

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует о новой тенденции разделения властей в современных условиях. Процесс создания контрольной власти уже начался. Думается, что формирование самостоятельной контрольной власти возможно на базе прокуратуры. Для того, чтобы она стала действенным инструментом контроля общества за государственными органами и их служащими, необходимо возвести ее в ранг самостоятельной ветви власти, устранить зависимость прокуроров от президента и региональных структур, предоставить полномочия осуществлять контроль за всеми органами государственной власти и их должностными лицами, отделить общий надзор за соблюдением законов гражданами и организациями от надзора за государственными структурами, сконцентрировать в руках прокуратуры следствие по должностным преступлениям. Однако основным препятствием развитию системы независимого контроля является наличие в Конституции РФ трех ветвей власти при отсутствии оговоренного самостоятельного статуса контрольной ветви.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Белозерцев С.* Коррупция как атрибут политического режима России // <http://www.inguk.ru/biblio/korruptcia/belozercev.html>.
2. *Беляева В.П.* О проблемах эффективности государственного контроля // *Правоведение.* – 2006. – № 2.
3. *Гаврилова М.В.* «Моделирование в антикоррупционной политике» // *Правосудие.* – 2006. – № 2.
4. Закон РФ «О прокуратуре РФ» от 17.01.1992 г. № 2202-1 // *Ведомости СНД и ВС РФ.* – 1992. – № 8. Ст. 366.
5. *Клидгард Р.* Коррупцированные города: практическое руководство по предупреждению и пресечению // <http://www.crime.vl.ru>.
6. *Лунев А.Е.* Государственный контроль в СССР. – М., 1951. – С. 14.
7. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. – М., 2002.
8. Президентопремьер // *Аргументы и факты.* – 2004. – № 11. – С. 5.
9. *Сатаров Г.* Россия во мзде // *Новая газета.* – 2000. – № 61.

Статью рекомендовал к опубликованию д.ю.н. А.Ю. Мордовцев.

Езерская Анна Игоревна – Технологический институт федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» в г. Таганроге; e-mail: ezanya@yandex.ru; 347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44, ГСП 17А; тел.: 88634371652; кафедра теории права; к.ю.н.; ассистент.

Ezerskaya Anna Igorevna – Taganrog Institute of Technology – Federal State-Owned Autonomous Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”; e-mail: ezanya@yandex.ru; GSP 17A, 44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia; phone: +78634371652; the department of law theory; cand. of jur. sc.; assistant.

ББК 67.99

Н.Ф. Земченков

ФЕНОМЕН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ДОКТРИНАЛЬНЫЙ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОДЫ

Функционирование местного самоуправления в условиях реформирования народовластия представляет собой философско-правовую проблему, для решения которой необходимо использование научных достижений в области социального управления. Местная власть, издавая нормативные правовые акты, руководствуется нормами государственного права и действует в рамках своих полномочий, что говорит о ее характере, опираю-

щемся более на силу авторитета, местных традиций и плебисцитных решений. Муниципальное право может претендовать на роль науки, определив свое место в российской правовой системе. Такой подход позволяет рассматривать диалектику самоуправления и народовластия как необходимое условие развития демократических начал в российской политико-правовой системе.

Местное самоуправление; народовластие; право; демократия; государство; общество; личность.

N.F. Zemchenkov

THE PHENOMENON OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA: DOCTRINAL AND CONCEPTUAL APPROACHES

Functioning of local government in terms of reforming narodovla-ticipation is a philosophical and legal problem, the solution of which it is necessary to use scientific advances in the field of social control. Local authorities, issuing regulations, governed by the rule of law state and operates within the framework of its powers, which speaks about her character, rely-down over the strength of the authority, local traditions and plebiscitary decisions. Municipal law can claim to be a science, to find its place in the Russian legal system. This approach allows us to consider the dialectic of self-government and democracy as a necessary condition for the development of democratic principles in the Russian political and legal system.

Local self-government; democracy; the right; democracy; state; society; personality.

Организация российского местного самоуправления в условиях тотальной государственности представляет собой актуальную философско-правовую проблему, без решения которой трудно развивать науку о нем. Как известно, наука получает право на существование, определяя свой предмет путем отграничения его от смежных явлений политической и правовой жизни. Местное самоуправление как социально-философский феномен может претендовать на роль науки только в случае четкого и недвусмысленного определения его места в системе властных отношений. Конституция РФ не решает эту проблему по существу, так как провозглашает лишь идею самоуправления, не раскрывая ее содержания, предоставляя возможность трактовать его в отечественном (евразийском) или западноевропейском (либеральном) научном дискурсе.

«Современный период государственного строительства, – пишет С.В. Бондарев, отмечен острыми дискуссиями по вопросу принципов и организации обновленной федерации и местного самоуправления (местной власти) России. Тем не менее, в итоге упорной борьбы и ряда политических компромиссов, результатами которых и стали Федеральный договор 1992 г. и Конституция России 1993 г., Федеральное устройство Российского государства опирается (по мнению многих авторов) на своеобразную конституционно-договорную основу» [1]. Наличие такой основы позволяет сегодня рассматривать будущее становление российской государственности как гибкой модели, не ставящей под сомнение единство государства.

В то же время проблемы организации местной власти, ее объемы, компетенции, полномочия, взаимоотношения с государственными структурами и гражданским обществом всегда привлекали внимание правоведов, политиков, философов. Как отмечает Г.Н. Чебатареv, – «смещение понятий государственной и местной (муниципальной) власти, отсутствие четкого представления о соответствии между ними приводят к отстаиванию некоторыми авторами позиции о государственной природе местных органов власти, в том числе и исполнительных, и о разделении «по вертикали» на федеральный, региональный и местный уровень государственной власти» [2]. Такая позиция, впрочем, противоречит Конституции РФ, устанавливающей, что органы местной власти не входят в систему государственного управления. Кроме того, государственная и местная власть существенно отличается друг от друга по использованию системы общеобязательных велений.

Местная власть, издавая нормативные правовые акты, руководствуется нормами государственного права и действует в рамках своих полномочий, что говорит о ее характере, опирающемся более на силу авторитета, местных традиций и плебисцитных решений. Несмотря на то, что профессиональный аппарат местного самоуправления, как правило, отделен от населения, объект и субъект управления часто совпадают. Таким образом, правовая природа местной власти носит более «земский», чем государственный характер. Хотя в отдельных случаях местному самоуправлению передаются исполнительно-распорядительные полномочия государственных органов власти, но осуществляются они под контролем и при финансировании государства. «Однако, создание исполнительных органов власти специальной компетенции, – считает Э.В. Дубинкин, в определенных случаях необходимо и обусловлено особенностями публичного управления в соответствующих сферах жизнедеятельности общества» [3]. В определенных случаях этих функций может и не быть, поскольку они являются лишь рабочим механизмом, обеспечивающим процесс управления в оптимальном режиме.

С принятием в 1993 г. Конституции РФ, закрепившей право населения на осуществление местного самоуправления, в стране ускорился процесс его реформирования. Сейчас можно с уверенностью сказать, что в основных чертах этот институт народовластия у нас создан. На федеральном уровне и практически во всех субъектах Федерации имеется законодательная база, устанавливающая статус и правовой режим самоуправления. Определены территории местных сообществ, уточнена система муниципальных образований, фактически завершено структурирование органов местного самоуправления, регламентированы законодательством вопросы местного значения. «Основой подлинного демократического государства, – считает Э.В. Дубинин, выступают выборные органы власти, представляющие интересы населения, отсюда следует и очевидный приоритет представительной власти, в том числе и на местном уровне» [4]. Следует отметить, что отсутствие четко сформулированного понятия местного самоуправления, единого для всех этапов его развития в России стало причиной отдельных, в том числе концептуальных противоречий, которые возникают при использовании плюралистического подхода в отношении него.

В настоящее время на государственном уровне создана нормативная база, необходимая для организации деятельности местного самоуправления. В развитие конституционных норм разработан и принят новый основополагающий нормативный правовой акт, регламентирующий осуществление местного самоуправления в России – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 г. №131-ФЗ, а также ряд федеральных законов, регламентирующих вопросы проведения муниципальных выборов и местных референдумов, финансово-бюджетной деятельности местного самоуправления, организации муниципальной службы, деятельности муниципальных образований и субъектов гражданско-правовых отношений. 11 апреля 1998 г. Российской Федерацией была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления [5], которая обобщила европейский и мировой опыт, восполнила пробелы в нормативах по определению и защите прав местных органов власти, которые ближе всего к населению. Хартия определила природу, предмет и субъект местного самоуправления, так в п. 2 ст. 3 установлено, что местное самоуправление «осуществляется Советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования». Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами». Федеральный закон № 154 «О местном самоуправлении» не полностью соответствовал этому требованию, так как о реальной подотчетности администрации представительному органу местного самоуправления можно было говорить лишь в формальном смысле.

С принятием данной Хартии в Федеральном законе № 154-ФЗ выявилось несоответствие ряда его положений международным стандартам. Так, Хартия рекомендует в сфере компетенции местного самоуправления (ст. 4) устанавливать местное самоуправление в форме представительных органов, которые вправе образовывать исполнительный орган, подотчетный им. Сложившаяся практика, когда глава самоуправления фактически является главой и представителем исполнительной власти, не соответствует Европейской Хартии местного самоуправления. Не соответствует ей также сложившаяся практика численного сокращения представительных органов, что ставит их под больший контроль исполнительной власти. В этом отношении указанной Хартии больше соответствовали Советы, которые формировали исполкомы, полностью подотчетные им. Хартия также рекомендует установление органов местного самоуправления в форме советов или в форме собраний. Кроме того, ранее действующий закон о местном самоуправлении не содержал четкого разграничения компетенции по уровням власти, что мешало проводить бюджетную политику и обеспечение решения местных вопросов финансовыми ресурсами, хотя общеизвестно, что наличие собственных источников дохода является признаком самостоятельности любого уровня власти.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ определяет местное самоуправление как самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Поскольку закон существенно изменил концепцию местного самоуправления, то встают задачи по совершенствованию правовой реформы местного самоуправления и его теоретического обеспечения. Если осуществление этой реформы будет проводиться только бюрократией, то она сведется к приспособлению местного нормотворчества к федеральному и никакие новеллы нового закона не будут реализованы на местном уровне, так как на нем уже давно привыкли ждать указаний сверху. «Мы полагаем, – пишет, А.В. Новокрещенов, что объединяющим началом «местного сообщества следует считать муниципальный интерес – общую цель социального благоустройства соответствующей территории» [6]. Поэтому главной задачей местной общественности является поиск форм, которые бы позволили сделать местное нормотворчество творчеством населения с учетом местных особенностей, дали бы доступ к нему народной инициативе, тем более что законодатели установили жесткую монополию не только на процедуру принятия законов, но даже и на их предварительное обсуждение, игнорируя научную общественность, которая становится все более авторитетной силой в возрождающемся гражданском обществе.

Следствием пренебрежения законодателем потенциала региональной правовой науки является несовершенство принимаемых нормативных правовых актов, в которые вносятся бесконечные дополнения и изменения, лишая их стабильности. Законы становятся законами по случаю, на один день, средством оперативного управления, а в правовой базе местного самоуправления царствует шаблон, когда действия федеральных правовых норм механически переносятся в местное нормотворчество. Поэтому использование научного потенциала и культурного богатства местной жизни, лидерство в вопросах культуры и интеллектуальной собственности является реальной перспективой самобытного развития России и, в частности, местного самоуправления. «Процесс образования новых элит, – отмечает О.А. Андреева, проходит в конкурентной борьбе с учетом параллельного освоения политехнологиями принципов и правил этой борьбы» [7]. Эта самобытность может быть выявлена и зафиксирована социально-правовыми средствами, главным образом, на местном уровне.

В субъектах Российской Федерации проводятся муниципальные выборы, а местное самоуправление осуществляется в формах, соответствующих требованиям Конституции РФ и обновленного Федерального законодательства. В Российской Федерации практически не осталось территорий, население которых не реализовало бы еще свое конституционное право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. В ряде случаев органы местного самоуправления не имеют возможности осуществлять свои конституционные полномочия по формированию, утверждению и исполнению местных бюджетов, установлению местных налогов и сборов, управлению муниципальной собственностью и так далее, что не соответствует не только внутреннему, но и международному праву и, в частности, ст. 4 Европейской хартии о местном самоуправлении.

Такое положение не только ущемляет права граждан на участие в местном самоуправлении, но и значительно затрудняет проведение выборов в органы государственной власти, так как в ходе избирательного процесса обязательным является участие в нем местного самоуправления, которое преимущественно организует и обеспечивает эти выборы, предоставляет возможность для агитации, обеспечивает встречи с избирателями, в поддержку кандидатов и т.д. Конституционное право граждан на непосредственное участие в управлении в значительной мере может быть реализовано на местном уровне, а там, где этот уровень власти функционирует слабо, там и право становится нереализованным. Новый Федеральный закон № 131 «О местном самоуправлении» ликвидирует этот пробел, так как право на местное самоуправление делегируется всем без исключения муниципальным образованиям. В ходе муниципальной реформы не стало территорий, не охваченных местным самоуправлением, так как по всей территории государства для него выделяются необходимые финансовые средства и создана правовая база.

Ряд нерешенных проблем, вызванных экономическими трудностями, неполнотой законодательного регулирования, в первую очередь, отсутствием четкого разграничения компетенции между федеральными, муниципальными и региональными органами власти, приводят к разногласиям и конфликтам интересов между органами государственной власти и местного самоуправления. Как считает В.В. Гулина, «основная цель местного самоуправления связана с обеспечением удовлетворения основных потребностей всего населения муниципального образования, так как низовая самоуправленческая структура в наибольшей степени способна отражать интересы данного населения» [8]. В будущем предстоит кропотливая работа государственной власти по разрешению таких вопросов, а научное сообщество также должно принимать участие в этом процессе посредством теоретического обоснования практических решений. Проблема нередко усугубляется субъективным фактором – неумением, а подчас и нежеланием соответствующих должностных лиц выработать согласованные решения, направленные на взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных органов власти в интересах населения.

Но следует указать, что после принятия Федерального закона «О местном самоуправлении» положение стало заметно меняться в лучшую сторону. Проведена большая работа по приведению в соответствие массива местных правовых актов с федеральным законодательством, активно формируются в соответствии с законодательством органы местного самоуправления, вносятся коррективы в базовые документы такие, как: уставы, положения, статуты и другие документы, регламентирующие местное самоуправление. Приведение органов самоуправления в соответствие с законом позволяет устранить ряд несоответствий между федеральным и местным нормотворчеством. Важнейшим моментом муниципальной реформы является разграничение полномочий между уровнями власти, когда каждый уровень наделяется своей компетенцией, имеет права и несет ответственность по вопросам своего ведения. Масштабность этих задач определяется тем, что реа-

лизация их намечена на длительное время, но уже в настоящее время проходят выборы в органы местного самоуправления по новым правилам, в ходе которых представительная власть начинает играть главную роль в решении местных дел, тогда как исполнительные органы подотчетны ей.

Второй аспект реформы заключается в разделении ответственности по социальным обязательствам государства. На местный уровень спускается решение таких значимых вопросов, как монетизация льгот, жилищно-коммунальные субсидии, содержание дошкольных и иных воспитательных учреждений, вопросы медицинского обслуживания граждан и многие другие. При этом вопреки существующему мнению, государство не уходит от решения этих проблем, а просто передает их на местный уровень с соответствующим финансовым обеспечением, а в необходимых случаях и с прямой финансовой помощью местным органам власти. Предполагается, что в краткосрочной перспективе положения нового закона о местном самоуправлении будут реализованы в местных правовых актах, а структура публичной власти в РФ приобретет полностью конституционный характер. В конечном счете, это позволит в более полной мере реализовать конституционное право граждан на участие в государственном и муниципальном управлении как в непосредственной форме, так и через институты гражданского общества. Таким образом, определение феномена местного самоуправления будет способствовать развитию науки муниципального права.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Бондарев С.В.* Евразийский проект модернизации местной власти в современной России: социально-философские и политико-правовые аспекты // *Философия права*. – 2010. – № 4. – С. 110.
2. *Чебатарев Т.Н.* Консолидация публичной власти в регионе // *Научные труды РАИОН*. – 2002. – № 2. – С. 332.
3. *Дубинкин Э.В.* Социально-правовая природа исполнительных органов местного самоуправления // *Философия права*. – 2009. – № 5. – С. 62.
4. *Дубинкин Э.В.* Социально-правовая природа исполнительных органов местного самоуправления // *Философия права*. – 2009. – № 5. – С. 61.
5. Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11.04.98 г. № 55-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. – 1998. – № 36.
6. *Новокрещенев А.В.* Местное сообщество как основа местного самоуправления // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2011. – № 10. – С. 11.
7. *Андреева О.А.* Политико-правовое обеспечение представительства на уровне местного самоуправления // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2007. – № 5. – С. 20.
8. *Гулина В.В.* Функциональное назначение местного самоуправления как политико-правового института // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2011. – № 9. – С. 11.

Статью рекомендовала к опубликованию д.ф.н., профессор О.А. Андреева.

Земченков Николай Федорович – Технологический институт федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» в г. Таганроге; e-mail: Zemchenkovn@list.ru; 347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44, ГСП 17А; тел.: 88634371631; кафедра гражданского права; к.филос.н.; доцент.

Zemchenkov Nikolai Fedorovich – Taganrog Institute of Technology – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”; e-mail: Zemchenkovn@list.ru; GSP 17A, 44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia; phone: +78634371631; the department of civil law; can. of phil. sc.; associate professor.