



И.В.Фасеев

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление вновь находится в состоянии реформы. Проблемы его территориальной организации приобрели в настоящее время особую актуальность, поскольку именно их решение ставится в основу реформы.

**Что мы имеем?
Почему
территориальная
организация
местного
самоуправления
оказалась
в центре
реформы?**

Полемика о территориальной организации местного самоуправления не нова. Она началась еще при подготовке Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции 1995 г.

Так, в «президентском» законопроекте предусматривалась поселенческая модель территориальной организации местного самоуправления, а в альтернативном проекте – двухуровневая система, основывающаяся на существующем административно-территориальном делении¹. В результате компромисса двух несовместимых концепций регулирование территориальной организации местного самоуправления оказалось осуществлено неполно, несистемно и противоречиво. В итоге сложилось несколько различающихся структур территориальной организации местного самоуправления.

К настоящему времени в различных субъектах Федерации принято несколько вариантов территориальной организации органов местного самоуправления.

1. Система районных органов местного самоуправления (так называемая территориальная модель).

Органы местного самоуправления городов, поселков и сельских округов (сельсоветов) упразднены. Местные администрации преобразованы в подразделения администрации района. Главы местных администраций назначаются главами районов.

2. Система органов местного самоуправления районов и городов областного (республиканского) значения.

Отличается от предыдущего варианта тем, что некоторые города имеют статус областного (республиканского) значения, не входят в состав районов и имеют самостоятельные органы местного самоуправления.

¹ Российская Федерация. 1994. № 15.

3. Поселенческая система органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления районов упразднены. Местные районные администрации преобразованы в подразделения исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации. Главы районных администраций назначаются губернаторами (президентами республик). Действуют самостоятельные органы местного самоуправления городов, поселков и сельских округов.

4. Двухуровневая структура органов местного самоуправления.

Действуют самостоятельные органы местного самоуправления районов, городов, поселков и сельских округов. Города областного (республиканского) значения не входят в состав районов.

5. Смешанная структура органов местного самоуправления.

В отдельных районах субъекта Федерации действует поселенческая модель, районная или двухуровневая.

6. Смешанная структура государственных органов местной власти и органов местного самоуправления.

В городах и районах действуют государственные органы местной власти (как правило, в городах республиканского значения)².

7. «Вырожденная» структура органов местной власти в городах федерального значения (Москве и Санкт-Петербурге).

Органы местного самоуправления существуют лишь формально, их полномочия несущественны, они не имеют никакого практического влияния и лишь составляет псевдодемократическую декорацию к монопольной исполнительной власти.

В результате общество сталкивается с множеством политических, социальных и экономических проблем.

Упразднение конституционных органов местной публичной власти привело практическому отсутствию общественного контроля над деятельностью местной власти, ее бюрократизации.

При этом население отдельных территорий «выпадает» из сферы обеспечения социальными услугами, вследствие управленческого (рост уровней иерархии) и физического удаления территорий от органов, принимающих решения. У административных органов, созданных вместо местного самоуправления, отсутствует мотивация в решении задач социально-экономического развития территории. В местной экономике и хозяйственной деятельности складывается чрезмерная концентрация влияния и монополизация хозяйственной жизни, благоприятные условия для роста коррупции, теневой экономики, усиления влияния организованной преступности.

Наряду с органами местного самоуправления создаются территориальные органы, дублирующие функции органов местного самоуправления.

В границы городов включаются территории, не предназначенные для развития городской застройки, в некоторых случаях составляющие значительные территории, которые никогда в обозримом

² Информационно-аналитический материал «Проблемы и перспективы развития территориальных основ местного самоуправления». – М., 2001.

будущем не будут использоваться для развития городских инфраструктур.

Множественность территориальной организации местного самоуправления затрудняет установление единых принципов для регулирования финансового обеспечения местных бюджетов.

В большинстве случаев упразднение местного самоуправления осуществлялось с различными нарушениями Конституции и федерального законодательства, поэтому законность этих решений находится под вопросом³.

Наряду с сомнениями в законности упразднения местного самоуправления в отдельных поселениях и территориях вызывает сомнение и целесообразность данных преобразований, что порождает в регионах политические конфликты и напряженность, поскольку местное самоуправление является одним из основных факторов влияния в регионах.

Наличие такого «букета» проблем, создает постоянную нестабильность в обществе, почву для сомнений в компетентности и дееспособности институтов власти, способствует развитию постоянно текущих социально-политических конфликтов на региональном и местном уровне.

Перед Комиссией Козака, встал вопрос: как будут исполняться полномочия по решению вопросов местного значения, если в одних субъектах Федерации органы местного самоуправления имеются только в районах, в других – только в городских и сельских поселениях, а в третьих вопросы местного значения решаются подразделениями органов государственной власти субъектов Федерации? Комиссия справедливо пришла к выводу, что в таких условиях невозможно юридически эффективно разграничить полномочия и обеспечить их исполнение финансовыми средствами, организовать эффективное взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления и обеспечить эффективное исполнение обязательств государства перед гражданами.

О чем спорим?

По вопросам взаимодействия органов государственной и местной власти, роли местного самоуправления в современном российском государстве, территориальной организации местного самоуправления ведется много дискуссий, опубликовано множество материалов. Не ставя целью отразить все мнения и аргументы, рассмотрим наиболее распространенные точки зрения на территориальную организацию местного самоуправления.

Как правило, сторонники поселенческой модели абсолютизируют обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти, абсолютизируют их самостоятельность и их независимость друг от друга и органов государственной власти. Вследствие этого они считают недопустимыми иерархически

³ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» / С. С. Митрохин, И. Ф. Фасеев, Р. К. Надеев // Журнал российского права. – 1997. № 10. С. 65–76.

обусловленные отношения между ними и категорически отвергают возможность двухуровневой системы органов местного самоуправления.

Безусловно, административно-директивная соподчиненность в демократическом правовом государстве может быть только во внутренней деятельности единого органа власти. Все органы власти и лица, занимающие публичные должности, самостоятельны в рамках своей установленной законом компетенции и несут ответственность за свои действия перед законом через правосудие. Однако это вовсе не означает отсутствия в обществе и государстве иерархических отношений между органами публичной власти, которые и подразумеваются в понятии «уровни власти».

Так, по Конституции для обеспечения осуществления населением местного самоуправления первичными являются права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, права граждан непосредственно или через своих представителей участвовать в управлении делами государства, самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий и вытекающая отсюда их организационная самостоятельность, а вовсе не территориальная обособленность местного самоуправления.

Территориальная модель обосновывается тем, что, по мнению ее сторонников, поселенческие органы местного самоуправления неэффективны вследствие необеспеченности бюджетов сельских территорий и малых городов доходными источниками и наличия значительных административных издержек на содержание органов местного самоуправления небольших поселений.

Другой тезис состоит в том, что субъекты Федерации несут большие издержки при регулировании межбюджетных отношений с несколькими сотнями муниципальных образований.

Предмет еще одной дискуссии формулируется так: на каком уровне должна заканчиваться система государственной власти, и на каком – начинаться местное самоуправление? В ряде субъектов Федерации считают, что города и районы должны управляться органами государственной власти, а органы местного самоуправления действовать только в поселках и сельских поселениях.

Эта точка зрения обосновывается различными тезисами: от неготовности России к демократическим правовым формам управления государством (неприемлемости местной демократии, чуждой самобытной российской государственности), до того, что местное самоуправление в России должно быть институтом исключительно общественной деятельности населения, аналогичным институту земства в пореформенной России конца XIX начала XX веков, или в еще более крайнем варианте – аналогичным домкомам, существовавшим при советской власти.

Правомерность такого подхода рассматривалась в Конституционном Суде⁴, который по этому вопросу сформулировал свою право-

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П.

вую позицию, содержащую важные для правоприменительной практики положения, но в итоге окончательного разрешения данного вопроса не дал.

Таким образом, оказывается, что наиболее распространенные концепции территориальной организации местного самоуправления принципиально противоречат друг другу.

**Как должно
быть?**

То, что в субъектах Федерации сложились такие принципиально различающиеся территориальные структуры местного самоуправления, поднимает вопрос: о существовании каких-либо объективных закономерностей территориальной организации местной публичной власти. Может быть, действительно каждый губернатор или, на худой конец, каждая политическая сила, взявшая верх в регионе, вольны организовать систему местной власти так, как им заблагорассудится? И сложившееся многообразие не недостаток, а благо? Наконец, не следствие ли это федеративного устройства государства?

Анализ государственного устройства различных стран в различные исторические эпохи показывает, что система государственного управления является многоуровневой, а каждому уровню власти подведомственна определенная территория.

Каждый уровень власти имеет свою естественную правовую природу, проистекающую из сложившейся в соответствующий исторический период формы государственности той или иной страны и социально-хозяйственной культуры (уклада, образа жизни) населения, проживающего на ее территории. Следовательно, органы власти каждого уровня имеют свою компетенцию и полномочия, естественным образом возникающие из общественных интересов, составляющих обобщенную совокупность потребностей субъектов соответствующей социально-экономической общности.

В различные исторические периоды развития, в зависимости от социально-экономического уклада и формы государственности компетенция различных уровней власти существенно различается. Однако в любом государстве, имеющем в своем составе территории со сформировавшимися региональными и локальными рынками, соответствующие национальные, территориальные и местные органы власти имеют определенную степень автономии и самостоятельности и в пределах собственной компетенции независимы друг от друга⁵.

Таким образом, в национальных государствах существуют общенациональные, региональные, субрегиональные и местные органы власти, имеющие определенную автономию, самостоятельность и независимость, друг от друга, (собственную компетенцию), что позволяет считать это явление универсальным принципом развития общественных отношений, объективной общественной закономерностью.

⁵ Представление о роли городов и городского самоуправления в становлении рыночной экономики современного западно-европейского капитализма в XV–XVIII веках можно получить из фундаментального труда Фернана Броделя. См.: Ф. Бродель. Структуры повседневности. – М., 1986.

**Какова должна
была быть
территориальная
организация
местного
самоуправления
в соответствии
с Конституцией?**

Без ответа на этот вопрос сложно сопоставить и оценить сложившуюся на практике территориальную организацию местного самоуправления и предложения по ее совершенствованию.

Довольно широко распространено представление о том, что со вступлением в силу нового закона местное самоуправление начало формироваться с чистого листа, должны были создаваться муниципальные образования, пересматриваться территории подведомственных органам местного самоуправления. Однако, на самом деле, такой подход не имеет конституционно-правовых оснований. Чтобы понять это, нужно вернуться к вехам недавней истории.

Реформа системы местной власти в Российской Федерации началась с конституционной реформы 1991 года, когда местным советам был дан статус органов местного самоуправления⁶. Осуществление местного самоуправления регулировалось Законом Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (от 6 июля 1991 года). В ходе поэтапной конституционной реформы осенью 1993 года местные советы были распущены, а их полномочия исполнялись местными администрациями.

После принятия Конституции (декабрь 1993) и до вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года местное самоуправление осуществлялось в соответствии с «Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы»⁷ и Законом «О местном самоуправлении в Российской Федерации», которые применялись в части, не противоречащей Конституции.

Важно, что ни в одном из указанных нормативных правовых актов, ни в каком-либо другом не содержалось предписаний по изменению или пересмотру территорий, подведомственных существовавшим на тот период органам местного самоуправления, а также прекращения или приостановки деятельности местного самоуправления как института местной публичной власти.

Изменения института местного самоуправления, также как и института государственной власти при осуществлении конституционной реформы основывалась на принципах правопреемства существующими органами местной и государственной власти компетенции, полномочий и обязанностей, установленных новым конституционным строем.

Таким образом, территориальная структура органов местного самоуправления должна была соответствовать административно-территориальному делению субъектов Российской Федерации, существовавшему на дату принятия Конституции, то есть быть двухуровневой.

**Политическая
интрига**

Конечно, сторонники той или иной модели территориальной структуры местного самоуправления приводят множество рацио-

⁶ Понятие «местное самоуправление» впервые было применено в нашем законодательстве в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 года, поскольку к тому времени была осознана необходимость децентрализации государственного управления.

⁷ Утверждено Указом Президента от 26 октября 1993 года.

нальных обоснований своего подхода. Тем не менее, было бы слишком наивным полагать, что политические силы, участвовавшие в процессе реформ, руководствовались лишь правовыми или идеологическими парадигмами, а не собственными интересами.

В чем выражались интересы этих политических сил в период 1993–1997 годов, когда в основном сложилась нынешняя система организации местной власти?

Федеральный центр переживал кризис доверия населения, и ему как воздух нужна была поддержка региональных и местных сил влияния.

Сосредоточившие к тому времени в своих руках региональную власть губернаторы (как правило, выходцы из прежней партийно-бюрократической номенклатуры), назначенные на свои посты Президентом в награду за лояльность в августе 1991 года, нуждались в укреплении своего влияния накануне предстоящих выборов. Перед каждым из них стояла дилемма: сохранить свой пост (а значит и позиции своей клиентелы) или выбыть из дальнейшей игры.

Мэры городов и главы районов, уже вкусившие прелести самоуправления без участия депутатского корпуса и контроля со стороны населения и депутатов, были заинтересованы в сохранении «единначалия» на местном уровне и всех выгод такого положения. С другой стороны, в это время происходила структурная перестройка экономики, отношений собственности, ускоренная приватизация государственной собственности. Представители каждой из указанных политических сил в этих преобразованиях преследовали свои выгоды. Поэтому всех устраивала сложившаяся к этому времени правовая неопределенность. Не случайно Совет Федерации не одобрил ни одного закона, регулирующего правоотношения в сфере местного самоуправления⁸.

Интрига в этом треугольнике состояла в том, что федеральный центр добивался лояльности, закрывая глаза на подавление в субъектах Федерации местной демократии, гражданского общества и гласности, на складывающуюся автократизацию политической власти и монополизацию хозяйственной жизни в провинции. С другой стороны, федеральный центр «заигрывал» с главами местной исполнительной власти, предоставив им практически неограниченную власть на местном уровне⁹. В результате многие субъекты Федерации трансформировались в «президентские республики» и губернаторские «удельные княжества», а на местах образовались ничуть не уступающие им по самоуправству «мэрские» муниципальные образования, в которых все местное самоуправление и вся политическая власть осуществляется одним лицом – главой местной администрации.

Так, все стороны треугольника оказались в выигрыше.

Проиграло только гражданское общество и население, во имя которого и провозглашались демократия, рыночная экономика и местное самоуправление.

⁸ Конечно, было бы несправедливо «стричь» всех под одну гребенку.

В конце концов, более чем в 10 субъектах Федерации выборные органы местного самоуправления сформировались в полном соответствии с законодательством.

⁹ Этот процесс начался еще осенью 1991 года, когда были отменены выборы глав местных администраций, с целью «посадить на крючок» местную партийно-бюрократическую номенклатуру.

**Что же
можно ожидать
от новой
реформы?**

Если оставить в стороне декларации, то взгляды федерального центра на проблемы местного самоуправления и способы их решения можно оценить по упомянутой выше Концепции, а также новой (2003 г.) редакции Федерального закона.

Концепция основывается на предложении ввести двухуровневую территориальную структуру местного самоуправления. Это обосновывается «необходимостью одновременного решения двух задач – приближения местного самоуправления к населению и обеспечения эффективности деятельности муниципальных образований в решении вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий», с одной стороны и необходимостью двухуровневой системы местных бюджетов для обеспечения местного самоуправления финансовыми средствами с другой¹⁰.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», которая также является концептуальным источником реформы.

Из сказанного выше вытекает закономерность именно двухуровневой территориальной структуры местного самоуправления. В то же время, в Концепции и новой редакции Федерального закона за основу территориальной организации местного самоуправления взяты иные принципы, зачастую не имеющие прочного научного и практического обоснования.

Так, содержание деятельности (соответственно и правовая природа) субрегиональных органов местного самоуправления (районов) определяется как решение межмуниципальных задач и тех задач, которые более эффективно реализуются на больших территориях, чем территории муниципалитетов, в частности исполнение отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления.

На наш взгляд, первый тезис совершенно неприемлем, так как любые проблемы, возникающие между органами публичной власти одного уровня, решаются в рамках договорных отношений между ними. Предназначение центральных органов власти в любом государстве вовсе не состоит в регулировании отношений между провинциями, а, напротив, заключается в решении проблем государства как целого. Точно так же субрегиональные органы местной власти решают не вопросы взаимодействия и кооперации между отдельными муниципалитетами, а проблемы развития социально-экономических отношений на этой территории как социально-экономической целостности.

Второй тезис так же методологически неверен, ибо территории муниципалитетов входят в состав районов. Для разграничения функций субрегиональных органов публичной власти и локальных органов публичной власти важна не территория реализации функции, а ее масштаб, значимость данной функции для всей субрегиональной социально-экономической общности. К тому же зачастую оказывается, что наделять отдельными государственными полномочиями необходимо как раз органы местного самоуправления поселений, а не районов.

На первый взгляд, может показаться не столь существенным, как обосновывается движение в правильном направлении, если бы из неверной посылки со всей логической закономерностью не следовали неверные выводы. Например, предлагается, чтобы представительные органы местного самоуправления муниципальных округов (районов) состояли из членов (глав муниципалитетов и депутатов), делегированных муниципалитетами, входящими в состав района, а руководители исполнительных органов не избирались населением, а назначались представительным органом местного самоуправления района на основе контракта. Фактически это означает практически полный отказ от выборного процесса на уровне субрегиональной власти.

В таком случае, районные органы местной власти не будут соответствовать правовой природе публичной власти. Трудно считать их и органами местного самоуправления, поскольку прямой связи с населением у них не будет¹¹.

Какие же решения предложила Комиссия Козака в сфере своего прямого назначения?

В вопросах разграничения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти радикальных новшеств не предвидится.

Принципиальным является предложение исчерпывающим образом разграничить полномочия органов местного самоуправления муниципальных округов (районов) и установить исчерпывающий перечень предметов ведения местного самоуправления (вопросов местного значения). Хотя совокупность предметов ведения и полномочий местного самоуправления практически остается неизменной, предлагаемое их распределение по уровням местной власти остается дискуссионным.

Во-первых, как учесть то разнообразие природных, климатических, демографических условий и различающихся на порядок уровни социально – экономического развития регионов, когда даже в пределах одного субъекта Федерации эти факторы могут быть несопоставимы?

Во-вторых, при разграничении полномочий не делается различия между властными полномочиями органов местного самоуправления, которые действительно не могут пересекаться и должны быть однозначно разграничены, и их правами как органов публичной власти общей компетенции, самостоятельно за счет собственных средств и оказывать населению общественные услуги.

В-третьих, остались не определенными принципы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере правового регулирования осуществления местного самоуправления. Также не сформулированы и принципы определения собственной компетенции органов местного самоуправления. Учитывая, что установление общих принципов организации органов местного са-

¹¹ Следует отметить, что в результате многочисленных дискуссий авторы законопроекта, и в первую очередь Д. Н. Козак, пошли на уступки и сохранили возможность избрания представительных органов районов прямым голосованием, хотя в первоначальной редакции законопроекта однозначно устанавливалось, что представительный орган района будет состоять из глав администраций, входящих в состав района муниципалитетов.

¹² В Федеральном законе вводится достаточно много новелл в правовом регулировании местного самоуправления. Однако их оценка выходит за рамки темы статьи.

моуправления является предметом совместного ведения Федерации и ее субъектов, а перечень вопросов местного значения и принципы, устанавливающие порядок их определения, в Конституции не установлены, приходится отметить, что Комиссия не смогла предложить приемлемые решения. Очевидно, данные вопросы останутся неразрешенными, а значит и источниками новых проблем и конфликтов¹².

Проблемы городов

Кризисные явления, все в большей и большей степени охватывающие города, и не только на территориях с нестабильными климатическими условиями, придают их проблемам особое значение.

В настоящее время, города либо являются самостоятельными муниципальными образованиями и имеют статус областного (краевого, республиканского) значения, либо входят в состав районов. В последнем случае, города зачастую не имеют статус муниципального образования, собственных органов публичной власти и управляются подразделениями исполнительных органов местного самоуправления районов.

В советский период в целях снижения административных издержек в городах и поселках районного подчинения, являвшихся административными центрами районов, органы местной власти могли не создаваться, а их полномочия исполняли местные органы власти района. Если административным центром района являлся город областного значения, органы местного самоуправления района могли не создаваться, а их полномочия осуществляли органы местного самоуправления административного центра.

Такой подход имел смысл в условиях плановой экономики и жестко централизованного государственного управления, хотя и нельзя сказать, что это было повсеместным правилом.

В постсоветский период были упразднены органы публичной власти во множестве городов и поселков, не являющихся административными центрами. Трудно себе представить, чтобы город, функционирующий согласно современной управленческой теории по «организмическим» закономерностям мог развиваться без «мозгов» – органов управления. А статистика показывает, что только в половине из более чем 1000 российских городов имеются выборные органы местного самоуправления! А в поселках городского типа положение еще хуже – органы местного самоуправления избраны менее чем в четверти из двух тысяч.

Среди проблем городов можно выделить следующие:

- хроническая недостаточность собственных доходов;
- несистемность, несогласованность и противоречивость правового регулирования в сферах организации местной публичной власти и управления жилищно-коммунальным хозяйством, иными инфраструктурами жизнеобеспечения городов; земельных

- отношений и отношений собственности; развития городских территорий, городского строительства и урбанизации;
- деградация жилищно-коммунального хозяйства и инфраструктур жизнеобеспечения городов;
 - нерациональное, хаотическое развитие жилых и промышленных зон и застроек в городах, ухудшение экологического состояния городской и окружающей города природной среды;
 - правовая неурегулированность отношений между сельскими территориями и городами, а также между поселениями сильно урбанизированных территорий, составляющих мегаполисы;
 - необоснованная экспансия органов управления городов на окружающие город территории;
 - монополизация политической и хозяйственной жизни в городах, ведущая к нерациональному использованию имеющихся экономических ресурсов в ущерб интересам населения, которое не имеет возможности воздействовать на исполнительную власть.

Могут ли предложения Комиссии Козака по территориальной организации местного самоуправления способствовать решению проблем городов?

По крайней мере, с уверенностью можно утверждать, что Комиссия такой задачи не видела и перед собой не ставила. Ни в Концепции, ни в Федеральном законе города не рассматриваются как отдельные объекты управления. Такой вывод следует из того, что, во-первых, вместо понятия города как объекта управления органов местного самоуправления Комиссия рассматривает городское поселение, в состав которого могут входить и сельские населенные пункты, и другие территории. Причем никакие критерии, определяющие рациональность такого «симбиоза» и правила «жизни», в нем не устанавливаются.

К тому же, полномочия органов местного самоуправления сельских поселений и городских поселений одинаковы, следовательно, Комиссия не разделяет сельскую территорию и город как объекты управления. В материалах Комиссии не содержится также и ответа на вопрос о роли городов в социально-экономическом развитии окружающих территорий и сельских поселений.

Подходы Комиссии и нормы новой редакции Федерального закона не согласованы с градостроительным законодательством и не отвечают потребностям правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе естественного развития городов и урбанизированных территорий. Несмотря на огромные земельные ресурсы России, все более актуальным становятся вопросы ограничения экспансивного развития городов и повышения эффективности использования городских земель.

Должны ли быть сформулированы какие-либо рациональные ограничения «поглощения» городами сельских и иных территорий, которые ни в ближайшей, ни в отдаленной перспективе не будут использованы для развития города?

**Проблемы
сельских
территорий**

Проблемы сельских территорий для большинства регионов России еще более остры, чем проблемы городов, несмотря на то, что они очень редко оказываются в фокусе общественного внимания. Существовавшие многие столетия разрыв и отчуждение между высшими слоями общества и низшими (которые составляет в большинстве именно сельское население) не только не был преодолен, но в последнее десятилетие стал вновь усугубляться, принимая все более уродливые формы.

Решению этой проблемы в свое время положили свою жизнь многие выдающиеся общественные деятели России, составлявшие цвет нации. В частности основная часть деятельности российского земства состояла в фактической опеке и попечительстве над сельскими территориями. При Советской власти проблемы села и города решались обособленными отраслевыми органами управления, в первую очередь, на партийном уровне.

В настоящее время, вследствие экономического кризиса сельские территории и малые города оказались на грани выживания¹³. Трудо-способное население закономерно мигрирует из неблагоприятных для проживания поселений и территорий, которые вследствие этого теряют потенциал для развития и пустеют.

Необходимо иметь в виду, что в реальности большая часть населения поселков и малых городов фактически ведет сельский образ жизни, во всяком случае, натуральное хозяйство составляет значительную долю совокупного дохода населения.

Подходы Комиссии Козака свидетельствуют об отсутствии в отношении сельских территорий определенной политики.

Во-первых, об этом говорит довольно устойчивое восприятие районного уровня как вторичного, не самостоятельного института местного самоуправления, целью создания которого является лишь решение межпоселенческих задач.

Во-вторых, явно видна тенденция переложить решение проблем сельских территорий на города. Об этом свидетельствует и желание во что бы то ни стало сохранить города в составе районов, с тем, чтобы за счет их потенциала поддерживать сельские территории.

Получается, что государство обобрав до нитки малые города (90 процентов доходов уходит в федеральный и региональные бюджеты), перекладывает на них еще и обеспечение выживания нищающего села.

Эти подходы не позволят эффективно решать ни проблемы городов, ни проблемы сельских территорий.

На самом деле «оттягивание» части доходной базы городов в пользу сельских территорий замедлит, социально-экономическое развитие городов, развитие городских инфраструктур. Органы местного самоуправления городов, входящих в состав районов, будут вполне естественно стремиться приобрести самостоятельность и выйти из состава района, чтобы увеличить свой социально-экономический по-

¹³ За исключением расположенных вблизи крупных промышленных центров и в зонах благоприятных для сельскохозяйственного производства

тенциал и постоянно конфликтовать на этой почве с «районом» и «регионом».

Не принесет это позитивных результатов и для сельских территорий. Органы местной власти, не избранные прямым голосованием всем населением района, не будут иметь мотивации браться за решение проблем социально-экономического развития всей этой территории как целого социально-экономического организма, а будут обречены на «грызню» вокруг дележки «пирога» районного бюджета.

Проблемы городов федерального значения, мегаполисов и крупных городов

С точки зрения принципов территориальной организации местного самоуправления, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург имеют свои проблемы, сходные с проблемами крупных городов-мегаполисов, и свои особенности, связанные с их статусом субъектов Российской Федерации.

Рассматривая их в качестве мегаполисов, отметим, что проблема состоит в необходимости создания эффективной системы управления, обеспечивающей право на местное самоуправление входящих в их состав городов (таких как Зеленоград в Москве; Пушкин, Павловск, Пулково и др. в Санкт-Петербурге), поселков, отдельных сельских поселений, находящихся в пределах их городской черты. Проблема порождена тем, что общегородские органы власти (в первую очередь исполнительная власть), имея статус органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не склонны к децентрализации управления¹⁴, а напротив делают все, чтобы сосредоточить всю власть в собственных руках.

Москва первой подала пример централизации власти в крупных городах. В 1991 году были упразднены районные органы местного самоуправления и создана новая административно-территориальная структура, состоящая из 10 административных округов и 128 районов. В Санкт-Петербурге 19 районов и 111 муниципалитетов.

Для них характерна высокая централизация власти, бюрократизация управленческого аппарата, со всеми связанными с данными условиями последствиями. Все эксперты, не ангажированные властями, считают, что никакого местного самоуправления в них нет, а все, что делается в сфере реализации законодательства о местном самоуправлении, по большому счету является бутафорией.

Другая проблема состоит в усилении централизации и бюрократизации местной власти в крупных и средних городах, имеющих собственное (внутригородское) административно-территориальное деление. Как только появилась возможность упразднить внутригородские выборные органы местного самоуправления (с осени 1993 года), это было тотчас же использовано, хотя сами по себе территориальные органы управления (районные администрации) сохранились. Другими словами, удар был нанесен по местной демократии. Конституционные права граждан участвовать в управлении делами государства

¹⁴ Об особенностях правового регулирования местного самоуправления в городах федерального значения. Материалы «круглого стола». Москва 4-5 апреля 2002 года. Комитет по телекоммуникациям и средствам массовой информации Правительства Москвы.

были нарушены на местном уровне, фактически, в то же самое время, как только эти права были провозглашены Конституцией!

Оценивая деятельность Комиссии Козака, следует отдать ей должное и отметить, что она достаточно адекватно оценила ситуацию. В первоначальных материалах Комиссии предусматривалось обязательное создание выборных органов местного самоуправления в административно-территориальных единицах крупных городов, а также было намерение дать позитивные импульсы развитию подлинного местного самоуправления в городах федерального значения. Однако по мере согласования концепции с заинтересованными сторонами победили интересы городской бюрократии, и ждать прогресса в решении этих проблем в ближайшее время не приходится. Положения об обязательном введении представительной демократии и местного самоуправления на уровне городских районов в крупных городах из законопроекта были изъяты.

**Каковы
возможные
издержки?**

Горький опыт научил тому, что каждое новое поколение реформаторов учится только на своих ошибках, а каждый неофит, поклоняясь своим богам, готов разбить не только собственный лоб, но и головы, не имеющие к его начинаниям никакого отношения.

Не случится ли подобное и на этот раз? Гарантий не существует. И, прежде всего, это относится к вопросам территориальной организации местного самоуправления.

Федеральным законом предписывается, что повсеместно органы государственной власти субъектов Федерации должны установить границы муниципальных образований, то есть «поселений» и муниципальных районов, решить предоставлять ли «городским поселениям» статус муниципальных округов, провести разграничение муниципальной собственности между поселениями и муниципальными районами. После этого провести до ноября 2005 года выборы в органы местного самоуправления.

Какие же критерии кладутся в основу определения территорий местного самоуправления?

Среди 15 «требований» к установлению территорий муниципальных образований к строгим (измеримым) критериям можно отнести только 2 – численность населения и пешая доступность административного центра поселения туда и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения¹⁵.

Но ни то, ни другое требование не могут определять социально-экономические общности, складывавшиеся в течение многих десятилетий, а иногда и более длительного времени. Такой «кабинетный» подход скорее может привести к разрыву сложившихся социально-экономических и административно-управленческих связей.

Следует особо отметить еще одну немаловажную проблему, с которой столкнутся органы публичной власти всех уровней, в случае

¹⁵ Конечно, такой критерий был вполне обоснован в эпоху введения волостного управления в России, когда в сельской местности не было даже почтовой связи. Однако в XXI веке, веке, в котором понятие «глобальная деревня» из метафоры все в большей степени превращается в реальность, такой критерий может лишь напомнить – «смешно, коль не было бы так грустно»...

последовательного осуществления реформы территориальной организации местного самоуправления в направлении, очерченном в положениях федерального закона. В настоящее время административно-территориальное деление большинства субъектов РФ фактически совпадает с территориями, подведомственными органам местного самоуправления. Однако в результате пересмотра территорий местного самоуправления в соответствии с требованиями Федерального закона может сложиться ситуация, в которой административно-территориальное деление не будет совпадать с территориями муниципальных образований. Для городов, которые должны получить статус городского поселения либо войти в состав городского поселения, городская черта (граница города) не будет совпадать с границей городского поселения (границей муниципального образования). В соответствии с административно-территориальным делением определяются территории, на которые распространяется юрисдикция органов специальной компетенции (судов, прокуратуры, различных надзорных органов и т. д.). Углубляющееся расхождение административно-территориального деления и территорий муниципальных образований создаст в будущем значительные сложности во взаимодействии органов публичной власти различного уровня и правового регулирования в различных отраслях права.

В соответствии с Федеральным законом наименование муниципального образования должно определяться уставом. Но как должен называться городской округ, в состав которого входит еще 10 деревень? Может повториться история, аналогичная ситуации с трактовкой понятия «муниципальное образование» в соответствии со старой редакцией Федерального закона. В уставах муниципальных образований стали обычными такие названия как «муниципальное образование город Энгельс», «муниципальное образование город Энгельс и Энгельсский район». Кроме режущего слух неблагозвучия, за этим явлением стоит размывание понятия «город» как особого явления культуры, социальной и хозяйственной организации общества, наконец, среды обитания человека.

Сам по себе термин «муниципальное образование» крайне неудачен, так как не содержит существенных признаков подразумеваемого им понятия. Фактически этим термином должна обозначаться лишь территория подведомственная органам местного самоуправления. Новая редакция Федерального закона еще значительно усугубляет понятийную и терминологическую неурядицу. Так, придается новый особый юридический смысл понятию «поселение». Теперь, для обозначения территорий местного самоуправления, слово «поселение» должно иметь значение, коренным образом отличающееся от значения, сложившегося в русском языке.

В Федеральном законе дается следующее определение: – «поселение – сельский, городской населенный пункт или несколько населенных пунктов, объединенных общей территорией, в границах которой мест-

ное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные органы местного самоуправления».

Во-первых, данное определение содержит тавтологию – «поселение» и «населенный пункт» являются синонимами и обозначают одно и то же понятие – место постоянного проживания людей. (Слово поселение имеет более общее употребление, а населенный пункт – чаще используется как географический термин и обязан своему появлению картографии. Населенный пункт – точка на карте, обозначающая поселение.)

Во-вторых, в нем существенным признаком является осуществление местного самоуправления. Что же теперь поселения, в которых нет органов местного самоуправления, перестанут быть таковыми?

В-третьих, по правилам терминологии слова, обозначающие широко распространенные общеупотребительные понятия, нельзя использовать в качестве терминов, имеющих совершенно иной смысл, если, как в данном случае, эти термины будут иметь широкое употребление, а не узкое применение в ограниченной профессиональной среде. В данном случае это тем более недопустимо, поскольку тем самым изменяется значение понятия, примененного для определения территорий местного самоуправления в Конституции¹⁶.

Далее, поселения подразделяются на сельские и городские, а городские еще могут быть и городскими округами.

Подобный терминологический ряд приведет к тому, что появятся такие наименования как «муниципальное образование сельское поселение село «Куросмехово» («поселения» являются муниципальными образованиями), или – «сельское поселение: деревни: «Гуси-Лебеди», «Иванушки», хутор «Безземельный», населенный пункт «Изда лесника», населенный пункт «Станционный смотритель» (и далее еще 20 перечислений, поскольку второй существенный признак понятия – составной характер поселения).

Не лучше звучит и «муниципальное образование городской округ город Энск».

Остается надеяться, что предпринятый беглый обзор лишь части проблем в организации местной власти, непосредственно связанных с территориальной организацией органов местного самоуправления, показывает важность их решения, а также то, что намерения федерального центра разрешить эти проблемы не останутся пустой декларацией и будут сопровождаться проявлением необходимой для этого политической воли.

Необходимо всячески приветствовать то, что федеральный Центр наконец-то повернулся лицом к местному самоуправлению и начал решать накопившиеся проблемы. Вместе с тем, представляется, что некоторые намерения, направленные на решение этих проблем нуждаются в коррекции.

¹⁶ В Конституции Российской Федерации слова «городские и сельские поселения» применены в общеупотребительном смысле. С точки зрения законодательной этики модернизировать значение конституционных понятий просто кощунственно, поскольку это равносильно искажению самих конституционных положений.

Есть ли альтернативы?

Как уже указывалось, территориальная структура органов публичной власти складывается исторически, по мере развития региональных, субрегиональных и локальных рынков. Системе публичных органов власти общей компетенции соответствует административно-территориальное устройство страны. Более того, административно-территориальное деление само по себе является фактором, формирующим рыночную структуру территории, поскольку сами органы публичной власти являются как субъектами соответствующих рынков (в лице бюджетных потребителей и бюджетных производителей услуг), так и «регуляторами» важнейших составляющих рыночной среды – нормативно правового обеспечения и администрирования.

При этом установить однозначные юридические критерии для территорий местного самоуправления, позволяющие учесть хозяйственно-экономические рыночные факторы, социальную и управленческую инфраструктуру, которые можно было бы единообразно применить во всей Российской Федерации невозможно. Однако довольно жесткая установка, направленная на пересмотр границ территорий местного самоуправления, ввод новых понятий и терминов в сфере территориальной организации местного самоуправления могут истолковываться как необходимость полного пересмотра территорий местного самоуправления.

Конечно, благоразумные региональные власти, по всей видимости, сделают все возможное, чтобы сохранить на своей территории сложившиеся социально-экономические связи, инфраструктуру и систему управления. Для этого им не потребуется больших усилий, так как административно-территориальное деление сохранилась во всех субъектах Российской Федерации неизменным. И именно существующему административно-территориальному делению в подавляющем большинстве территорий соответствуют субрегиональные и локальные рынки, социальные и управленческие инфраструктуры.

Поэтому наиболее приемлемым подходом к решению территориальных проблем местного самоуправления является подход, основанный на правопреемстве, заложенный в Конституции, что означает установление однозначной связи между территориями местного самоуправления и административно-территориальным делением субъектов Российской Федерации.

Для этого имеются все необходимые основания, как конституционно-правовые, социально экономические, так и исторические традиции.

Территории многих районов ведут свою историю с уездов, учрежденных в XVIII веке, а многие города, поселки, села, сельсоветы и сельские округа (бывшие волости) и с более ранних периодов истории.

Необходимо отметить, что вопрос о введении земского самоуправления на уровне волостей ставился земской общественностью с самого начала земской реформы. Теоретики и практики земского само-

управления считали, что введение институтов самоуправления на уровне волости послужит мощным импульсом для социально-экономического развития пореформенной России. Однако самодержавное правительство не решилось на углубление демократических преобразований в России. Только Временное правительство пошло навстречу земцам, но октябрьский переворот направил развитие совсем в другую сторону¹⁷.

¹⁷ *Земское самоуправление и бюрократия в России: конфликты и сотрудничество. 1864–1917 гг. – М., 1998.*

Таким образом, возвращение местного самоуправления на уровень сельских поселений, поселков и малых городов, безусловно, послужит на благо социально-экономического развития России. Важно только, чтобы реформа не превратилась в очередную кампанию и, как это зачастую происходило в истории России, за победными реляциями об успехах не потерялось ее реальное содержание.