

---

---

# МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Хабриева Т.Я.

*В статье дается исторический экскурс формирования местного самоуправления в Российской Федерации, выделяются основные проблемы, сдерживающие проведение муниципальной реформы, отмечается необходимость улучшения правовой базы местного самоуправления, предлагаются организационно-правовые меры по развитию местного самоуправления.*

Несмотря на то, что местное самоуправление буквально «пронизывают» политико-административные отношения, что оно институционально «приспособлено» к государству, его исходной природной чертой выступает то, что местное самоуправление – это общественная, социально продуцируемая субстанция. Общественная составляющая содержания состоит в обеспечении жизнедеятельности этой организации – местного самоуправления – совместным ведением общих дел, а управляемость обеспечивается через конструирование собственного аппарата руководства. С поиском идейных, организационных, процедурных детерминант и нормативных «рычагов» для формирования нового содержания жизни местных территориальных сообществ и связано начало реформирования публично-властных отношений. Реформа была спровоцирована либеральными преобразованиями 90-х годов XX века, которые основывались на идеях тотального разгосударствления и минимизации роли государства в управлении общественными процессами на всех уровнях. На этой основе и родилась революционная для России, жившей десятилетиями в координатах единой иерархичной сверху донизу системы Советов, конституционная формула о том, что местное самоуправление не входит в систему государственной власти. В соответствии с ней местное самоуправление получило организационную, имущественную и финансовую самостоятельность.

## **Конституционные составляющие самостоятельности местного самоуправления**

Организационная. Обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти (*ст. 12*); самостоятельное решение населением вопросов местного значения (*ч. 1 ст. 130*); самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления (*ч. 2 ст. 131*).

Имущественная. Самостоятельное осуществление прав собственника имущества: владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (*ч. 1 ст. 130*); самостоятельное управление муниципальной собственностью (*ч. 1 ст. 132*).

Финансовая. Самостоятельное формирование финансовых основ: органы местного самоуправления формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (*ч. 2 ст. 132*).

Предполагалось, что поскольку институт местного самоуправления наиболее приближен к населению, нет необходимости централизованного регулирования возникающих здесь отношений. Принятый на основе Конституции в 1995 г. Закон о местном

самоуправления предложил рамочное регулирование, которое дало широкие возможности в регламентации местного самоуправления (рис. 1).

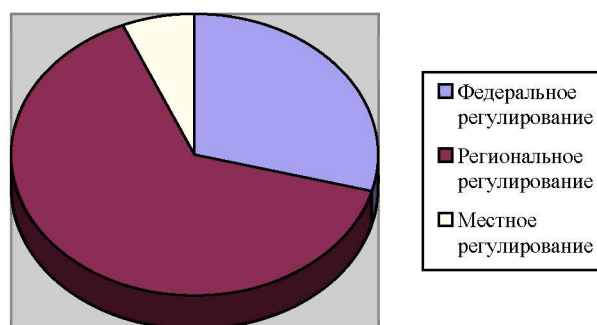


Рис. 1. Законодательная реформа местного самоуправления 1995 г.

Однако практика реализации этой модели законодательного регулирования привела к тому, что в субъектах Федерации стала формироваться «вертикаль» власти, нарушавшая конституционные гарантии самостоятельности местного самоуправления.

К тому же выявились следующие крупные проблемы:

1) проблемы финансирования (неадекватное обеспечение полномочий местного самоуправления ресурсной базой, проблема «нефинансируемых мандатов», неспособность решать значительное число местных проблем без финансовой поддержки со стороны субъектов Федерации и т.п.);

2) проблемы собственности (с одной стороны, избыточность собственности, с другой – отсутствие в местных бюджетах достаточных средств для воспроизводства собственности как необходимой базы оказания социальных услуг населению);

3) проблемы компетенций (отсутствие четкости в разграничении компетенций органов местного самоуправления различного уровня, дублирование ряда полномочий органов местного самоуправления с полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации, конфликты в отношениях регионов с их административными центрами).

Это привело к тому, что российское местное самоуправление оказалось неспособно выполнять свое основное социальное и функциональное назначение:

- служить особой формой народовластия;
- способствовать оптимизации социального управления;
- обеспечивать населению достаточный объем (по количеству и качеству) социальных услуг.

Муниципальная реформа 2003 г., начавшаяся с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ, была призвана снять эти противоречия, прежде всего, на основе формирования полноценного правового и экономического обеспечения сферы ответственности местного самоуправления (рис. 2).

Суть новаций стартовавшей муниципальной реформы заключаются, прежде всего, в том, что она:



Рис. 2. Законодательная реформа местного самоуправления

1. Охватывает все стороны местного самоуправления – от территориальной организации местного самоуправления до финансово-экономического обеспечения его деятельности.

2. Упраздняет модель рамочного федерального регулирования, доля регионального регулирования существенно снижается, тем самым повышен уровень гарантий местного самоуправления.

3. Главный вектор изменений приблизил местное самоуправление к населению. Было предусмотрено создание муниципальных образований в виде поселений, муниципальных районов и городских округов.

Территории всех поселений, за исключением городских округов, включаются в границы муниципальных районов, тем самым фактически создается двухуровневая организация местного самоуправления.

Местное самоуправление получило развитие не только в городских центрах и поселках, как это по преимуществу было до сих пор, но и на всех сельских территориях.

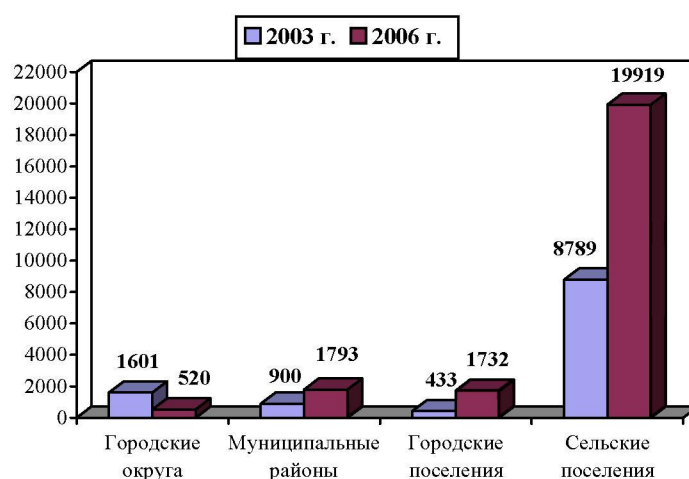


Рис. 3. Количество муниципальных образований

4. Произошла концентрация функций местного самоуправления на реализации важнейших потребностей населения, прежде всего, в области социальных услуг, обес-

печиваемых за счет бюджетных средств. Проведена четкая грань между вопросами местного значения, устанавливаемыми только федеральным законодательством и передаваемыми органам местного самоуправления государственными полномочиями, и соответственно между источниками их финансирования.

5. Конкретизированы экономические, включая финансово-бюджетные, основы местного самоуправления. Предпринята попытка сделать их менее зависимыми от конъюнктурных настроений и субъективных подходов, как на федеральном, так и на региональном уровне.

6. Значительно расширены формы «прямой» демократии на местах. Установлены такие новые институты, как публичные слушания, опросы и конференции граждан.

7. Муниципальная реформа после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» приобрела более управляемый и универсальный характер.

Безусловно, все это составило позитивный потенциал реформы, но окончательные ее оценки преждевременны.

Темпы и масштабы нововведений пока недостаточно «контрастны», чтобы делать заключения всеобщего характера. Так, анализ практики применения законодательства о местном самоуправлении показал, что оно реализуется весьма неравномерно по территории России.

Получилось совсем по Проперцию: римский поэт еще в I в. до н.э. заметил, что не всё может быть одинаково и равно пригодным для всех.

Если оценивать правовую составляющую реформы, то по заключению экспертов Совета Европы, где проходил экспертизу Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г., и по оценке Всемирной организации «Объединенные города и местные власти», формирование правовой основы местного самоуправления в России существенно опережает другие государства Евразийского региона.

*Но в то же время нельзя сказать, что сложилась стабильная правовая база осуществления местного самоуправления.* За четыре прошедших года было принято 35 федеральных законов, которые внесли в текст Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» значительное число поправок, многие из которых были весьма существенными. Изменения коснулись территориальных основ местного самоуправления, вопросов местного значения, экономических основ и др.).

**Основные изменения, внесенные в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2005 – 2007 гг.**

- Смягчены некоторые условия определения границ сельских поселений.
- Расширена возможность объединения поселений с городскими округами.
- Допускается упразднение малых поселений на территориях с низкой плотностью населения и в малодоступных местностях.
- Продлен переходный период реформы местного самоуправления до 2009 года.
- Значительно увеличено количество вопросов местного значения.
- Установлено соисполнение за счет собственных средств местных бюджетов тех полномочий, которые не отнесены к вопросам местного значения.
- Расширен перечень муниципального имущества.

Предусмотренные реформой новации пока не получили достаточного экономического развития, но установленный переходный период реформы до 1 января 2009 г. позволяет еще подготовить и предложить коррективы как общей стратегии, так и отдельных направлений рассматриваемой реформы. Причем здесь имеются ресурсы для совершенствования схемы реформы как в действующем законодательстве, так и в практике его применения. Это основной тезис, который нашел подтверждение в экономической и правовой составляющей нашего исследования.

1. Федеральный закон 2003 г. задал мощный нормативный импульс развитию потенциала прямой демократии, но изучение показало, что он используется не в полную меру.

В 2004 – 2005 годах только в 22 субъектах Федерации были проведены местные референдумы (в общей сложности, около 400, в основном по вопросу определения структуры органов местного самоуправления).

В 2007 году этот показатель еще более снизился. Было проведено 122 местных референдума в 12 субъектах Российской Федерации. Наибольшее количество местных референдумов прошло в Калужской области – 61, Белгородской области – 30. Не состоялось 7 запланированных референдумов ввиду низкой явки населения – в Челябинской, Новгородской, Московской и Калужской областях.

Иные формы непосредственной демократии (отзыв выборных лиц местного самоуправления, публичные слушания и некоторые другие) используются недостаточно или искажается смысл их применения (например, в качестве публичных слушаний предлагается рассматривать публикации на страницах газет тех или иных проблем местного самоуправления).

Здесь многое зависит от инициативности самих граждан. Даже самая совершенная правовая форма только тогда может найти свое воплощение в реальных общественных отношениях, когда она применяется.

2. Требуется специального внимания функциональное содержание местного самоуправления. Это одна из главных возможностей повышения эффективности муниципальной реформы.

И экономические, и правовые ее аспекты связаны с уточнением компетенции органов местного самоуправления разного вида муниципальных образований, с порядком ее регулирования, финансирования и т.п.

Теперь муниципальное образование каждого вида решает свой круг вопросов местного значения.

В их определении использован принцип subsidiarity – в ведение муниципальных образований разных уровней включены те вопросы, которые на данном уровне могут решаться наиболее эффективно, с оптимальным результатом.

А с учетом реальных условий и возможностей решение некоторых вопросов, входивших ранее в круг вопросов местного значения, передано органам государственной власти субъектов РФ (это, в частности, касается обеспечения социальной поддержки и содействия занятости населения).

### **Основные вопросы местного значения**

Поселения	Муниципального района	Городского округа
• Организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоот-	• Организация электро- и газоснабжения поселений • Содержание и строи-	• Организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения насе-

ведения, снабжения населения топливом

- Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования
- Организация транспортного обслуживания населения
- Создание условий для обеспечения жителей поселений услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
- Организация сбора и вывоза отходов и мусора
- Планирование застройки территории поселения
- Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения

тельство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами

- Организация транспортного обслуживания населения между поселениями
- Организация оказания медико-санитарной помощи
- Организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов
- Создание условий для обеспечения поселений услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания

ления топливом

- Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования
- Организация транспортного обслуживания населения
- Организация оказания медико-санитарной помощи
- Создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
- Организация сбора, вывоза, утилизации и переработки отходов и мусора
- Планирование застройки территории
- Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения

Но цели оптимизации компетенции органов местного самоуправления пока не достигнуты.

Перечень вопросов местного значения не стал окончательным, очень скоро был скорректирован в сторону расширения и существенно отличаться от перечня вопросов, традиционно относимых за рубежом к сфере местного самоуправления (рис. 4).

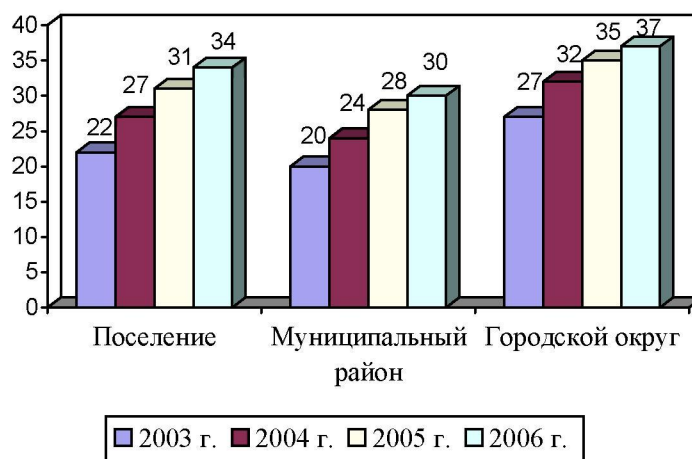


Рис. 4. Динамика перечня вопросов местного значения

Далеко не все из вопросов местного значения имеют отношение к непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования, как это требует Федеральный закон (например, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, содействие в развитии сельскохозяйственного производства).

В регионах существует практика передачи на районный уровень такого значительного числа полномочий поселений, что ставит под сомнение саму возможность данных поселений самостоятельно решать вопросы местного значения.

Некоторые предметы ведения поселений и муниципальных районов имеют тождественное или очень близкое значение, что приводит к их дублированию. Дальнейшее разграничение либо уточнение указанных полномочий посредством иных нормативных правовых актов уже невозможно, поскольку эти вопросы исчерпывающим образом решены в рамках Федерального закона 2003 г.

Решение проблем, напрямую связанных с вопросами местного значения, осуществляется непосредственно на федеральном уровне. Например, это наблюдается в рамках осуществления национальных проектов. Сложившаяся схема их продвижения не позволяет в полной мере реализовать потенциал местной власти в решении вопросов, которые имеют важное значение для местных сообществ.

Федеральные и региональные власти возлагают на органы местного самоуправления такое число государственных полномочий, которые позволяет говорить об их избыточности. Они часто имеют косвенное отношение к обеспечению условий жизни местного населения и отодвигают решение вопросов местного значения на второй план. Главным образом, это делается законами субъектов Федерации. Так, в Красноярском крае принято 27 законов по таким вопросам, в Новгородской области – 16, в Ставропольском крае и Томской области – по 13.

Возможность передачи государственных полномочий стала все шире предусматриваться в ряде отраслевых федеральных законов. Некоторые из них связаны с обеспечением условий жизни населения, но есть и те, которые этому критерию не соответствуют. Например, в соответствии с Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области охраны атмосферного воздуха. Согласно Лесному кодексу муниципалитеты могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, но, пользуясь недостаточно формализованным смыслом конституционных понятий отдельных государственных полномочий, расширяет их число так, что, в сущности, они перестают быть отдельными.

В настоящее время в отдельных отраслевых законах не проведено четкое разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

В качестве конкретного примера можно назвать полномочия по вопросам регистрационного учета граждан Российской Федерации. Закрепление этих полномочий за местными администрациями Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» на сегодняшний день не согласуется с нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Изначально установленная Федеральным законом четкая процедура финансового обеспечения передаваемых местному самоуправлению государственных полномочий в результате ряда законодательных поправок утратила свою императивность. Органам местного самоуправления было предоставлено право «исполнять отдельные государственные полномочия по своему усмотрению». Причем в данном случае речь не

идет о дополнительном финансовом обеспечении этих так называемых «добровольных государственных мандатов».

**Права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения**

Поселения	Муниципального района	Городского округа
Финансирование проведения общественных работ для граждан	Финансирование проведения общественных работ для граждан	Финансирование проведения общественных работ для граждан
Совершение нотариальных действий в случае отсутствия нотариуса	Участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству	Создание муниципальных учреждений высшего образования
Участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству	Оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации	Участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству
Осуществление финансирования и софинансирования капремонта жилых домов	Создание службы неотложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений	Осуществление финансирования и софинансирования капремонта жилых домов
Оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации		Оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации
		Создание службы неотложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений

В результате «размываются» принципы разграничения ответственности между уровнями власти, разрешается финансирование деятельности, не являющейся обязательной для органов местного самоуправления.

При масштабном осуществлении на муниципальном уровне государственных полномочий повышается вероятность принятия органами местного самоуправления решений, не соответствующих природе и характеру местного самоуправления.

Согласно Конституции РФ полномочия органов местного самоуправления – это либо полномочия по вопросам местного значения, либо наделяемые законом отдельные государственные полномочия; каких-либо дополнительных полномочий Конституция не предусматривает.

Закрепление возможности участия органов местного самоуправления в осуществлении отдельных государственных полномочий таким образом не может быть оправдано ссылкой на конституционные нормы.

Справедливости ради надо заметить, что в большей части государств наблюдаются процессы расширения предметов ведения местного самоуправления за счет передачи отдельных полномочий от центральных либо региональных властей. И многие из таких полномочий также в должной мере необходимыми финансовыми ресурсами не обеспечиваются. Это подтверждается и в докладе, подготовленном Всемирной организацией «Объединенные города и местные власти», в подготовке которого участвовал Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Какие организационно-правовые меры по развитию местного самоуправления могут быть предложены?

1. Необходимо создание системы общероссийского мониторинга реализации муниципальной реформы. Данные этого мониторинга должны быть полными, достоверными и общедоступными. Полагаем, что данную работу мог бы координировать

Совет при Президенте Российской Федерации по вопросам местного самоуправления. Среди актуальных задач мониторинга следует назвать тщательное изучение практики применения форм прямой демократии на местном уровне, которые используются недостаточно или смысл применения которых искажен.

2. Требуется дальнейшая конкретизация территориальной основы местного самоуправления в целях рационализации разграничения полномочий между различными видами муниципальных образований.

3. Следует упорядочить практику наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, существенно ограничить их перечень, особенно передаваемых органами государственной власти субъектов Федерации.

Необходимо дополнительно тщательно изучить целесообразность введения так называемых «добровольных государственных мандатов».

Остается также ряд проблем, требующих дальнейших научных исследований.

1. В условиях динамичного развития России сохраняют остроту вопросы соотношения централизации и децентрализации в управлении государством. Их решение на основе научных критериев позволит обоснованно распределять ресурсы и разграничивать полномочия государственных и муниципальных органов.

2. Требуется подготовка научной методики мониторинга реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В частности, необходимо выделение институтов и отдельных норм Федерального закона, применение которых представляет наибольшие сложности, с последующим соотнесением тех целей, которые были заложены законодателем в данные нормы и институты, с их практической реализацией (в правовом, статистическом, социологическом, финансово-экономическом аспектах). Методика мониторинга реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не может быть полной без контекста развития отраслевого законодательства.

3. Необходимо комплексное исследование федеративных аспектов муниципальной реформы, в том числе создание концепции развития законодательства субъектов Федерации о местном самоуправлении, с учетом необходимости определения оптимального состава региональных нормативных правовых актов и отсутствия в настоящее время предмета для издания общих актов регионального уровня о местном самоуправлении.

Следует продолжить поиск возможных форм учета в федеральном законодательстве о местном самоуправлении специфических условий и интересов субъектов Российской Федерации.

И последнее. Обоснованные нами правовые средства последовательного проведения муниципальной реформы наглядно свидетельствуют: право служит не только фактором упорядочения существующих явлений, но и может стать мощным способом ускоренного создания в ближайшей и отдаленной перспективе новой демократической местной власти.

Но для решения задач подобного уровня масштаба и сложности требуется подключение дополнительного исследовательского потенциала других отраслей знания, и в этом смысле комплексный экономико-правовой анализ проблем местного самоуправления как новый методологический подход может в будущем способствовать разработке теории реформ в Российской Федерации.

Ясным, в то же время, мне представляется и то, что развитость местного самоуправления напрямую зависит от степени социальной зрелости общества, гражданской зрелости его членов: ведь политико-социальная потребность, воплощенная в праве, может дать лишь ту форму организации человеческой общности, которая объективно может быть репрезентирована общественным «организмом». Поэтому значимыми в ходе реформирования местного самоуправления выступают и такие «конструктивные» элементы социальной жизни, как культурные традиции, особенности этнических и конфессиональных связей, и не в последнюю очередь, конечно же, экономическая устойчивость и стабильность.