

УДК 342.075

**ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ПРОЕКТАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА 1995 ГОДА
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Е.Б. Султанов

Аннотация

В статье раскрыты принципы местного самоуправления и их отражение в трех проектах Федерального закона 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Автор критически оценивает проекты и предлагает собственный подход к трактовке принципов местного самоуправления.

Неудачная практика реализации Федерального закона 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления» послужила основанием кардинального пересмотра закрепленных этим Федеральным законом общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации. Поэтому представляет несомненный научный интерес ретроспективный анализ возможных вариантов построения местного самоуправления в тот период.

Варианты возможного закрепления и дальнейшего развития других принципов местного самоуправления отчетливо просматриваются в дискуссии по трем законопроектам Федерального закона 1995 года, которые были представлены и обсуждены на заседании Государственной Думы.

Первым рассматривался так называемый президентский проект. Представлял проект заместитель министра юстиции Российской Федерации А.М. Степанов.

Авторы законопроекта при разработке исходили прежде всего из такого основополагающего принципа организации органов власти, как необходимость обеспечения приоритета интересов личности над интересами общества и государства, а также сочетания их интересов. Это соответствует положениям Конституции Российской Федерации, принципам федерализма, принципам единства трех уровней власти (имеется в виду государственная власть на уровне Федерации, ее субъектов и местного самоуправления). По их мнению, все три уровня власти – это институты государства, а организационная самостоятельность местного самоуправления – это лишь форма защиты от незаконного вмешательства органов государственной власти в его деятельность.

Авторы законопроекта исходили из того, что местное самоуправление, в отличие от органов государственной власти, – это власть подзаконная и не может реформировать себя сама, и, следовательно, подобная защита ей необходима.

В основу проекта положен принцип самостоятельности местного самоуправления в государственной системе, поэтому местному самоуправлению в этом проекте присуща организационная обособленность в системе органов управления государством, не исключая в то же время взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти в решении общих задач.

Обращает на себя внимание немаловажное положение законопроекта о том, что, в связи с федеративным характером Российского государства и фактом проживания в одном и том же регионе многих национальностей, данный проект учитывает особенности осуществления местного самоуправления в самых разных регионах, допускает многообразие форм организации местного самоуправления и предоставляет самому населению определять структуру органов местного самоуправления.

В проекте делается акцент на передачу властных полномочий органам местного самоуправления непосредственно населением. Отсюда вытекает ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед местным сообществом. Проект закрепляет также экономическую и финансовую самостоятельность местного самоуправления, а также государственные гарантии местного самоуправления. Проект впервые вводит в законодательство Российской Федерации определение понятия «местное сообщество» как территориального объединения, обладающего правосубъектностью.

В соответствии со ст. 5 проекта население, проживающее на территории городских и сельских поселений и на иных территориях, определенных проектом закона, объединенное общими интересами в деле решения вопросов местного значения, образует местное сообщество.

Согласно Конституции Российской Федерации право на местное самоуправление предоставляется населению или гражданам. По мнению авторов законопроекта, речь идет о коллективном субъекте правоотношений, связанном с определенной территорией, местом, где возникают общественные интересы, то есть суть дела в единстве населения, территории и интересов граждан. Для обеспечения этого единства и вводится понятие «местное сообщество».

Принципиальным, с точки зрения авторов, является то, что местные сообщества обладают правом на добровольное объединение. В результате подобного объединения могут образовываться уезды как объединения сельских поселений с городом; волости – как объединения сельских населенных пунктов, а также другие виды местных сообществ.

Важным моментом проекта является также решение вопроса о территориальной основе местного самоуправления. Территория местного сообщества в проекте не связывается с административно-территориальным делением, что прямо вытекает из ст. 131 Конституции Российской Федерации.

Законопроект, с одной стороны, предусматривает возможность сохранения районного звена в прежних границах административного деления как базового звена местного самоуправления, а с другой стороны, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, допускает возможность как для отдельных, так и для всех городских и сельских поселений района реализовать поселенческий принцип, в соответствии с которым местное самоуправление осуществляется в границах этих городов и сельских поселений.

В законопроекте существенным является то, что все местные сообщества равны между собой, обладают одинаковой правосубъектностью, а отношения между ними строятся не по вертикали, а по горизонтали [1, с. 217–220].

Второй проект, от имени семи депутатов, представлял И.В. Муравьев – заместитель председателя Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. По его мнению, по тем вопросам, по которым Конституция РФ не содержит четких и однозначных формулировок, возник целый ряд концептуальных различий.

Первое – это статус местного самоуправления. Поскольку согласно Конституции РФ федеральный закон может устанавливать лишь общие принципы организации местного самоуправления, то в этом проекте все иные вопросы решаются субъектами Федерации, законодательством субъектов Федерации.

Второе принципиальное отличие от президентского проекта – это территориальная организация местного самоуправления. По этому законопроекту самоуправление осуществляется в границах существующего административно-территориального деления.

По мнению авторов, если исходить из чисто поселенческого принципа, то самоуправление будет носить территориально-островной характер.

С этой проблемой связана проблема одноуровневости или многоуровневости местного самоуправления. По президентскому проекту – это одноуровневое самоуправление, то есть самоуправление есть только в поселениях, которые могут объединяться. В этом законопроекте предлагается многоуровневое самоуправление. При этом проблемы, связанные с тем, чтобы не было подчиненности между органами поселений и районов, решаются в проекте следующим образом. Законы субъектов Федерации должны разграничить полномочия разных органов местного самоуправления так, чтобы они не перекрывались.

Еще одно различие между проектами состоит в том, что в президентском проекте членами местного сообщества и участниками местного самоуправления являются не только лица, которые проживают на этой территории, то есть население, но и те, кто имеет там собственность, а в законопроекте восьми депутатов – это только лица, проживающие на соответствующей территории [1, с. 221–224].

Следующий проект представлял А.А. Долгополов, один из пяти авторов данного законопроекта. По его мнению: «Главное сейчас для нашей страны – это построить такие отношения между людьми, которые начинаются не только с экономической самостоятельности и других свобод гражданина, но и с уверенности, что завтра эту самостоятельность и свободу никто у нас не отнимет. Необходимо устранить отчуждение человека от принятия решений, касающихся его судьбы, и идти дорогой открытого гражданского общества. Гражданское общество – альтернатива национализму, а права и свободы человека – национальному высокомерию. Национальные конфликты являются следствием государственной политики выбора приоритета прав нации как высшей ценности, а не прав и свобод человека, являющегося высшей ценностью в демократическом государстве. Именно в этом, как показывают события в Чечне, и одна из основных трудностей демократических преобразований в России, и одна из основных ошибок в политике, приведшая к развалу союзного государства. Чрез-

мерное делегирование полномочий центра субъектам Российской Федерации в ущерб местному самоуправлению сохраняет опасность как для государственности, так и для построения гражданского общества в России» [1, с. 225].

На последнее положение А.А. Долгополова обратим особое внимание. Именно этот мотив будет главным в критике неудачной реализации Федерального закона 1995 года. Во всех неудачах обвинят субъекты Российской Федерации и под этим предлогом максимально урежут их нормотворческие возможности в сфере местного самоуправления.

Проект, предложенный группой из пяти депутатов Государственной Думы, ставил своей задачей приведение законодательного регулирования вопросов местного самоуправления в соответствие с Конституцией Российской Федерации с целью построения гражданского общества, в котором права и свободы человека являются высшей ценностью, а институты этого общества независимы от государства. В частности, он должен был определить механизм непосредственной демократии на местном уровне, гарантировать соблюдение и защиту конституционных прав человека и гражданина на основе самостоятельного решения населением вопросов местного значения, вопросов владения, пользования и распоряжения землей, муниципальной собственностью, права возрождения и развития исторических и культурных традиций, обычаев населения данной территории [1, с. 225–228].

С содокладом по анализу всех трех представленных проектов выступил М.А. Митюков как председатель объединенной комиссии по координации законодательной деятельности по законопроектам о местном самоуправлении.

По мнению объединенной комиссии, проект, предложенный группой из семи депутатов, исходил из федеративного устройства России и предполагал передачу многих полномочий по законодательному регулированию местного самоуправления субъектам Федерации. В нем основной упор делался на преемственность в законодательстве, на поиск форм регулирования, сочетающих интересы Федерации и ее субъектов при обеспечении федеральной защиты системы местного самоуправления.

Другой проект пяти депутатов большее внимание уделял увязке проблем местного самоуправления с построением гражданского общества, с правами и обязанностями граждан. Проект, в частности, определял механизм осуществления институтов непосредственной демократии на местах, круг вопросов местного значения, вопросов муниципальной собственности, земельных отношений, развития исторических и культурных традиций и обычаев.

Проект, подготовленный Правительством и внесенный Президентом Российской Федерации, исходил из принципа полной самостоятельности местного самоуправления в системе организации государства, децентрализации в государственном строительстве.

Поэтому местному самоуправлению в этом проекте присуща организационная обособленность в системе управления государством, не исключающая в то же время взаимодействие органов местного самоуправления с органами государства.

Исходя из федеративного устройства Российского государства, данный проект учитывает особенности осуществления местного самоуправления в раз-

личных регионах, допускает разнообразие форм организации местного самоуправления и предоставляет самому населению определять структуру органов местного самоуправления.

В проекте делался акцент на передачу властных полномочий органам местного самоуправления непосредственно от населения, из чего вытекает ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед местным обществом. Проект закреплял также экономическую и финансовую самостоятельность местного самоуправления.

Объединенная комиссия сочла целесообразным рекомендовать принять проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предложенный Президентом Российской Федерации.

Анализ этих законопроектов сделал председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления А.Я. Слива. В его выступлении мы обращаем особое внимание на огромное количество предложений по совершенствованию местного самоуправления, которые поступили в связи с обсуждениями этих законопроектов.

«У нас в комитете есть около полутора сотен отзывов на эти три проекта. Я повторяю, около полутора сотен отзывов – развернутых, детальных, всех уровней власти, всех политических сил и так далее. Если показать вам этот материал и проанализировать его, то вы поймете – крик стоит по России: дайте нам нормальные, в соответствии с Конституцией законодательные условия функционирования местной власти, местной экономики, пути решения местных социальных проблем и так далее!

Ни в одном из этих проектов нет ответов на три-четыре сверхпринципиальных вопроса.

Первый. Каковы же вопросы ведения субъекта Федерации по проблемам местного самоуправления? Ни в одном из проектов, я повторяю, ответа на этот вопрос нет.

Далее. Вопрос об административно-территориальном устройстве здесь часто поднимается. Вопрос об административно-территориальном устройстве – это вопрос не местного самоуправления, это вопрос государственного устройства, это вопрос осуществления государственной власти. Совпадает это с рамками местного самоуправления – нет проблем. Так было, так будет, и я думаю, что это вполне естественно. Поэтому закрепить здесь позиции сельского района, не трогать его сейчас в этой части как государственно-территориальную единицу, я думаю, – это, совершенно однозначная вещь.

Следующий вопрос. Это вопрос о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. К сожалению, почти ни один из выступавших об этом не сказал. Но это принципиальнейшее положение Конституции. Мы, что, оставляем их в этой системе органов государственной власти? Тогда давайте оставлять. Тогда давайте принимать закон, который с момента принятия будет неконституционен. Вот о чем речь, а не о чем-нибудь другом.

Есть, конечно, очевидные несуразности в проектах, в том числе и в президентском. Это ст. 40 и 42 о так называемом банкротстве. Банкротство для нор-

мальной экономики, банкротство, в том числе банкротство города, для нормального местного самоуправления – это нормальное явление. Но мы живем еще не в нормальной ситуации. Я думаю, нам нужно дожить до этого, и когда доживем, тогда мы подойдем и к банкротству, и к другим делам в этом отношении.

И последнее. К сожалению, все три проекта страдают еще одним недостатком. Они в отличие от хорошей практики подготовки законопроектов в Думе не содержат статей понятийного характера: что понимается под тем-то, под тем-то и под тем-то. Я думаю, что это нужно дополнить. И самое последнее, о чем я хотел сказать. Наверное, к реальному местному самоуправлению у нас в России придется идти долго, поэтому я предлагаю все-таки Государственной Думе принять сегодня решение, которым обязать комитет в дальнейшем внести на рассмотрение не один законопроект, а два: первый – об общих принципах местного самоуправления и второй – о порядке введения его в действие» [1, с. 231–232]. В конечном счете, А.Я. Слива также поддержал президентский проект.

Отметим, что в результате голосования по этим законопроектам в Государственной Думе за основу был взят не президентский проект, а проект семи депутатов.

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы.

Президентский проект исходил из того, что все три уровня власти – это институты государства, а организационная самостоятельность местного самоуправления – это лишь форма защиты от незаконного вмешательства органов государственной власти в его деятельность.

По президентскому проекту и проекту А.А. Долгополова надо было существенно ограничить возможности субъектов Российской Федерации в нормативном правовом регулировании сферы местного самоуправления. Не случайно ни в одном из проектов не были определены предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления.

По этим проектам, особенно по проекту А.А. Долгополова, в организации местного самоуправления значительное (можно сказать – гипертрофированное) место уделяется формам прямой демократии, вплоть до принятия налогов на местном референдуме.

В проекте семи депутатов главной является идея двухуровневой системы организации местного самоуправления, а в президентском проекте – одноуровневая. В конечном варианте Федерального закона определение количества уровней было отдано на усмотрение субъектов Российской Федерации.

Каждое положение всех законопроектов, где закрепляются принципы местного самоуправления, является внутренне противоречивым. Например, президентский проект признает местное самоуправление институтом государства и одновременно властью местного сообщества, полностью самостоятельного во всех своих вопросах. Или государство должно взаимодействовать с местным самоуправлением, но не с субъектами Российской Федерации, от которых местное самоуправление надо защищать и т. д.

Все это позволяет сделать общий вывод. Законопроекты не содержали взаимосвязанную систему принципов местного самоуправления. Принципы местно-

го самоуправления, которые были закреплены в окончательном тексте Федерального закона 1995 года, носят противоречивый характер, отражающий взгляды различных политических сил Российской Федерации того периода, что изначально предопределило низкую эффективность этого закона.

Summary

E.B. Syltanov. The principles of local self-government in projects of “On common principles of self-government organization in Russian Federation” federal law (year 1995).

The article views the principles of local self-government in three projects of “On common principles of self-government organization in Russian Federation” federal law (year 1995). Critical analysis of these projects is made, author’s conception of local self-government principles is presented.

Литература

1. Государственная Дума: Стенограмма заседаний. Весенняя сессия. Т. 15. 10–24 марта 1995 г. – М.: Известия, 1995. – 687 с.

Поступила в редакцию
20.09.07

Султанов Евгений Батырович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и прав человека Казанского государственного университета.
Email: sultanov2007@yandex.ru