

Н.В. ТАЛАЛАЕВ

*СОИСКАТЕЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ,
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
(УНИВЕРСИТЕТА) МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Становление местного самоуправления в России требует прежде всего проанализировать конституционные нормы, составляющие правовую основу этого процесса. В статье рас-

сматриваются основные аспекты конституционного регулирования местного самоуправления.

Ключевые слова: правовое регулирование, местное самоуправление, Конституция России.

N. TALALAEV

*APPLICANT, DEPARTMENT OF STATE ADMINISTRATION AND LAW,
INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATION, MGIMO(UNIVERSITY)
UNDER THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF RUSSIA*

LOCAL SELF-GOVERNANCE LEGAL REGULATION PROBLEMS IN RUSSIA (CONSTITUTIONAL LAW ASPECT)

In the first place, the establishing of self-governance in Russia shows a need for an analysis of constitutional norms which constitute the legal

platform of this process. The article provides an analysis of the main aspects of local self-governance constitutional regulation.

Key words: legal regulation, local self-governance, Constitution of Russian Federationской Федерации.

Становление местного самоуправления требует прежде всего проанализировать конституционные нормы, составляющие правовую основу этого процесса.

Согласно ст. 12 Конституции, «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»¹.

Положение Конституции «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление» позволяет констатиро-

вать его признание государством как субъектом российского конституционного права во взаимоотношениях с российским народом, который вправе осуществлять свою власть в том числе и через органы местного самоуправления (см. ст. 2); это внутреннее сущностное свойство демократического и правового государства.

Местное самоуправление является правом местного сообщества. Граждане же имеют право на участие в местном самоуправлении. В том и другом случае — это не обязанность. Как всякое другое право, право организовать самоуправле-

ние и участвовать в нем, обеспечивается заинтересованностью и активностью самого народа.

В Конституции закреплены правовые, организационные, политические и экономические гарантии местного самоуправления (ст. 8, 9, 130 – 133). Государство связано данными нормами. Но государство непосредственно не создает материально-финансовые условия деятельности органов местного самоуправления. В этом отношении общий принцип взаимоотношений государства с органами местного самоуправления такой же, как и во взаимоотношениях с общественными и иными объединениями граждан.

Государственные гарантии местного самоуправления состоят в охране его прав и законных интересов (включая судебную защиту), в компенсационных выплатах в случае определенного рода расходов, установлении правовых запретов на ограничение прав местного самоуправления.

Государство гарантирует местное самоуправление комплексом правовых актов, призванных обеспечить эффективное функционирование всей его системы. В России действуют Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²; постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 1996 г. «О некоторых мерах по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. (В октябре 2003 г. принята новая редакция этого закона, однако в полном объеме он начал действовать с 1 января 2006 г.)

Кроме того, 27 декабря 1995 г. Правительство утвердило Федеральную программу государственной поддержки местного самоуправления⁴. 29 мая 1997 г. Президент Российской Федерации издал Указ «О Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации»⁵, а 13 ноября 1998 г. — Указ «Вопросы Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации»⁶, которым утверждено новое Положение о Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации. Многие субъекты Российской Федерации приняли законы о местном самоуправлении. Государственные органы осуществляют прямой контроль, в том числе и с точки зрения целесообразности принимаемых местным сообществом

решений, только в том случае, если речь идет об осуществлении переданных ему от государственных органов полномочий, если решается вопрос об использовании государственных средств, предоставленных под решение конкретной задачи.

Самостоятельность местного самоуправления организационно обеспечивается тем, что его органы не входят в систему органов государственной власти. Местное самоуправление как бы «отделено» от государства. При этом следует учитывать, что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации создается самими субъектами Федерации.

Как известно, в Конституции Российской Федерации есть гл. 8, посвященная полностью местному самоуправлению. В конституциях зарубежных государств такие главы отсутствуют, а соответствующие нормы, если таковые имеются, то, как правило, вместе с нормами о местном управлении. Статья 130 Конституции России определяет правовые параметры функционирования местного самоуправления, его сферу и границы.

В ч. 1 ст. 130 Конституции назван субъект местного самоуправления — население. Исходя из того, какие вопросы оно решает, можно заключить: речь идет о населении, проживающем в данной местности, на данной территории, о населении как местном сообществе.

Население самостоятельно решает вопросы местного значения. Под ними понимаются все вопросы, непосредственно обеспечивающие жизнедеятельность местного сообщества. Конституция Российской Федерации содержит ряд норм (ст. 40, 41, 43, 131, 132), опираясь на которые Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷ установил перечень предметов ведения местного самоуправления.

В ч. 1 ст. 130 федеральной Конституции особо указано на обеспечение прав собственника — владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Собственником является население, а правом оперативного управления ею владеют органы местного самоуправления в пределах своей компетенции. Законы субъектов Российской Федерации и уставы

муниципальных образований предоставляют населению возможность реализовать право распоряжаться собственностью непосредственно, но, как правило, это право собственника на муниципальное имущество осуществляют уполномоченные на то органы местного самоуправления.

Часть 2 ст. 130 определяет пути осуществления местного самоуправления. Их названо три: 1) путем прямого народного волеизъявления; 2) через выборные органы; 3) через другие (невыборные) органы. В федеральных законах и законах субъектов Федерации называются также организационные формы, не упомянутые в Конституции.

Законы и уставы муниципальных образований среди других форм прямого волеизъявления называют собрания (сходы) граждан, народную правотворческую инициативу (возможность населения вносить в органы местного самоуправления проекты правовых актов). В качестве примера можно указать Закон Чувашской Республики от 27 января 1993 г. "Об общих собраниях (сходах), конференциях граждан в Чувашской Республике"⁸. Закон проводит различие между собраниями и конференциями граждан; в последнем случае действуют уполномоченные, а норма представительства, устанавливается главой местного самоуправления соответственно числу жителей населенных пунктов, микрорайонов, кварталов, улиц и многоквартирных жилых домов.

Перечень форм прямого волеизъявления не может быть закрытым. Их многообразие обуславливается в том числе историческими и местными традициями. Согласно ст. 131 Конституции:

1. Местное самоуправление осуществляется... с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий»⁹.

На основе общих принципов (которые могут содержаться в том числе и в законах субъектов Федерации), на основе конкретных зако-

нодательных установлений в уставах муниципальных образований указываются:

- границы и состав территории муниципального образования;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества, с учетом исторических и иных местных традиций.

В закреплении территориальных пределов местного самоуправления важно учесть установку Европейской Хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г.¹⁰, на такое управление со стороны местных сообществ, которое было бы «одновременно эффективным и приближенным к каждому гражданину». Из этого исходил и Конституционный Суд России.

24 января 1997 г. Конституционный Суд Российской Федерации принял принципиальное постановление по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"¹¹, признав не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 66 (ч.1), 72 (п."н" ч.1), 77 (ч.1), 130 (ч.1) статьи названного Закона, в соответствии с которыми было предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти таких городских поселений, которые не имеют статуса административно-территориальных единиц. В то же время, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, система органов государственной власти Удмуртской Республики может включать в себя как высшие органы власти, так и территориальные органы, в том числе органы соответствующих административно-территориальных единиц, предусмотренных административно-территориальным устройством Удмуртской Республики. Следовательно, за основу разделения органов государственной власти и местного самоуправления Конституционный Суд Российской Федерации взял администра-

тивно-территориальное устройство республики, которое Удмуртская Республика "вправе решать сама".

"Эти положения, - считает М.Пискотин, - никак не затрагивают статуса органов местного самоуправления районов и городов республиканского значения... Районы и города уже были наделены статусом муниципального образования, и в них сформированы выборные и другие органы местного самоуправления... В случае, если в дальнейшем этот статус будет изменен и на уровне районов и городов будут созданы органы государственной власти, они все равно должны будут строиться на принципах демократии и децентрализации власти¹². При таком подходе, на мой взгляд, неизбежно возникает вопрос: что будет на практике означать "на принципах демократии и децентрализации власти", если сам же М.Пискотин в дальнейшем справедливо замечает: "...становится все более очевидным стремление власти некоторых субъектов Федерации сконцентрировать в своих руках как можно больше полномочий, ресурсов, собственности... во многом за счет районов и городов... Местное самоуправление воспринимается как помеха"¹³. Со своей стороны хотелось бы добавить: на деле подобное противостояние органов государственной власти и органов местного самоуправления на уровне города и района может привести к фактическому свертыванию реальных прав органов местного самоуправления, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

Более обоснованной представляется точка зрения судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.Гаджиева. Он занимает позицию, согласно которой "Конституция Российской Федерации при решении вопроса о том, на каких территориях население обладает конституционным правом на осуществление местного самоуправления, исходит из концепции естественных поселений", а не искусственного административно-территориального деления. Отсюда следует, в частности, что в городах республиканского подчинения и районах могут быть созданы органы местного самоуправления; "не субъективное мнение законодательных органов субъектов Российской Федерации, а объективно

сложившиеся поселения являются конституционно-значимым критерием определения территории местного самоуправления"¹⁴.

На мой взгляд, точка зрения Г.Гаджиева полностью соответствует, во-первых, ст.131 Конституции Российской Федерации: "местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях, с учетом исторических и иных местных традиций, изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий"; во-вторых, ст.12 Закона РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которой к территориям муниципальных образований, в частности, относятся города, поселки, станицы, районы (уезды).

Поскольку принятое постановление Конституционного Суда Российской Федерации является окончательным, не подлежащим обжалованию и вступившим в законную силу немедленно, оно может быть истолковано на практике, во-первых, как запрещение создавать органы местного самоуправления на уровне района и города, во-вторых, возможно, приведет к фактическому свертыванию реальной власти органов местного самоуправления, постольку, на мой взгляд, как Конституционный Суд Российской Федерации, так и Государственная Дума Российской Федерации в ближайшее время должны дать соответствующие официальные разъяснения.

В противном случае будет нарушена Конституция Российской Федерации, гарантирующая местному самоуправлению, а не органам государственной власти субъектов Федерации право самостоятельно решать важные вопросы, в частности, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Так, постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную

собственность¹⁵ было утверждено приложение 3 ("Объекты, относящиеся к муниципальной собственности"), согласно которому к муниципальной собственности, в частности, относятся "объекты государственной собственности, расположенные на территориях, находящихся в ведении соответствующего городского..., районного... Совета народных депутатов; жилой и нежилой фонд, находящийся в управлении исполнительных органов местных Советов народных депутатов (местной администрации...)".

К сожалению, в нарушение данного нормативного акта на практике зачастую все эти вопросы фактически решают органы государственной власти субъектов Федерации. В уставы субъектов Федерации обычно закладывается следующая формула, не соответствующая Конституции Российской Федерации: устанавливается двойной статус представительного и исполнительного органов власти субъекта Федерации, согласно которому эти органы одновременно являются органами городского (местного) самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации и обладают всеми законодательно установленными полномочиями указанных органов. В то же время ст.12 Конституции Российской Федерации установила другое правило, обязательное для субъектов Российской Федерации: "Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти"¹⁶. На практике подобные нормативно закрепленные несоответствия уставов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации порождают массу чрезвычайно непростых ситуаций и спорных вопросов. В частности, как нужно поступать, если, например, в районе имеется два руководителя: избранный гражданами и назначенный главой администрации субъекта Федерации; кто имеет право заключать договоры аренды жилых помещений, предоставлять жилые помещения, подписывать ордера; руководитель какого органа может распоряжаться прибылью, полученной от пользования муниципальной собственностью, и т.п.

Все эти вопросы в правоприменительной практике, на мой взгляд, необходимо решать

прежде всего на основе ст.ст.12, 72, 73, 76, 130-133 Конституции Российской Федерации, имеющих не только высшую юридическую силу, но и прямое действие.

Согласно ст. 132 Конституции Российской Федерации:

"1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству"¹⁷.

Статья 132 Конституции определяет, скорее, направления деятельности органов местного самоуправления, но не предметы ведения, но не функции этих органов. Жилищное строительство, здравоохранение, образование названы в других статьях Конституции. Здесь же на первое место поставлено управление муниципальной собственностью. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸, полномочия собственника осуществляют представительные органы (они, в частности, устанавливают порядок управления собственностью и распределения ее), другие органы местного самоуправления в рамках их компетенции (администрация непосредственно управляет и распоряжается большинством объектов собственности), а также по специальному поручению — юридические лица и граждане¹⁹. Перечень действий, которые органы местного самоуправления вправе совершить с имуществом, установлены в упомянутом Федеральном законе. Перечень содержится в законах субъектов Федерации и в уставах муниципальных образований.

Часть 1 ст. 132 Конституции является бланкетной, поскольку устанавливает возможность решения органами местного самоуправления иных вопросов местного значения. Их перечень

содержится в ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁰.

Гарантии местного самоуправления содержатся в ст. 133 Конституции Российской Федерации: «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»²¹.

Статья устанавливает правовые гарантии местного самоуправления. Организационные, материальные, политические, идеологические гарантии закрепляются другими конституционными нормами. Специальные гарантии предусматриваются в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²² и в законах субъектов Российской Федерации.

Статья 133 Конституции Российской Федерации гарантирует систему местного самоуправления в целом, именно она в данном случае является объектом правовой охраны. Все положения, предусмотренные уставами муниципальных образований и соответствующие законодательству, пользуются защитой со стороны государства.

Основанием для использования гарантий правовой охраны местного самоуправления является нарушение его прав, правового положения конкретного муниципального объединения.

Поводами обращения в государственные органы за защитой являются: 1) издание нормативного акта, нарушающего конституционные или иные права местного самоуправления; 2) издание незаконного акта правительственным органом или должностным лицом государства, которым затрагиваются права конкретного муницип

ципального образования; 3) совершение какими-либо лицами (в том числе юридическими лицами) действий, которые посягают на правовой статус или правовое положение местного сообщества граждан.

Статья 133 называет самую высшую форму защиты — судебную. Имеются в виду суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации органы местного самоуправления не имеют права. Однако опосредованно — через Президента, депутатов, через субъектов Федерации, суды или путем жалоб граждан — Конституционный Суд может проверить в том числе и конституционность нормативных актов, которые затрагивают права местного самоуправления. Типичным примером явилось дело о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»²³ (постановление от 24 января 1997 г.)²⁴.

Материально-правовой гарантией местного самоуправления является компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Во-первых, сюда можно отнести дополнительные расходы, связанные с решениями государственных органов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Во-вторых, это расходы, связанные с возмещением вреда, причиненного незаконными решениями и действиями государственных органов и должностных лиц. В-третьих, это расходы, которые вынуждено нести местное самоуправление в связи с законными решениями государственных органов и должностных лиц, принятыми в рамках осуществления государственных функций, но непосредственно затрагивающих материальное положение муниципалитетов.

¹ См.: Российская газета. 1993. № 237.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 12. Ст. 1139.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 2. Ст. 121.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ, 1997. № 22. Ст. 2571.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 46. Ст. 5653

⁷ См.: Российская газета. 2003. 8 октября.

⁸ Документ опубликован не был. Данная редакция документа фактически не действует в связи с внесением в нее изменений.

⁹ См.: Российская газета. 1993. № 237.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466

¹¹ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

¹² См.: Российская газета. 1997 г. 21 февраля.

¹³ См.: Там же.

¹⁴ См.: Российская газета. 1997 г. 6 февраля.

¹⁵ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

¹⁶ См.: Российская газета. 1993. № 237.

¹⁷ См.: Там же.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ, 1995, N 35. Ст. 3506

¹⁹ См.: Ст. 125 ГК РФ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

²¹ См.: Российская газета. 1993. № 237.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506

²³ В данном виде документ опубликован не был.

²⁴ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.