

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.55

В.М. ЗАХАРОВ,

начальник отдела правовой экспертизы

Правовое управление исполнительного комитета г. Набережные Челны

К ВОПРОСУ О "ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ" И "НЕПОСРЕДСТВЕННЫХ" ПОЛНОМОЧИЯХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления, вопросы разделения полномочий между федеральным правительством, руководством субъекта Федерации и муниципальными органами.

В Российской Федерации почти два последних десятилетия интенсивно развивается и реформируется система местного самоуправления (далее – МСУ). Поиски его организационно-правовых форм еще ведутся и не привели к окончательному решению. Это побуждает включиться в общественную дискуссию о выработке наиболее оптимальных форм МСУ, расширения форм непосредственной демократии, соотношения государственных и местных полномочий, взаимодействия муниципальных и государственных органов, а также "прямых" и "представительных" форм МСУ и т.п.

Одним из ключевых аспектов научно-теоретического осмысления возможных путей преобразования общества на основе общественно-го самоуправления долгое время являлся объем компетенции представительных органов МСУ и ее разграничение с полномочиями местной государственной власти. Представляется, что эта проблема в основном нашла свое разрешение с помощью Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., в котором делегируемые

государством полномочия получили необходимое урегулирование как с организационной, так и с финансовой стороны. Это позволило снять потенциальную правовую коллизионность и, следовательно, остроту данного вопроса.

В самом деле, совершенствуется юридическая база данного института власти. Оптимизируется не только основополагающий закон о местном самоуправлении, но и отраслевое законодательство. Едва ли не каждый принимаемый федеральный закон, регулирующий вопросы экономики и управления, содержит и нормы о местном самоуправлении, точнее, его участии в общегосударственных процессах¹. Ими определяется круг задач МСУ, объем правовых

¹ Упомянем, например, Земельный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Федеральные законы "Об экологической экспертизе" 1995 г., "О защите прав потребителей" 1996 г., немалый ряд других федеральных, а также региональных законов. Например, в 2004 г. в Санкт-Петербурге был принят закон "Об участии граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга и т.п.

полномочий, равно как и сами формы правовых актов, которые муниципальные органы вправе принимать самостоятельно. Заметим, что практически любой аспект муниципальной проблематики, будь то по линии МСУ – государство или по линии представительных органов МСУ – непосредственные формы народовластия (сходы, конференции, публичные слушания, Территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) и др.), так или иначе упирается в вопросы разграничения полномочий.

Действительно, вопрос о разделении функциональных обязанностей между федеральным правительством, руководством субъекта Федерации и муниципальными органами – это вопрос эффективности функционирования всей системы властных отношений. Проблема разграничения полномочий в треугольнике между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти имеет первостепенное значение для нормального функционирования всех социально-административных механизмов, то есть решения повседневных жизненно важных вопросов. В их числе вопросы здравоохранения, культуры, коммунального хозяйства, защиты окружающей среды, среднего и высшего образования и десятки других. Справедливо принято считать, что разграничение полномочий по этой вертикали – самая актуальная и узкая проблема в процессе развития местного самоуправления в РФ [1]. Многообразная социальная практика заставляет бесконечно возвращаться к вопросам взаимозависимости и переплетения полномочий муниципальных структур и государственных органов власти, ибо в зависимости от объема полномочий местное самоуправление выступает либо как негосударственное и общественное образование, либо как представитель государства на местах. Не будет большим преувеличением сказать, что в зависимости от качества выполняемых задач орган МСУ пользуется либо большей, либо меньшей популярностью у местного населения.

Представляется, что в первом случае, то есть как общественный орган, МСУ выражает интересы в первую очередь местного населения, то есть данного населенного пункта, поселения,

многоквартирного дома, подъезда и т.п. А во втором случае на первый план выдвигаются интересы общегосударственного характера, и с точки зрения местного населения они могут быть даже не всегда популярными. Например, МСУ осуществляет призыв в российскую армию. Однако едва ли местное население считает эту деятельность местной власти выражением наиболее насущных ее потребностей. Скорее, отдаленных и далеко не насущных.

С другой стороны, нет сомнений, что такие, например, функции местных представительных органов, как обеспечение льготного питания в школах, обустройство местной территории, строительство больницы, открытие стоматологического кабинета и т.п., вызовут сравнительно более высокие симпатии со стороны местных жителей. Соответственно, и местное население не допускается к участию в осуществлении представительными органами МСУ государственных полномочий и выполнению государственных задач. Тем более, непосредственное участие жителей того или иного населенного пункта ориентировано главным образом на дела местного масштаба.

В этом видится еще одна сторона того качественного различия, которое существует между органом МСУ как исполнителем государственных задач и МСУ как общественной организацией. Оно выражается не только в большей или меньшей поддержке населением деятельности, осуществляемой органом МСУ, но и в уровне задач, в решении которых допускается участие местного населения. Кроме этого, имеется ряд других аспектов в проблеме осуществления населением непосредственного самоуправления. Поэтому остается еще ряд аспектов законодательного оформления и практической реализации МСУ, требующих обсуждения и, возможно, реформирования. Одним из таких дискуссионных аспектов остается проблема форм и методов непосредственной демократии.

В российской научно-монографической литературе имеется уже большое количество работ по правовым проблемам местного самоуправления и управления. Заметим, что серьезные исследования этих аспектов проводились еще

в советский период. Назовем, например, монографии А.А. Мишина ("Правовое регулирование системы органов местного управления США на современном этапе" // Государственно-правовое развитие зарубежных стран в 70-80-е годы". – М., 1986), Г.В. Барабашева ("Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания). – М., 1971), В.Н. Моргачева (1987), Н.С. Крыловой, Л.П. Павловой (1977), А.А. Транина (1984), Н.С. Тимофеева (1982) и др. Не менее значимый вклад в научно-теоретическую разработку указанных проблем МСУ в Российской Федерации внесли работы С.А. Авакьяна, Л.А. Велихова, А.Г. Воронина, В.И. Васильева, А.В. Глухова, В.Б. Евдокимова, Н.А. Емельянова, Т.А. Козловой, Ю.М. Козлова, А.Н. Кокотова, Л.П. Куракова, О.Е. Кутафина, В.А. Лапина, А.И. Лукьянова, Г.С. Михайлова, Л.А. Окунькова, М.И. Пискотина, Я.Ю. Старцева, В.Е. Севрюгина, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, М.Х. Фарукшина, К.Ф. Шеремета, А.Н. Широкова, А.И. Черкасова, В.Е. Чиркина, Г.Н. Чеботарева и многих других авторов.

В числе работ по проблемам МСУ следует отметить и комментарии к законодательству по МСУ, внесшие немалый вклад в освоение данной проблематики. Среди них, например, выпущенные под редакцией Ю.А. Тихомирова и Л.А. Окунькова [2, 3, 4, 5]. Обзор российских работ по муниципальному праву показывает, что формам осуществления населением непосредственного самоуправления уделяется все же недостаточно внимания. Так называемая "собственная компетенция" МСУ в таких работах также ограничивается в основном сферой компетенции лишь представительных органов местной власти. Что касается самого низшего звена МСУ, то есть форм непосредственной демократии, то они и вовсе редко рассматриваются в этом ракурсе. В большинстве случаев ТОС, публичные слушания, сходы, конференции и прочие формы самостоятельной деятельности и волеизъявления граждан рассматриваются в функциональном единстве с деятельностью представительных органов МСУ. Принято считать, что они являются составной частью "собственных" полномочий муниципальной влас-

ти. Видимо, по этой причине соотношению полномочий по линии "представительные" и "непосредственные" (назовем их для краткости так), как правило, не уделяется должного исследовательского внимания. Главной темой остается, на наш взгляд, проблема соотношения "государственных" и "собственных" полномочий МСУ.

Однако нельзя не видеть, что законодательство, регулирующее правовые возможности населения принимать непосредственное участие в самоуправлении, остается в определенной мере пробельным и требующим дальнейшей конкретизации, особенно процессуально-процедурных вопросов – в русле облегчения населению возможностей пользования своими правами на сходы, конференции, ТОС и т.п., равно как и возможности учета мнения местного сообщества представительными органами локальной власти. Методы формирования, толкования и реализации собственной компетенции муниципальных органов в указанной сфере не стали пока предметом всестороннего критического анализа. Мало уделяется внимания нормам права, которыми регулируются формы, порядок и правила осуществления населением самоуправления деятельности, объем правовых полномочий населения осуществлять самоуправление самостоятельно и непосредственно, гарантии и способы их реализации. Существует определенная известная рассогласованность между так называемой "государственной" концепцией МСУ и "общественной".

"Государственная" концепция местного самоуправления не согласуется с тем фактом, что у местного самоуправления есть множество глубоко внутренних собственных задач, ограниченных размером и спецификой внутреннего устройства поселения, подъезда, либо иной территории, их исторически сложившимися традициями и возможностями. Решая их, избранные органы МСУ не связаны рамками государственного задания, включая и его финансирование. Тот факт, что муниципальные органы входят в систему госорганов на местах, поскольку они выполняют, как сказано в Европейской Хартии 1985 г., "значительную часть государ-

ственных дел", не меняет его базового статуса – общественного образования. Но и считать органы МСУ только общественными и независимыми от государства тоже было бы необъективно.

В пользу концепции "общественного" характера МСУ свидетельствует в том числе и тот факт, что в решении местных вопросов современное российское законодательство предусматривает повышение роли самого населения. При этом предусматривается участие прямое и не опосредованное представительными органами МСУ, что свидетельствует о его наиболее демократичном, то есть "низовом" уровне, не обюрокраченном никоим образом. Довольно широкие возможности населения проявлять общественную инициативу самостоятельно, без посредничества каких-либо представительных структур власти, свидетельствуют в пользу существования местного самоуправления особого, т.е. самого низшего уровня. Те или иные общественные инициативы, проявляемые группами населения, бывает не только трудно, но порой невозможно спрогнозировать и включить в "план мероприятий", скажем, на очередное полугодие. Тем более сложно потребовать отчета за проведенное населением мероприятие.

Однако при всей спонтанности, которая присутствует в случаях непосредственной демократии, российский законодатель, как представляется, пошел по пути максимально возможной формализации столь неформальных изначально инициатив местных жителей. Это наводит на размышление о том, насколько действующий закон реально, а не формально дает возможность населению самому блюсти свои собственные местные интересы. Не пытается ли государство контролировать местные социальные процессы и участвовать в местных делах не только напрямую, то есть от себя лично, но и косвенно – через представительные органы МСУ? Некоторые из них, как известно, приравниваются законом к государственным служащим и по понятным причинам являются проводниками интересов, главным образом, государства. В исследовании на основе нормативно-правового анализа показывается, каким образом даже в столь низовых и спонтанных ме-

роприятиях, какими являются сходы, конференции, ТОСы и т.п., представительные органы местного самоуправления контролируют инициативы снизу, а в конечном счете, и легализуют принятое населением решение.

При этом само решение, как правило, принимается лишь в качестве рекомендации или "учитывается". И порой остается неясным, сколько в процентном отношении голосов участвующих в мероприятии требуется, чтобы оно гарантированно было положено в основу будущего решения и исключило возможность его нарушения муниципальными органами (выносящими окончательное решение). Понятно, что такая неопределенность дает муниципальной администрации право отклонить (не "учесть") мнение населения, даже при его абсолютном перевесе над противоположным. Пока же такой "неучет" даже подавляющего мнения будет считаться вполне законным, разве что несколько неэтичным.

Как федеральное законодательство, так и региональное (субъектов федерации) дает массу нормативного материала, позволяющего прийти к таким выводам. Так, если обратиться к такой форме непосредственного осуществления населением самоуправления, как ТОС, то мы увидим немалое количество процессуально-процедурных сложностей, которые, как можно утверждать, не облегчают, а лишь осложняют населению реализацию их инициатив. Анализ определенных норм позволяет говорить даже не об осложнении, а о невозможности их реального воплощения.

Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – ФЗ № 131) [6, 7] в формулировании полномочий муниципалитетов в значительно большей степени, чем предыдущие законы, ориентирован на такой аспект местного народовластия, как разграничение полномочий и предметов ведения внутри муниципальных образований. Территориальное общественное самоуправление как одна из форм участия населения в местном самоуправлении, согласно статье 27 ФЗ № 131, имеет в своем арсенале такую

форму непосредственного осуществления населением самоуправления, как "проведение собраний и конференций граждан". Однако при этом закладывается такая жесткая регламентация, что ни жители подъездов, ни жители многоквартирных домов не прибегают к этой довольно сложной форме решения собственных вопросов.

Во-первых, регламентировано, что границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются не самими гражданами, а представительным органом поселения по предложению проживающего в нем населения. Процедура легализации его деятельности требует избрания уполномоченных лиц, то есть органа ТОС, разработки устава ТОС, и, наконец, его регистрации (в качестве юридического лица – некоммерческой организации). Заметим, что порядок регистрации устава ТОС определяется уставом самого муниципального образования или нормативными актами его представительного органа. Устав должен содержать массу положений, сформулировать которые неспециалист не в состоянии. Не менее сложна и процедура приобретения правомочности высшими органами ТОС. Ими закон признает собрание или конференцию² граждан. Они становятся правомочны лишь в том случае, если: в собрании участвует не менее половины жителей, достигших 16-летнего возраста, а для конференции требуется участие не менее двух третей делегатов, избранных на предшествующих собраниях. То есть необходимо избрать еще и делегатов. Для текущей деятельности, как правило, создаются органы территориального общественного самоуправления, которые избираются на собраниях или конференциях граждан [8].

Правда, косвенная подконтрольность ТОС муниципальным органам может быть оправдана тем, что гражданам предоставлена возможность осуществлять эту деятельность за счет бюджетных средств. Кроме отчетности о расходовании выделенных средств [9], в законе не определены формы взаимоотношений органов

МСУ и ТОС, за одним исключением – последние могут вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов. Правда, и эта деятельность требует профессиональных навыков. Следовательно, несмотря на то, что ТОС наделяется лишь частноправовым статусом юридического лица, его формализация может стать непреодолимым препятствием для такой деятельности в целом. Практика Казани и Набережных Челнов, в частности, показывает, что жители крайне редко прибегают к организации ТОС для осуществления своих интересов.

Система ТОС, по существу, воспроизводит двухуровневое местное самоуправление, в котором оба уровня отделены друг от друга формальностями, отчетностью перед представительными исполнительными органами. ТОС также нуждается в легализации своей деятельности со стороны муниципальной бюрократии. Другими словами, оба уровня не дополняют друг друга, а воспроизводят иерархические и лицензионные взаимоотношения частных лиц и государства. Этот факт не добавляет аргументов в теорию общественного статуса МСУ.

Эти процессуально-процедурные сложности могут оказаться непреодолимой преградой для собравшихся граждан, что в свою очередь существенно снижает потенциал демократизма властного института. А он, как известно, предполагался уже в силу самой идеи местного самоуправления.

Другая форма непосредственной демократии – местный референдум. Она гарантируется Федеральным законом от 12.06.2002 № 67 "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ". Но в то же время закон содержит множество отсылок к уставам МСУ, что уже усложняет процедуру прямого волеизъявления. В частности, он перекладывает определение вопросов, подлежащих решению на местном референдуме, на уставы муниципальных образований. Условия и процедуры проведения местного референдума также регулируются уставами. Следовательно, порядок и правила проведения таких референдумов могут изменяться от му-

² Под конференцией граждан законом понимается собрание делегатов. – Ст. 30 ФЗ № 131.

ниципалитета к муниципалитету. А общее право, данное федеральным законом, может образовать "местными особенностями". Думается, что референдум как основная форма демократии должен иметь единые общероссийские гарантии.

В качестве следующего примера обратимся к следующей форме непосредственного народовластия – публичным слушаниям. Согласно норме статьи 28 ФЗ № 131 для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания. Они проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. Но остается нераскрытым вопрос, как при этом учитывается мнение населения, высказанное на публичных слушаниях.

Ответ на это можно получить из отраслевых законов. Например, Градостроительный кодекс РФ конкретизирует это общее правило и устанавливает четкую процедуру, согласно которой "представительные органы поселений, городских округов, муниципальных районов на основании представления главы муниципального образования и с учетом протоколов и заключений публичных слушаний принимают решение об утверждении проекта генерального плана поселения, городского округа, проекта схемы территориального планирования муниципального района или об отклонении и направлении их на доработку в соответствии с заключениями публичных слушаний"³. Из данной нормы также видно, что "протоколы и заключения публичных слушаний" лишь "учитываются" представительными органами МСУ, а не кладутся в основу. В основу же, согласно данной норме, кладется представление главы муниципального образования.

Этот факт серьезно ослабляет и данный институт народовластия. Поэтому едва ли можно разделить оптимизм некоторых авторов, которые не всегда вдаются в указанные "детали" и утверждают, что в содержание права на самоуправление входит самостоятельность в принятии правовых норм, решении кадровых вопросов, финансовых вопросов и "самостоятельность в вопросах управления, то есть возможности принимать и исполнять решения" [10]. При столь общем взгляде на принятие и исполнение решений МСУ невозможно уяснить, насколько их содержание отражает первичное мнение населения. Другими словами, насколько конечное решение МСУ демократично принято и не стало ли оно лишь результатом воли представительных органов МСУ. Такая проблема очевидна. Но решается она, к сожалению, не реформированием законодательства, а самим населением, то есть самой банальной пассивностью. Представляется, что именно низкая инициативность граждан гасит возможные противоречия с представительными органами уже на ранней стадии процесса волеизъявления.

В то же время нельзя не признать, что все чаще в принимаемых законах РФ закрепляются правовые нормы, устанавливающие требование, чтобы каждое социально значимое решение органа муниципального образования пропусклось через механизмы общественного согласования [11]. В целом современное законодательство предоставляет гражданам и общественным объединениям весьма широкий круг форм для осуществления местного самоуправления и контроля над ним через муниципальные органы и их должностных лиц. Среди этих форм: правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, опросы граждан, собрания (конференции, сходы) граждан, письменные и устные обращения граждан в органы местного самоуправления, наказы избирателей, народное обсуждение проектов муниципальных правовых актов, отчеты депутатов перед избирателями, отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, митинги и демонстрации, шествия и пикетиро-

³ См. статьи 18-25 Градостроительного кодекса РФ.

вание, а также иные виды деятельности, не противоречащие законодательству. Заметим, что Конституция РФ не содержит исчерпывающего перечня форм прямого народовластия. Это открывает простор зарождения и любых других форм непосредственного самоуправления, не противоречащих Конституции, федеральным и региональным законам РФ. Инициативу населения в выборе наиболее подходящего способа решения местных вопросов основной закон страны не ограничивает и ничем не обуславливает. Российская и зарубежная практика работала и уже предложила целый ряд способов непосредственного участия населения в самоуправленческой деятельности. Например, только один их вид – организация публичных слушаний – может осуществляться в таких разных вариантах, как:

1) единовременное приглашение общественных деятелей – руководителей некоммерческих организаций, ТОС и ТСЖ и представление им проекта нормативного акта – такая схема, например, реализована в г. Новосибирске;

2) создание из представителей некоммерческих организаций общественной палаты, которая и будет проводить общественные слушания. Пример – г. Северодвинск;

3) специальные процедуры, имеющие западные аналоги, например, жюри граждан или гражданский "воркшоп"⁴ (семинар).

В деятельность инициативных групп местного населения не запрещается вовлекать и общественные объединения, которые уже в силу своих уставных целей и действующего законодательства обязаны осуществлять специальный контроль в тех или иных сферах деятельности. Например, профсоюзные организации, имеющие право осуществлять контроль над соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде и создавать для этих целей собственные инспекции труда [12].

Это могут быть и общественные объединения потребителей, которые вправе проводить независимую экспертизу качества и безопасности товаров (работ, услуг) и проверять соблюдение прав потребителей и правил всех видов обслуживания [13]. Не возбраняется сотрудничество и с общественными организациями, основными уставными целями которых является охрана окружающей природной среды. Например, в деле проведения общественной экологической экспертизы [14].

Следовательно, по нашему мнению, главным средством повышения эффективности указанных видов деятельности остается все же не законодательная ограниченность форм, в которых может выражаться инициатива самого населения. Представляется, что действенность общественного контроля над принятием нужных населению решений прямо зависит от становления в муниципальных образованиях сильных местных сообществ, от стимулирования и развития общественной активности граждан.

Список литературы

1. Мокрый В. Внести поправку может каждый // Муниципальная власть. – 2001. – № 4. – С. 13.
2. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Издат. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999.
3. Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Издат. группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997.
4. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.А. Окунькова // Справочно-правовая система "Гарант".
5. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ "Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам" // Справочно-правовая система "Гарант".
6. Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; 2004. – № 33. – Ст. 3368; 2005. – № 1. – Ст. ст. 9, 12, 25, 37; № 17. – Ст. 1480; № 27. – Ст. 2708; № 30. – Ст. ст. 3104, 3108; № 42. – Ст. 4216.
7. Российская газета. – 2005. – 30 дек., 31 дек.; 2006. – 8 февр., 18 февр.
8. Широков А. Организационные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Муниципальная власть. – 2004. – Сентябрь-октябрь. – С. 97.
9. Мирошниченко Е.В. Организационные формы осуществления местного самоуправления: новый этап развития // Законодательство. – 2005. – № 4. – С. 57.

⁴ Публичные слушания. Материал из Википедии – свободной энциклопедии. – URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D1%88%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D1%8F>

10. Гильманов А. Местное самоуправление за рубежом // Лидер Татарстан. – 2005. – № 2 [45]. – С. 11.

11. Пылин С.В. Муниципальный контроль: проблемы и пути правового обеспечения // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 11.

12. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: Закон РФ от 12 января 1996 г. // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3.

13. О защите прав потребителей: Закон РФ от 7 февраля 1992 г. (в ред. от 9 января 1996 г.) // Справочно-правовая система "Консультант Плюс".

14. Об экологической экспертизе: Закон РФ от 23 ноября 1995 г. // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48.

В редакцию материал поступил 14.04.09.

Ключевые слова: местное самоуправление, население, государственная концепция местного самоуправления, общественный характер местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление, публичное слушание.
