

А. А. Уваров

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

Краткий учебный курс

3-е издание, переработанное

Издательство НОРМА
Москва • 2008

Содержание

Введение	6
Глава 1. Местное самоуправление как система властных отношений и процесс управления	10
1.1. Понятие и общая характеристика местного самоуправления	10
1.2. Система местного самоуправления, ее компоненты	34
1.3. Соотношение местного самоуправления и государственного управления	73
1.4. Особенности развития системы местного самоуправления	102
Глава 2. Разграничение компетенции и взаимодействие между органами местного самоуправления и государственными органами власти	129
2.1. Способы и условия разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственными органами	129
2.2. Реализация государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления	166
2.3. Формы взаимодействия и интеграции между органами местного самоуправления и государственными органами	194
Глава 3. Оптимизация функционирования местного самоуправления	219
3.1. Оптимизация предметов ведения и полномочий местного самоуправления	219

дезорганизует всю систему власти и управления в обществе. В связи с этим необходимо уяснить, в чем проявляется особенность власти местного самоуправления и где находится грань, разделяющая местное самоуправление и государственную власть. Важно понять, что представляет из себя система местного самоуправления, как местное самоуправление должно взаимодействовать с государственной властью, каковы основы, сферы и формы этого взаимодействия. Не менее значимой и актуальной является проблема оптимизации функционирования местного самоуправления в режиме, максимально приближенном к интересам населения, государства и общества. От решения данных теоретических проблем зависят ответы на многие злободневные вопросы практики муниципального строительства.

Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон 2003 г.) лишь дифференцировал отдельные вопросы местного значения по уровням муниципальных образований, не предложив общего методологического подхода к проблеме выделения местных дел из общегосударственных. Не решена законодательным путем и проблема стимулирования общественной активности населения, привлечения его, в том числе через общественные территориальные формы самоорганизации, к решению вопросов местного значения в качестве равноправного, наряду с органами местного самоуправления, участника, без чего невозможно само местное самоуправление. Очевидно, что и иные положения этого и других нормативных правовых актов по данной отрасли, а также правоприменительная практика муниципального строительства будут неизменно входить в противоречие с реалиями жизни, тормозить развитие местного самоуправления и искажать его идею до тех пор, пока в основу соответствующего законодательства не будет заложена прочная теоретико-методологическая основа. Современный этап развития местного самоуправления в России характеризуется, кроме того, усилением тенденции к огосударствлению местного самоуправления. Особенно остро это проявляется в финансовой зависимости местного самоуправ-

ления от государственного (федерального, регионального) бюджета.

Внутренняя структурная организация власти в муниципальных образованиях, как правило, рассчитана на сильную исполнительную власть в лице глав муниципальных образований, а представительные органы местного самоуправления фактически являются при этих главах совещательными органами. Возможности населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления значительно сужены (в пользу государственного регулирования) положениями Закона 2003 г., которыми, по сравнению с прежним Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон 1995 г.)¹, заметно расширен перечень обязательных для функционирования в каждом муниципальном образовании органов и должностных лиц местного самоуправления. Довольно слабо, почти незаметно, заявляет о себе территориальное общественное самоуправление, которое пока не осознало своей роли и своих возможностей в местном самоуправлении. Население муниципальных образований, судя по низкой активности участия в выборах муниципальной власти, тоже не очень заинтересовано в местном самоуправлении.

Многие субъекты РФ зачастую рассматривали местное самоуправление с узковедомственных, региональных позиций, стремились приспособить его функционирование прежде всего к решению собственных задач, укрупняя для своего удобства территории муниципальных образований и отказываясь от поселенческого принципа их формирования. Другие субъекты РФ, рассматривая органы местного самоуправления как своих конкурентов во власти, стремились свести влияние местного самоуправления к минимуму, оставляя за населением право на создание муниципальных образований лишь в самых мелких населенных пунктах. Общая теоретическая концепция развития местного самоуправления в Российской Федера-

¹ Действует в части, не противоречащей Закону 2003 г., до 1 января 2009 г.

ции пока не выработана, о чем свидетельствует идейная противоречивость, неоднородность и бессистемность законодательства о местном самоуправлении и практики его применения.

Целью настоящего курса является оказание помощи в уяснении особенностей местного самоуправления как нового для нашего государства института публичной власти, в выработке его системного восприятия, представлений об оптимальной модели функционирования, о методике разграничения местного самоуправления и государственного управления, о наиболее эффективных формах их взаимодействия.

Глава 1. Местное самоуправление как система властных отношений и процесс управления

1.1. Понятие и общая характеристика местного самоуправления

Процесс формирования института местного самоуправления не может осуществляться без своего правового оформления и регулирования, тем важнее найти исходное определение понятия «местное самоуправление». Нормативное правовое определение местного самоуправления в Российской Федерации представлено в основных законодательных актах этой сферы: в федеральных законах от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ¹ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ² «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в Европейской хартии местного самоуправления от 28 февраля 1996 г., ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ³.

Согласно п. 1 ст. 2 Закона 1995 г., под **местным самоуправлением** понимается признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Похожее

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484; № 33. Ст. 3368; 2005. № 1. Ч. I. Ст. 9, 12, 17, 25; № 17. Ст. 1480; № 27. Ст. 2708; № 30. Ч. I. Ст. 3104, 3108; № 42. Ст. 4216; 2006. № 1. Ст. 9, 10, 17; № 6. Ст. 636; № 8. Ст. 852; № 23. Ст. 2380; № 30. Ст. 3296; № 31. Ст. 3452; № 43. Ст. 4412; 2007. № 1. Ч. I. Ст. 21; № 10. Ст. 1151; № 26. Ст. 3074.

³ Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695; 1998. № 36. Ст. 4466.

определение дано и в ст. 1 Закона 2003 г. с более полным воспроизведением конституционных положений о том, что **местное самоуправление** — это форма осуществления народом своей власти, и определением местного самоуправления как признаваемой, гарантируемой и осуществляемой на всей территории РФ одной из основ конституционного строя РФ.

В ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления **местное самоуправление** определяется как право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Приведенные нормативные определения местного самоуправления имеют ряд существенных отличий:

1) в законах 1995 и 2003 гг. четко определено, что местное самоуправление является выражением власти, а значит, и воли народа. Чью волю выражают органы местного самоуправления, согласно Европейской хартии, остается неясным, поскольку установленный п. 2 ст. 3 Хартии демократический порядок избрания органов местного самоуправления еще не свидетельствует об их негосударственном происхождении;

2) в отличие от определения, данного в законах, в Европейской хартии статус местного самоуправления связывается не только с самой деятельностью, но и со способностью органов местного самоуправления к такой деятельности¹. Последнее положение более логично и оправданно с точки зрения реализации ответственности органов местного самоуправления за управление и регламентацию местных дел. Ведь при отсутствии возможности (способности) к их осуществлению бессмысленными становятся и меры ответственности, а, в свою очередь, без ответственности реализация любых полномочий становится неуправляемой и неконтролируемой, что может привести к правовому нигилизму и хаосу;

¹ Небезынтересен тот факт, что, например, в Эстонии решили воплотить это положение на практике, аттестуя на предмет дееспособности уже созданные и функционирующие органы местного самоуправления.