УДК 342.553:352

ЧЕПРУНОВ Р.Ю.

Ретроспектива развития муниципального права как нормативно-правовой базы местного самоуправления в России

В этой статье рассматриваются история развития института местного самоуправления и становление муниципального права в России как нормативно-правовой базы местного самоуправления. Проанализированы проблемы, возникающие в ходе их реформирования.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное право, нормативно-правовая база, централизм и децентрализм, реформирование.

Сочетание институциональных и правовых аспектов централизма и децентрализма в местном самоуправлении, как и само местное управление, – это явление, существующее как в социальной, так и в правовой действительности. Поэтому для понимания генезиса этого явления необходимо проанализировать оба аспекта пройденного им пути. Только такой комплексный анализ позволит подтвердить тезис о преемственности традиций местного самоуправления, который докажет необходимость поиска самобытных для России путей решения проблем в сочетании институциональных и правовых аспектов централизма и децентрализма в местном самоуправлении. Комплексный подход к пониманию генезиса проблем способен предусмотреть наиболее верные для государства пути их решения, способные стать естественным продолжением общей традиции развития. Если верен тезис о наличии определенного набора существенных черт на протяжении развития местного самоуправления, которые должны усматриваться и в дальнейшем, то представляется логичным существование подобных черт и в развитии права, регулирующего общественные отношения в местном самоуправлении. В том числе проведение определенной аналогии между проблемами, обусловленными характером развития правовой базы местного самоуправления, и его теперешними сложностями с учетом опыта прошедших лет создают некоторые предпосылки для решения актуальных правовых проблем.

Особенно интересно развитие муниципального права в ходе последней реформы местного управления. Первым практическим шагом реформирования местного управления, внедрения нового для современной России подхода к нему стали принятие 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и его реализация. Хотя изменения в Конституции СССР, вносимые в соответствии с этим законом, и не меняли природу местных органов как органов государственной власти и управления, однако в нее было включено понятие местного самоуправления. Так, во второй части ст. 145 Конституции СССР в редакции от 26 декабря 1990 г. было

записано: «В системе местного самоуправления кроме местных Советов народных депутатов могут действовать в соответствии с законодательством республик органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии»[1]. При внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР от 24 мая 1991 г. понятия «местное самоуправление» и «органы территориального общественного самоуправления» были включены не только в статьи, посвященные местным Советам, но и в названия соответствующих разделов. Согласно новой редакции ст. 137 Советы народных депутатов на уровне края, области, автономной области, автономного округа все еще оставались местными органами государственной власти. Районные, городские, поселковые и сельские Советы в этой статье не назывались. Однако это еще не означало, что данные Советы не являлись местными органами государственной власти. Согласно ст. 85 все Советы «составляют единую систему представительных органов государственной власти»[2].

Конец 1991 г. – начало 1992 г. характеризовались противоречивой правовой основой российской государственности, которая опиралась на законы, доставшиеся от СССР, и на законы РСФСР как составной части Союза. Эта противоречивость была неизбежна в период перехода к новым принципам построения государства, общества и взаимоотношений между ними, когда в одном государстве вынуждены уживаться два несовместимых начала. Новое – президентская власть, федерализм, принцип разделения и взаимного ограничения властей, ответственности перед обществом. Старое – иерархия системы Советов с ее монополией на все властные функции и коллективной безответственностью за принимаемые решения. Причем законодательное оформление новой российской государственности вначале шло постепенно, путем принятия отдельных поправок к действующей Конституции РСФСР, законов, деклараций, указов Президента РФ. В связи с реформированием социально-экономических отношений, стремлением создать социально ориентированную рыночную экономику принимались законодательные акты, регулирующие новые отношения собственности и земельные отношения; предпринимательскую деятельность и приватизацию; банковскую сферу; гарантировавшие свободу средствам массовой информации. Важным шагом в правовом оформлении новой российской государственности стала начавшаяся судебная реформа, значительными вехами которой были учреждение Конституционного Суда, арбитражных судов и суда присяжных, серьезное обновление уголовного и уголовно-процессуального законодательства с гарантиями реальности презумпции невиновности. Эти законодательные акты, утверждая новые принципы, возможности и права, не всегда обеспечивали четкое регулирование и механизмы реализации.

• Основное содержание изменений, внесенных законами 1990–1991 гг., можно свести к следующим принципиальным положениям:

• Советы как органы местного самоуправления трактовались исходя из весьма распространенной теории дуализма местного самоуправления, в соответствии с которой местное самоуправление имеет двойственную природу: и как органов государственной власти, и как органов общественного самоуправления[3];

• сохранялась трехуровневая структура местных органов власти и управления, в соответствии с которой до 1992 г. под местным уровнем организации власти и управления понимался уровень края, области, автономной области и автономных округов;

• исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в России до 24 мая 1991 г. рассматривались как исполнительные комитеты Советов, что привело к тому, что на уровне законодательства фактически отсутствовало разграничение компетенции представительных и исполнительно-распорядительных органов. Советы (представительные органы) могли принять к своему рассмотрению «любые вопросы», что в условиях постепенного ослабления органов государственной власти, ее децен-

трализации и усиления роли местных органов достаточно быстро привело к нарастанию конфронтации представительных и исполнительно-распорядительных органов. Это противостояние усилилось после издания Президентом РФ 22 августа 1991 г. (с дополнениями от 30 сентября 1991 г.) Указа об объединении всех звеньев исполнительных органов в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Однако принятие данного законодательства не привело к формированию адекватной интересам и потребностям населения ситуации в системе местного самоуправления. Следует заметить, что отдельные положения и статьи названных нормативно-правовых актов противоречили друг другу, а другие оказалось невозможно осуществить. Кризис власти на местном уровне усиливался, хотя развитие конституционной реформы позволило 21 апреля 1992 г. закрепить полное разделение органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Таким образом, в развитии местного самоуправления был сделан самый крупный прорыв – произошло конституционное закрепление статуса самостоятельной системы местного самоуправления.

В кризисе власти на местном уровне заключался и определенный драматизм ситуации: политика трансформации местных Советов в органы местного самоуправления предполагала постепенность, последовательность, путь частных решений, но развитие политических процессов в стране приобрело обвальный характер. В сентябре – октябре 1993 г. прекратили свою деятельность Съезд народных депутатов, Верховный Совет и в соответствии с указами Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» – районные в городах, городские в районах, поселковые, сельские, районные и городские Советы народных депутатов[4]. Наряду с названными причинами кризис и крах в 1993 г. советской модели, как отмечается в научной литературе, были обусловлены объективными причинами и предпосылками:

• советская система сохранила иерархический характер, обусловивший медлительность в решении текущих вопросов;

• местные Советы как выборные коллегиальные органы были слишком многочисленными по своему составу, что не позволяло обеспечить не только компетентное обсуждение вопросов на очередных сессиях, но и подчас необходимый кворум для принятия решений;

• возможность и эффективность деятельности представительных органов еще более снизились после введения порядка назначения глав администраций вышестоящими органами;

• сохранение за органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ права на распределение финансовых средств[5].

Данные причины кризиса советской модели местного самоуправления нашли свое отражение в нормативно-правовых актах того времени. Это привело к появлению в муниципальном праве актуального вопроса асинхронности нормативно-правового закрепления и фактического состояния тех или иных институтов. Так, например, при выборе общего курса на дуализм в понимании местного самоуправления на законодательном уровне местное самоуправление было полностью выведено из системы органов государственной власти, что не соответствует подобному курсу и существенно противоречит фактическому статусу этого института.

Окончание переходного периода в формировании нормативно-правовой базы местного самоуправления ознаменовалось вступлением в силу Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К сожалению, наметившаяся асинхронность в развитии общественных отношений, регулирующих их нормативно-правовых актов, уже действующей правовой базы и провозглашенной руководством государства тенденцией общегосударственного развития управленческих органов породила ряд

коллизий, уменьшающих эффективность преобразований в области местного самоуправления. Например, проблема соотношения Федерального закона № 131-ФЗ и Конституции РФ: возможности населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ) теперь ограничены статьей 34 Федерального закона. Требованием Конституции при организации местного самоуправления является учет исторических и иных местных традиций[6]. Это существенная правовая гарантия против шаблонного подхода. Поскольку речь идет об учреждении и развитии института, основанного на инициативе и самодеятельности населения, абсолютно неприемлемо игнорирование особых условий, местной специфики, своеобразия жизненного уклада. Формы местного самоуправления, выражая его главную суть, могут быть различны. Организация управления в различных субъектах Российской Федерации должна иметь свои особенности. Так, например, в Краснодарском крае важно учитывать традиции казачьего самоуправления и т.д. Соотношение форм прямого волеизъявления и начал представительства при осуществлении функций самоуправления, способы формирования органов самоуправления, наименование этих органов, разделение полномочий между представительными и исполнительными органами самоуправления – все это при разных обстоятельствах теоретически должно иметь свои особенности. Конституция в статье 131 указывает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. При буквальном трактовании данного положения Конституции население вправе, например, определить: будет ли избираться в данном муниципальном образовании глава муниципального образования или здесь станет действовать административный коллегиальный орган; если глава администрации будет избираться населением, то войдет ли он в состав представительного органа; какие создавать подразделения администрации, в частности образовывать ли специальные территориальные органы для управления теми или иными сферами и отраслями; создавать ли в представительном органе комиссии и, если создавать, вводить ли в их состав только депутатов или еще и других граждан, и т.д. Сама статья Конституции гласит: «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»[7]. Федеральный закон же добивается единообразия этой структуры, с одной стороны, оберегая от неоправданной пестроты организационных систем местного самоуправления, характерной для современной практики, но, с другой стороны, ограничивая конституционные права граждан.

Коллизия содержится и в положениях, касающихся понятия субъекта муниципальной собственности и его прав. Так, например, в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указывалось, что право собственности от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований, – население непосредственно[8] (например, если предстоит продажа муниципального предприятия за крупную сумму денег, решение этого вопроса выносится на местный референдум), а в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ это право реализуется только органами местного самоуправления. Население отстранено и от определения порядка и условий приватизации муниципального имущества – этот порядок устанавливается теперь муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с федеральными законами[9]. Такое ограничение прав собственника, то есть населения муниципального образования, идет вразрез с общей направленностью Федерального закона на расширение участия граждан в делах местного самоуправления.

Таким образом, в развитии нормативно-правовой базы местного самоуправления присутствует масса проблем и коллизий, но не усматривается единой общей динамики. Отрицание определенной преемственности и согласованности нормативно-правовой базы было бы абсурдным. Общие черты местного самоуправления, такие как установление местного управления всегда по воле носителей государственной власти, а не по воле местного населения; декларативный характер самостоятельности местного управления; сочетание в себе примерно в равных долях в разные периоды истории элементов централизации и децентрализации в местном управлении, отражены и в его нормативно-правовой базе. Развитие институциональной составляющей органов местного самоуправления и его нормативной базы было очень нестабильным. Единственное, о чем можно с уверенностью сказать, так это то, что в ходе реформы институт местного самоуправления не избавился, а лишь приобрел новые деформации, отчасти обусловленные отсутствием глубокого понимания специфической роли органов местного самоуправления в России. Эта роль станет более ясной при попытке ответить на вопрос о доминировании централистских, или децентралистских начал в организации местного самоуправления, или определенном их сочетании. Подобный вопрос ставился и тем или иным образом решался во всех государствах с давней традицией местного самоуправления. Однако важно понимать, что подобные решения в России могут не прижиться. Накопленный в истории местного самоуправления в России опыт переживания кризисов, одной из причин и отражением которых являлось состоянии нормативно-правовой базы этого института, явственно заявляет о необходимости решения ряда базовых насущных проблем, среди которых познание особой роли местного самоуправления в России, разработка альтернативной методологии его будущего развития, предложения возможных форм сочетания институциональных и правовых аспектов централизма и децентрализма в местном самоуправлении.

---

[1] Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14.

[2] См.: Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. «Право». 1996. № 2. С. 3–33.

[3] См.: Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 81–89.

[4] Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 12 окт.; Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 29 окт.

[5] См.: Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Издательство НОРМА, 2002. 272 с.

[6] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосование 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 янв. № 7.

[7] Там же.

[8] Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Первоначальный текст документа опубликован в издании «Российская газета». 1995. 1 сент. № 170.

[9] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 16.10.2012) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Первоначальный текст документа опубликован в издании «Российская газета». 2003. 8 окт. № 202.