

ББК 67.4

Е.Г. Корж**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ**

Рассматриваются проблемы правотворчества местного самоуправления и соответствия нормативно-правовой базы с нормами Конституции РФ. Условия принятия федеральных законов о местном самоуправлении. Перспективы развития законодательства в области местного самоуправления. Основное внимание уделяется созданию нормативной базы на федеральном уровне, и ее необходимости для организации деятельности местного самоуправления. Подчеркивается значимость принятия федеральных законов, регламентирующих вопросы проведения муниципальных выборов и местных референдумов, и финансово-бюджетной деятельности.

Местное самоуправление; конституционное регулирование; муниципальная служба; муниципальная реформа; гражданское общество.

E.G. Korzh**LEGAL PROVISION OF LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN
FEDERATION: PROBLEMS AND WAYS OF**

In work problems of right creativity of local government and compliance of standard and legal base with standards of the Constitution of the Russian Federation are considered. Conditions of adoption of federal laws on local government. Prospects of development of the legislation in the field of local government. The main attention is given to creation of regulatory base at federal level, and its need for the organization of activity of local government. The importance of adoption of the federal laws regulating questions of carrying out municipal elections and local referenda, and the financial and budgetary activity is emphasized.

Local government; constitutional arrangements; municipal service; the municipal reform; civil society.

Принятая в 1993 г. Конституция РФ создала необходимую конституционно-правовую основу для самостоятельного решения местными сообществами вопросов местного значения, а также для реализации коллективных интересов граждан, связанных с местом их проживания. Как отмечает М.А. Костенко, одним из важнейших аспектов деятельности местного самоуправления является правотворчество, Конституция Российской Федерации, помимо финансово-экономической самостоятельности, устанавливает и юридическую самостоятельность, направленную на необходимость правовой регламентации достаточно широкого круга вопросов местного значения) [1]. Правовая реформа в современной РФ непосредственно связана с правовым обеспечением местного самоуправления и отражением в ней тех изменений, которые произошли в государстве, а именно: на местный уровень должно быть перенесено обязательство государства по защите конституционных прав и свобод граждан и реализация их полномочий в области местного самоуправления.

Первый федеральный закон о местном самоуправлении был принят в сложных условиях. После роспуска Советов народных депутатов в 1993 г. (Указом Президента РФ Б.Н. Ельцина) все их полномочия перешли к главам соответствующих администраций. Затем по тем же указам стали создаваться новые органы местного самоуправления, в которых вся власть оказалась в руках глав администраций; они постарались оставить ее у себя в максимальной степени и после создания новых представительных органов. Принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

ции» от 28 августа №154-ФЗ несет на себе печать тех стремительных событий [2]. В ходе правовой реформы указанный закон выполнил свою историческую миссию и стал в ряде случаев тормозом муниципальной реформы. Эти проблемы стали предметом обсуждения в теории государства и права и, в частности, в трудах юридических кафедр ТРТУ.

В настоящее время на федеральном уровне создана нормативная база, необходимая для организации деятельности местного самоуправления. В развитие конституционных норм разработан и принят новый основополагающий нормативно-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, которая обобщила европейский и мировой опыт, «восполнила пробелы в нормативах по определению и защите прав местных органов власти, которые ближе всего к населению, и в представлении населению возможности активного участия в принятии решений, затрагивающих его повседневную жизнь»[3]. 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 не 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 большой 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, действующий закон о местном самоуправлении не содержит четкого разграничения компетенции по уровням власти, что мешает проводить четкую 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 новый закон радикально изменил концепцию местного само-

управления, перед юридической мыслью встанут задачи по совершенствованию правовой реформы местного самоуправления. Если осуществление этой реформы будет проводиться только бюрократией, то она сведется к приспособлению местного законодательства к федеральному. Никакие новеллы нового закона не будут реализованы на местном уровне, так как на нем уже давно привыкли ждать указаний сверху. Поэтому главной задачей местной юридической общественности является поиск форм, которые бы позволили сделать местное законодательство 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 юридическую и научную общественность, которая становится все более авторитетной силой в нарождающемся гражданском обществе.

Следствием пренебрежения законодателем потенциала региональной правовой науки является несовершенство принимаемых нормативно-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 на местное законодательство. Поэтому использование научного потенциала и культурного богатства местной жизни, лидерство в вопросах культуры и интеллектуальной собственности и т.д. является реальной перспективой самобытного развития России и, в частности, местного самоуправления. Эта самобытность должна быть выявлена и зафиксирована правовыми средствами, главным образом, на местном уровне.

На территориях субъектов Федерации проводятся муниципальные выборы, и местное самоуправление осуществляется в формах, соответствующих требованиям Конституции Российской Федерации и обновленного Федерального законодательства. Полное формирование органов местного самоуправления еще не завершено, так как законом на это отведено время до 1 января 2006 г. В Российской Федерации существуют территории, население которых еще не реализовало свое конституционное право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. В ряде случаев органы местного самоуправления не имеют возможности осуществлять свои конституционные полномочия, в частности, по формированию, утверждению и исполнению местных бюджетов, установлению местных налогов и сборов, управлению муниципальной собственностью и так далее, а это не соответствует не только внутреннему, но и международному праву и, в частности, ст. 4 Европейской Хартии о местном самоуправлении. Это 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 другие формы общения с избирателями.

В городских и сельских поселениях, где отсутствуют органы местного самоуправления, не могут собираться местные налоги и сборы, поскольку правом устанавливать их могут обладать представительные органы местного самоуправления. Это не соответствует ст. 130 Конституции РФ, закрепляющей положения, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Гарантией этого права является норма ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №154-ФЗ, закрепляющая право населения на осуществление местного самоуправления, указывая, что этим правом обладает каждый гражданин в соответствии со ст. 32 Конституции РФ [4]. Помимо этого, конституционное право

граждан на непосредственное участие в управлении в значительной мере может быть реализовано на местном уровне, а там, где этот уровень власти не функционирует, там и право становится нереализованным. Новый закон о местном самоуправлении ликвидирует этот пробел, так как право на местное самоуправление делегируется им всем без исключения муниципальным образованиям. В ходе муниципальной реформы не будет больше территорий, не охваченных местным самоуправлением, так как по всей территории выделяются необходимые финансовые средства и будет создана необходимая правовая база.

Ряд нерешенных проблем, вызванных экономическими трудностями в стране, неполнотой законодательного регулирования (в первую очередь, отсутствием четкого разграничения компетенции между федеральными, муниципальными и региональными органами власти), приводят к разногласиям и конфликтам между органами государственной власти и органами местного самоуправления. В будущем предстоит кропотливая работа органов законодательной, исполнительной и судебной государственной власти по разрешению таких разногласий и конфликтов. Научное сообщество также должно принять участие в этом процессе посредством теоретического обоснования практических решений.

Проблема нередко усугубляется объективным фактором – неумением, а подчас и нежеланием соответствующих должностных лиц вырабатывать согласованные решения, направленные на взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных органов власти в интересах населения.

Но следует указать, что после принятия Федерального закона №131-ФЗ положение стало заметно изменяться 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, статусы и др. документы, регламентирующие местное самоуправление. Приведение органов самоуправления в соответствие с законом позволяет устранить ряд несоответствий между федеральным и местным законодательством. 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 реализация их намечена на длительное время до 1 января 2006 г. Но уже в настоящее время проходят выборы в органы местного самоуправления по новым правилам, в ходе которых представительная власть будет играть главную роль в решении местных дел, тогда как исполнительные органы будут 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 с прямой финансовой помощью местным органам власти. Предполагается, что в краткосрочной перспективе положения нового закона о местном самоуправлении будут реализованы в местных правовых актах, и структура 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.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Костенко М.А.* Муниципальное правотворчество: проблемы и перспективы развития // Проблемы современной юридической науки в свете политико-правового реформирования России. – Таганрог: Изд-во ТИУиЭ. – 2002. – Вып.1. – С. 65-69.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа №154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.
3. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: Федеральный закон от 11.04.98 № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36.
4. *Хачатурян Б. Г.* Дискуссионные вопросы Российского местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2000. – № 2. – С. 31.
5. *Богданова Н.А.* К вопросу о конституционной природе местного самоуправления // Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. – М., 2006. – С. 32.

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

Корж Елена Григорьевна – Технологический институт федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» в г. Таганроге; e-mail: egkorzh@mail.ru; 347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44, ГСП 17А; тел.: 88634371631; кафедра гражданского права; ассистент.

Korzhenko Elena Grigorievna – Taganrog Institute of Technology – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”; e-mail: egkorzh@mail.ru; GSP 17A, 44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia; phone: +78634371631; the department of civil law; assistant.

ББК 67я73

С.Н. Макаренко, А.С. Макаренко

**ПРОБЛЕМА СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО
ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Анализируется проблема формирования гражданского общества в России. Взаимоотношение общества и государства. Признаки и особенности гражданского общества. Политический и юридический аспекты свободы индивида и гражданина. Гражданское общество выступает опосредующим звеном между свободным индивидом и централизованной государственной волей. Без зрелого гражданского общества невозможно построение правового демократического государства, поскольку именно сознательные свободные граждане способны создавать наиболее рациональные формы общественных отношений с целью функционирования государства.

Гражданская инициатива; правовое государство; общественные организации; законность; трансформация общественной системы; совершенствование законодательства.

S.N. Makarenko, A.S. Makarenko

**PROBLEM OF FORMATION OF INSTITUTES OF CIVIL SOCIETY
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

The paper analyzes the problem of the formation of civil society in Russia. The relationship between society and the state. Features and characteristics of civil society. Political and legal aspects of the freedom of the individual and citizen. Civil society advocates mediating link between