

**РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ:  
ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ****Ю. В. Агибалов***Воронежская областная Дума*

В статье дается характеристика местного самоуправления в России; анализируется практика реформирования местного самоуправления; определяются основные направления совершенствования экономико-организационных основ местного самоуправления и кадрового обеспечения органов местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя. В соответствии со статьей 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Правовая природа местного самоуправления в России показывает его дуализм: с одной стороны – это форма самоорганизации граждан, а с другой — самостоятельный уровень публичной власти. По нашему мнению, местное самоуправление необходимо рассматривать в широком и узком смысле слова. В широком смысле местное самоуправление — это право и реальная способность населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. В узком смысле местное самоуправление — это деятельность органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальное управление (муниципальную власть) и выполняющих отдельные государственные полномочия на территории муниципального образования.

В то же время, как справедливо отметил С.А. Авакьян, «местное самоуправление является вариантом публичной власти, и в этом плане оно не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти, не надо создавать себе и населению иллюзий, будто оно осуществляет местное самоуправление непосредственно и только»[1].

Конституция Российской Федерации в п. «н» ч.1 статьи 72 к совместному ведению Российской

Федерации и субъектов Российской Федерации отнесла установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ), несомненно, шаг вперед в развитии законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления. В то же время практика его реализации показывает его несовершенство. За прошедшие после его принятия годы в него внесены изменения восемнадцатью федеральными законами.

Сегодня нередко вносятся изменения в Закон, которыми перечеркиваются ранее внесенные изменения в те же самые статьи. Такая непоследовательность свидетельствует о недостаточной первоначальной проработке текста документа, поспешности, с которой он принимался. Конечно, при такой неустойчивости текста закона, отдельных его положений, трудно ожидать четкость и ясность понимания его на практике и безошибочной реализации на местах. С нашей точки зрения, 131-ФЗ имеет ряд существенных недостатков, которые, несомненно, сказываются на эффективности проводимых в России реформ административной и местного самоуправления.

Первое. Он детально регулирует большинство вопросов организации местного самоуправления. По сути, этот Закон не о принципах, а Закон о местном самоуправлении в Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации практически лишены права регулировать вопросы организации местного самоуправления в муниципальных образованиях. Субъекты Федерации теперь могут регулировать вопросы местного самоуправления только в случае, прямо

указанном в этом Законе. С вступлением в полном объеме 131-ФЗ законодательные органы власти субъектов Российской Федерации не будут иметь право регулировать своими законами даже те сферы местного самоуправления, которые никак не урегулированы на федеральном уровне, а принятые ими действующие законы должны быть признаны утратившими силу. В Воронежской области это законы «О местном самоуправлении в Воронежской области», «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления», «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления» и др. Практика показывает, что за 8 лет (период действия Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ до принятия 131-ФЗ) подобные законы на федеральном уровне так и не были приняты, нет их и до настоящего времени. Воронежская областная Дума неоднократно выступала с законодательными инициативами по внесению изменений в 131-ФЗ, в том числе с предложением разрешить законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ осуществлять собственное правовое регулирование по вопросам, которые не урегулированы федеральным законодательством до принятия соответствующих федеральных законов. К сожалению, наши инициативы пока не были поддержаны.

Второе. В 131-ФЗ подробно регулируется структура органов местного самоуправления. В Законе в качестве обязательных органов местного самоуправления появились местные администрации — исполнительно-распорядительные органы муниципального образования. Этим на федеральном уровне было узаконено то, что фактически существовало практически во всех муниципальных образованиях. Включение в Федеральный закон норм, в которых в качестве обязательных органов местного самоуправления наряду с представительным органом устанавливаются исполнительно-распорядительные органы и глава муниципального образования, является ярким подтверждением того, что местное самоуправление — это не только право населения, но и обязанность муниципальной власти решать вопросы местного значения. Вместе с тем включение в Закон в качестве органов местного самоуправления контрольных органов вызывает неоднозначную оценку. Несмотря на то что контрольный орган не является обязательным, на практике мы встречаемся с фактами, когда органам местного самоуправления настоятельно рекомендуют их создавать. С нашей точки зре-

ния, их создание в большинстве случаев нецелесообразно, особенно в поселениях, так как в статье 35 131-ФЗ функция контроля за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами полномочий по решению вопросов местного значения относится к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления.

Третье. В статье 131 Конституции Российской Федерации закреплено, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. В 131-ФЗ закреплены нормы, в соответствии с которыми муниципальным образованиям предписано в обязательном порядке не только какие органы создавать (статья 34), но и кто и в каких случаях их должен возглавлять (статьи 35–37). Ни о какой самостоятельности населения в решении вопросов о структуре органов местного самоуправления речи нет. Этот Закон, как справедливо подчеркнул А.А. Сергеев, — отказ от иллюзий, что организация местного самоуправления — это прерогатива только самих местных сообществ. Более того, это отказ от иллюзий, что федеральный законодатель может уклониться от подробной регламентации устройства местной власти. Отказ от иллюзий, что мы имеем реальную самоорганизацию граждан на муниципальном уровне [2].

Четвертое. Впервые на федеральном уровне введен институт отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Законом определено, что основанием для отзыва могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействия) в случае их подтверждения в судебном порядке. При этом совершенно непонятно, как население может воспользоваться этой нормой.

Закон не указывает, какие противоправные решения (действия) может принять конкретный депутат или иной член выборного органа, чтобы можно было осуществить процедуру отзыва. Решения, принимаемые депутатами представительного органа, носят коллегиальный характер. И ответственность перед государством за противоправные решения, принятые представительным органом, определена ст. 73 131-ФЗ. Аналогично и в отношении выборного должностного лица местного самоуправления. В соответствии со ст. 74 этого Закона глава муниципального образования и глава местной администрации за издание нормативного правового акта, противоречащего Консти-

туции РФ, федеральному и областному законодательству, уставу муниципального образования, если это установлено судом, может быть отрешен от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Возникает вопрос: зачем возбуждать процедуру отзыва, требующую значительных финансовых затрат, когда это может совершенно бесплатно сделать высшее должностное лицо субъекта Федерации?

Что касается возможности отзыва за бездействие, то и здесь непонятно, что необходимо понимать под бездействием. Более того, если даже такая процедура будет начата, перспектива отзыва практически не осуществима. В соответствии со статьей 24 131-ФЗ депутат, член выборного органа, выборное должностное лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). Вероятно, авторы законопроекта считали, что сама возможность отзыва должна заставить избранников народа работать ответственно и в соответствии с законом.

Пятое. В новой редакции закона впервые сделана попытка разграничить вопросы местного значения. Вопросы местного значения поселения закреплены в ст. 14, муниципального района — в ст. 15, городского округа — в ст. 16. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения определены в ст. 17 131-ФЗ и установлен исчерпывающий (закрытый) перечень вопросов местного значения для каждого типа муниципальных образований.

Однако из года в год явно проявляется тенденция, когда органы местного самоуправления наделяются дополнительными полномочиями через принятие новых федеральных законов.

Ярким примером значительного расширения перечня вопросов, решаемых органами местного самоуправления, без внесения соответствующих дополнений в 131-ФЗ, является Жилищный кодекс Российской Федерации, предусмотревший исполнение органами местного самоуправления более 20 новых полномочий, к которым относятся в том числе решение вопросов организации управления многоквартирными домами путем проведения конкурсов по выбору управляющих компаний, формирование земельных участков под такими домами и многие другие, требующие значительных затрат из местных бюджетов.

Другой пример: в конце 2005 года принят 199-й Федеральный закон, положения которого относят

к вопросам местного значения создание условий для развития малого предпринимательства, сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции. Помимо этого рядом других федеральных законов к компетенции муниципальных образований в течение 2004–2005 годов были отнесены вопросы по организации и осуществлению мероприятий по гражданской обороне, мобилизационной подготовке муниципальных предприятий, содержанию и организации деятельности аварийно-спасательных служб и другие. О многих полномочиях органы местного самоуправления даже не знают.

Сегодня можно однозначно сказать, что большинство вопросов местного значения не могут быть решены населением и органами местного самоуправления самостоятельно, особенно когда речь идет о поселениях. И, наверное, не случайно авторы законопроекта записали, что к вопросам местного значения относятся не решения, а «организация», «содействие», «создание условий», «участие», «оказание содействия» и т.д. Даже по тем вопросам, которые относятся к их собственной деятельности: формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности и др., — органы местного самоуправления находятся в зависимости от органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Шестое. В Законе подробно изложен порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и государственный контроль за их осуществлением (ст. 19–21). Органам государственной власти предоставлено право в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий давать письменные предписания по устранению этих нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

В то же время Закон не предусматривает возможность отказа органов местного самоуправления от выполнения возложенных на них отдельных государственных полномочий. Не предоставлено органам местного самоуправления право передачи

отдельных полномочий по решению вопросов местного значения органам государственной власти субъекта Федерации по договору, хотя на практике такие примеры имеют место.

Седьмое. В 131-ФЗ совершенно по-новому определяется экономическая основа местного самоуправления (глава 8).

Однако основной вопрос – экономическое обеспечение закрепленных за органами местного самоуправления полномочий надлежащим образом не решен.

Финансы, как и прежде, концентрируются на федеральном уровне, а ответственность за осуществление перераспределенных функций несут нижестоящие уровни – региональный и местный.

В условиях муниципальной реформы недостаточность доходных источников местных бюджетов не позволяет органам местного самоуправления обеспечивать полное и качественное исполнение своих полномочий.

В первую очередь это связано с тем, что расчетный размер финансовых ресурсов, необходимый для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, был определен на уровне ниже их реальных потребностей.

Земельный налог и налог на имущество физических лиц, которые являются местными налогами, пока не могут стать определяющими в структуре доходов местных бюджетов. Основное место занимают дотации и субвенции региональных бюджетов. Возможность решения конкретных вопросов местного значения за счет самообложения граждан на практике реализуется с большим трудом. В части 2 ст. 56 131-ФЗ вопросы введения и использования разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан). В Воронежской области нет муниципальных образований с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек, в которых вопросы местного значения решаются на сходе граждан. Поэтому, если буквально понимать нормы этого Закона, то в области должны проходить местные референдумы, на которых должен устанавливаться размер разовых платежей граждан.

Во многих газетах напечатали о первом опыте проведения такого референдума в Сергеевском сельском поселении Панинского района [3]. Этот референдум не состоялся, так как в нем приняли участие менее 50% избирателей, но даже если бы он был признан состоявшимся, то за установление этих платежей проголосовало меньшинство. С на-

шей точки зрения, проведение референдумов по этим вопросам просто глупость. Если их проводить в строгом соответствии с Законом, то на его проведение придется затратить средств больше, чем можно будет собрать в порядке самообложения.

По нашему мнению, оптимальным было бы решение вопросов самообложения граждан решать на конференциях граждан с последующим утверждением представительным органом муниципального образования [4].

Таким образом, нестабильность доходных источников местных бюджетов, менявшихся в последнее десятилетие практически ежегодно, привела к потере органами местного самоуправления мотивации к среднесрочному и долгосрочному планированию социально-экономического развития муниципальных образований.

Абсолютное большинство муниципальных образований оказывается в большой зависимости от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и о реальной их самостоятельности говорить не приходится.

Восьмое. 131-ФЗ допускает наличие в муниципальных образованиях должности главы местной администрации, назначаемого по результатам конкурса. А как быть, если конкурс не состоится ввиду отсутствия кандидатов или при наличии только одного претендента? Ответа на этот вопрос в Законе нет. А это очень актуально для сельских поселений, где часто очень трудно кого-либо уговорить для работы в сельской администрации. 131-ФЗ не дает четкого ответа на вопрос: кем является глава местной администрации, назначаемый по результатам конкурса, муниципальным служащим либо должностным лицом местного самоуправления и какой у него правовой статус? Воронежская областная Дума обращалась с законодательной инициативой в Государственную Думу о внесении изменений в 131-ФЗ. Предлагаемые изменения направлены на совершенствование механизма приема на должность главы местной администрации по контракту. Законопроектом предусматривалось предоставить право высшему должностному лицу субъекта Федерации предлагать кандидатуру на должность главы местной администрации муниципального района и городского округа, а главе местной администрации муниципального района – предлагать кандидатуру на должность главы местной администрации поселения. Решение о назначении на должность главы местной администрации должен принимать представительный орган, а контракт от имени муниципального образования под-

писывает избранный населением или из числа депутатов глава муниципального образования, который возглавляет представительный орган муниципального образования. Предлагаемые нами изменения направлены на укрепление единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, ее совершенствование и оптимизацию, деятельности исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления (местной администрации), повышение роли и ответственности представительного органа муниципального образования. К сожалению, наши предложения не были поддержаны Государственной Думой.

Девятое. В муниципальных образованиях не хватает квалифицированных кадров органов местного самоуправления. Проведенный нами в Воронежской области анализ кадрового состава глав муниципальных образований за 2000–2005 годы показал, что только 60% из них имеют высшее образование, 38% – среднее профессиональное образование, 2% – среднее образование. При этом только 5,3% глав муниципальных образований имели экономическое, 1% юридическое, а остальные – педагогическое, инженерно-техническое или сельскохозяйственное образование. Что касается других работников органов местного самоуправления, то уровень их профессиональной подготовки еще ниже.

В Воронежской области абсолютное большинство работников органов местного самоуправления сельских поселений не имеют профильного образования с учетом задач, возложенных на органы местного самоуправления: от вопросов анализа и планирования социально-экономического развития муниципального образования, управления муниципальной собственностью и муниципальным хозяйством до координации работы по участию предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования, подготовки бюджета, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Сегодня приходится констатировать недостаточный уровень квалификации муниципальных служащих, неготовность значительной их части эффективно работать в современных условиях. Причины такого положения многообразны. Прежде всего отсутствие системы в работе по подготовке кадров для органов местного самоуправления как на уровне государственной власти, так и на уровне муниципальных образований.

Постановка принципиально новых задач перед органами местного самоуправления, существенные

изменения содержания и характера функций, полномочий и предметов ведения органов представительной и исполнительной власти обуславливают необходимость повышения эффективности функционирования муниципальных служащих, фундаментом чего является их высокая профессиональная подготовка. С переходом на реализацию в полном объеме 131-ФЗ в каждом поселении, муниципальном районе и городском округе появляется собственный бюджет. В связи с этим к муниципальным служащим предъявляются более высокие требования. В качестве примера хотелось бы привести требования к руководителю финансового органа местной администрации городского округа или сельского поселения, закрепленные в Постановлении Правительства Российской Федерации от 6.11.2004 г. № 608:

- наличие высшего профессионального образования по специальности «экономика и управление», либо наличие ученых степеней кандидата или доктора экономических наук, либо наличие среднего профессионального образования по специальности «экономика и управление», удостоверенного дипломом государственного образца;

- наличие опыта профессиональной деятельности в органах государственной власти Российской Федерации либо в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в органах местного самоуправления или организациях, деятельность которых связана с экономикой, управлением, осуществлением финансово-кредитных операций, организацией бюджетного процесса бюджетов всех уровней, налогообложением, банковским делом, бухгалтерским учетом, анализом, аудитом и статистикой,

- не менее одного года;

- знание Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституций, уставов, законов субъектов Российской Федерации, бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей [5].

Таких специалистов в органах местного самоуправления поселений нет. В сложившейся ситуации, по нашему мнению, большое внимание необходимо уделять подбору, подготовке и переподготовке кадров для органов местного самоуправления.

В Воронежской области в 2005 году проведена двухнедельная учеба всех глав муниципальных образований (местных администраций) городских и сельских поселений, работников финансовых служб муниципальных районов, городских и сель-

ских поселений. Но это проблему не решает. Сегодня необходимо принятие государственных программ подготовки кадров для органов местного самоуправления как на федеральном, так и на региональном уровнях, предусматривающих финансирование, соответственно, из средств федерального и региональных бюджетов. Силами муниципальных образований эту проблему не решить.

Это лишь часть проблем, с которыми сталкиваются на практике органы местного самоуправления и население при осуществлении реформы местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

См.: Проблемы законодательства в области местного самоуправления : материалы парламентских слушаний в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 19 января 2001 г. – М., 2001. – С. 18–19.

См.: Конституционные и законодательные основы местного самоуправления : сб. науч. тр. / под ред. А.В. Иванченко. – М., 2004. – С. 42.

См.: Российская газета. 2006. – 27 апреля.

См.: Коммуна. 2006. – 27 апреля.

См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 46 (часть 2). – Ст. 4530.