

Конструктивно и полезно вернуться к тем концепциям, основам государственного права СССР, предусматривающим местные органы государственной власти. Один из авторитетнейших государствоведов в сфере местного самоуправления Шеремет К. Ф. очень эффективно иллюстрировал так: «Местные органы власти – органическая часть единой системы представительных органов Советского государства. Они, как и Верховные

---

[1] По запросу Президента Российской Федерации, насколько обоснованно предложение вновь включить в статью 12 проекта Конституции (вариант по состоянию на 30 октября 1993 года) положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти; учитывая решение Комиссии Конституционного арбитража N. 10 от 1 июля 1993 года; принимая во внимание рекомендацию Общественной палаты Конституционного Совещания от 30 октября 1993 года, констатируя, что в других формах данное положение содержится в статьях 3 и 11 проекта Конституции, Комиссия Конституционного Арбитража Конституционного Совещания решила: несмотря на повторность предлагаемой формулировки в тексте проекта (вариант по состоянию на 30 октября 1993 года), целесообразно вновь включить в статью 12 проекта Конституции положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Председательствующий на заседании академик В. Н. Кудрявцев. См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы. М., 1996, том 20, ст. 461.

[2] См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы. М., 1996, том 19, ст. 314.

[3] В соответствии с постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990. г. была созвана КК и поставлена перед ней задача разработки окончательной версии проекта Конституции РФ. В итоге конституционно-политического кризиса 1993 г. Президент РФ заменил Конституционную Комиссию Совета народных депутатов с Конституционным Совещанием при Президенте РФ.

[4] См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы. М., «Юридическая литература». 1995, ст. 543.

[5] Среди иных положительных аспектов проекта Конституционной Комиссии можно, безусловно, выделить, то, что был раздел «Гражданское общество», создавая, таким образом, больше правовых предпосылок для того, чтобы гражданин больше стал основным субъектом местного самоуправления.

Советы, осуществляют единую государственную власть»[1]. Здесь нам важно подчеркнуть более естественный подход к нахождению местных органов власти внутри единой системы государственной власти.

2. Проблемы вмешательства органов государственной власти в сферу деятельности органов местного самоуправления

Насколько реально существуют саморегулируемые и самоуправляющихся органы местного самоуправления? Насколько реально существуют самоуправленческие полномочия?

Что показывает реальная практика? Насколько суффикс «само» имеет фиктивное содержание? Саморазвитие, саморегулирование, самоуправление, самоорганизация, самообеспечение, самоконтроль, самодеятельность.

Формально предусмотрена правоспособность реализовать самодеятельность может превратиться в фикцию, если параллельно не принимается та незаменимая правовая база обеспечивающая реальный характер его самостоятельности. Само по себе местное самоуправление не заставит самоуправляться.

В Конституционном Совещании обсуждалась, но не прошла интересная статья направленная на укрепление положения органов местного самоуправления: «Полномочия, представленные органам местного самоуправления, должны быть целостными и всеобъемлющими... Вмешательство в законную деятельность местного самоуправления не допускается».[2]

По вопросам бюджета в Конституционном Совещании обсуждалась следующая статья защищающая «бюджетные права» МСУ: «доходы местных бюджетов, полученные дополнительно в ходе их исполнения, остаются в распоряжении органов местного самоуправления и изъятию не подлежат»[3] Обращаемся теперь к конкретным примерам практики вмешательства органов государственной власти в сферу деятельности органов местного самоуправления.

Можно даже привести пример проведения местного референдума, на котором населению предлагалось решить вопрос о целесообразности существования местного самоуправления на данной территории.[4] Государственная Дума РФ обратилась в Конституционный суд РФ с запросом о проверке соответствия конкретного нормативного положения Курской области, которое давало возможность проведения референдума об упразднении в области местного самоуправления. Конституционный Суд постановил (постановление от 30 ноября 2000 г.), что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя РФ.

Конституционный Суд принял постановление о несоответствии Конституции РФ оспариваемого положения законов Курской области,

---

[1] Государственное право СССР. (Под ред. С. С. Кравчука). М. "Юридическая литература", 1967, ст. 500

[2] См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы. М., «Юридическая литература». 1995, ст. 306.

[3] См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы. М., 1996, том 5, ст. 220.

[4] См.: Гражданин, закон и публичная власть. М., Норма, 2005, ст. 78.

предусматривающее «возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на ограничение местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществления местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации».[1]

Общеизвестно, что теоретически местное самоуправление не может осуществляться органами государственной власти. Обращаемся к опыту субъектов РФ: Саха, Коми, Башкортостан, в которых, в реалиях, на местах создаются одновременно как местные органы государственной власти, так и местное самоуправление – что является ярким примером такого противоречия.

В российской научной литературе, можно найти множество примеров нормативно-правовых актов органов государственной власти субъектов РФ – задача которых, ставить практически органы местного самоуправления под контроль органов государственной власти субъектов РФ. Некоторые выше названные акты оспаривались и рассматривались Конституционным Судом РФ. Один из самых значительных примеров это так называемое удмуртское дело, в ходе которого КС признал не соответствующими Конституции некоторые положения закона парламента Удмуртской республики, искажавших суть самоуправления, ставивших его под контроль властей субъекта Федерации.

Если в каждом случае конкретное постановление Конституционного Суда РФ может и «спасать» сферу компетенций органов местного самоуправления, то становится все более необходимым зафиксировать законодательно некоторые общие положения в защиту местного самоуправления.

Например, в Федеральном Законе о конституционной ответственности[2] можно урегулировать соответствующую ответственность государственных органов по отношению к органам местного самоуправления в случае проникновения их полномочий. Реальная практика показывает много примеров, когда органы государственной власти субъектов РФ расширяют сферу своих общих полномочий и в том числе правотворческих полномочий за счет органов местного самоуправления. Авторы Конституции должны были предусмотреть соответствующую защиту в пользу органов местного самоуправления.

Единственный положительный момент, что в Конституции РФ (ст. 133) устанавливается: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами». Но эти общие положения конституционной ответственности, не находят до сих пор своей адекватной конкретизации в федеральном законодательстве.

В Конституционном Совещании даже была предложена существенная статья идущая в этом направлении: «Государственные органы не могут

---

1 Там же ст. 81

2 О вопросах конституционной ответственности см.: (Под ред. С. А. Авакьяна). Конституционная ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М. Изд. Ва МГУ, 2001.

ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и законами...».[1]

Авторы Конституции должны были более четко разграничить предметы ведения и полномочий данных взаимодействующих органов.

В Конституционном Совещании рассматривалась статья, устанавливающая, что органы местного самоуправления «... решают иные вопросы местного значения, не исключенные из их ведения или не переданные государственным органом».[2]

В Конституционном Совещании обсуждалась также другая статья: «Полномочия между субъектами Федерации и местными органами самоуправления распределяются односторонним договором, вне пределов которого органы местного самоуправления действуют самостоятельно, независимо от субъектов Федерации».[3] В ином варианте данной статьи предполагалось «...распределяются двухсторонним договором...».

Рассматривалась также статья, в которой был заложен реальный механизм взаимности в процессе делегирования друг другу полномочий: «Государственные органы и местные сообщества вправе по взаимному согласию делегировать друг другу отдельные полномочия».[4]

Вопрос вертикали власти до уровня местного самоуправления активно обсуждается в последнее время в России. Даже в научной литературе рассматривался проект федерального закона, предусматривающего «экстра конституционное» право отрешение от должности мэров городов высшими органами государственной власти.

Можно отметить, что уже тогда в Конституционном Совещании, член группы представителей местного самоуправления А. И. Жуков предложил данную концепцию: «Значит, необходима хотя бы одна статья, которая указывает на вертикаль исполнительных органов. Так вот, нужно хотя бы указать, что она распространяется не только на область – субъект Федерации, но и на районный и городской уровень, которые входят в область. Эта структура там все-таки остается».[5]

В Конституционном Совещании обсуждалась данная статья, предложившая уже более осторожный подход возможных взаимоотношений: «Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации содействуют развитию и укреплению местного самоуправления».[6]

Авторы Конституции РФ зафиксировали особый порядок «контроля» государственных органов над местным самоуправлением: (Ст. 132/2 Конституции) «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству».

---

1 См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы. М., «Юридическая литература». 1995, Том 8, ст. 265.

2 Там же ст. 232.

3 Там же ст. 231.

4 Там же ст. 266.

5 Там же ст. 222.

6 Там же ст. 223.

3. Порядок формирования органов местного самоуправления

Необходимые прямые выборы для органов исполнительной власти местного самоуправления. Это самая основная предпосылка, гарантия для укрепления местного самоуправления.

Проект федерального закона, предусматривающего порядок назначения органов исполнительной власти местного самоуправления высшими органами государственной власти не соответствовал бы Конституции РФ. Ст. 32/2 Конституции РФ устанавливает, что - Граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Ст. 131/1 Конституции РФ устанавливает, что, местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

В 1996 г. Конституционный Суд РФ в постановлении по делу о конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Читинской области указал, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, но в соответствии с федеральными законами и иными нормативными актами субъекта РФ, устанавливающими общие принципы организации местного самоуправления.[1]

Авторы Конституции РФ не уточнили содержание «общих принципов» в Основном законе РФ и, следовательно, законы об этих общих принципах могут установить некоторые положения в ущерб самостоятельности населения.

Ст. 72/н Конституции РФ устанавливает, что, в совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся: установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Посмотрим, как данный вопрос рассматривался в Конституционном Совещании. Во- первых, было предложено отнести к предметам ведения местного сообщества - формирование представительных и исполнительных органов власти, подотчетных местному сообществу.[2] Также обсуждался порядок выборов местной власти (представительной и исполнительной)[3]. Поступило еще данное предложение: «...записать норму, что руководители органов местного самоуправления... избираются непосредственно теми местными сообществами, где осуществляется это местное самоуправление».[4]

За тем более детально рассматривался порядок выборов представительных органов местного самоуправления: «Представительные органы местного

---

1 СЗ РФ. 1996. N. 7. Ст. 700.

2 Обсуждалась данная предложение: «...дополнить статью 129 одним абзацем: «к предметам ведения местного сообщества относится, последний абзац, - формирование представительных и исполнительных органов власти, подотчетных местному сообществу». См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы. М., «Юридическая литература». 1995, Том 8, ст. 261.

3 Была например предложена данная статья: «... Местная власть (представительная и исполнительная) подотчетна и избирается местным сообществом для реализации его конституционно установленных прав и компетенции, а также осуществления представительских функций перед органами государственной власти, органами власти и управления субъектов Федерации». См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы. М., «Юридическая литература». 1995, Том 8, ст. 220.

4 См.: Конституционное Совещание стенограммы, материалы, документы. М., «Юридическая литература». 1995, Том 8, ст. 250.

самоуправления избираются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании».[1]

Реальная практика показывает тенденцию замены прямых выборов органов местного самоуправления неравнозначной конкурсной основой.

Следует констатировать, что реальное положение дел с исполнительной властью на уровне местного самоуправления все-таки лучше, чем на уровне субъектов РФ, в котором глава исполнительной власти «избирается» по предложению Президента РФ.

В заключениях хотим только привести мнение известного государствоведа И.М. Коркунова: «…Существование и деятельность местных сообществ, хотя и самоуправляющихся, не факультативны, а обязательны. Они не только могут быть, но и должны быть, государство не допускает их только, а требует».[2]

Диверсификация таких разнообразных местных аспектов жизни стимулирует появление разнокачественных местных задач и приоритетов и следовательно стимулирует решение данных локальных проблем, не на местном, а на центральном уровне.

Конституция РФ дает четкий ориентир: надо укрепить реальную самостоятельность местного самоуправления, надо стимулировать ее потенциал, надо увеличить число реальных участников решений вопросов на местном уровне. Надо усовершенствовать законодательство о местном самоуправлении, для того чтобы оно стало одним из конкретных элементов механизма сдержек и противовесов в отношении выше стоящих органов государственной власти.

Гаранту Конституции РФ – Президенту РФ принадлежит первоочередная обязанность - полноценной защиты реализации общих конституционных прав местного самоуправления и в первую очередь реального права на внутреннее управление своими, местными силами.

Список литературы:

1. Меняясь, сам, изменял мир к лучшему: Материалы научной конференции, посвященной памяти Г. В. Барабашева. Под ред. С. А. Авакьяна. М., МГУ, 2005.
2. С. С. Кравчук Государственное право СССР. Изд. «Юридическая литература». М., 1967
3. И. Марино. Президент Российской Федерации – конституционно-правовые отношения. От Конституционного Совещания до современной практики. М., 2007.
4. И. Марино. Президент и Основной Закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М., 2006.
5. Д. А. Ковачев. Проблемы конституционного права. М., 2003.
6. В. О. Лучин. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. Юнити. М., 2002.
7. Конституционное Совещание: стенограммы, материалы, документы (20 томов). М., 1995.

---

[1] Там же с. 309.

[2] Коркунов И. М. Русское государственное право: В 2 т. СПб., 1897. Т. 2. С. 349.

8. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. В ред. ФЗ от 2 марта 2007 г. N. 24 ФЗ (Российская газета, 6 марта 2007 г. N. 46).