

РОССИЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

ПРОБЛЕМЫ АДАПТАЦИИ НОРМ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ К РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

А.В.КОНДРАШОВ

Кафедра сравнительной политологии
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10 а, 117198 Москва, Россия

Статья посвящена исследованию современной модели политико-административных отношений между органами государственной и местной власти в контексте требований Европейской хартии местного самоуправления.

Конституционное право федеративного государства может закреплять статус местного самоуправления как самостоятельного уровня управления и регулировать его основы (порой, достаточно детально) на национальном уровне (Австрия, Бразилия, Мексика). Однако подобное регулирование не всегда свидетельствует о высокой степени самостоятельности местного самоуправления и порой служит показателем централизации власти в той или иной федерации, стремления центральных властей усилить свое влияние на положение дел на местах. Как показывает опыт, совсем не вмешиваться в вопросы правового регулирования местного самоуправления могут лишь центральные власти достаточно благополучных федераций с высоким уровнем развития экономики, развитой политической культурой и сложившимся консенсусом относительно основных демократических ценностей, включая неотъемлемое право населения на местное самоуправление.

В Российской Федерации с 1993 г. после принятия федеральной Конституции прослеживается процесс становления местного самоуправления в качестве самостоятельного общественно-властного института.

Принятие в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стало политически значимым событием в современной России, так как нормы этого закона создавали первичный механизм для формирования нового института местной власти России, базирующегося на общепринятых в современном мире принципах и нормах права, получивших концентрированное воплощение в Европейской хартии о местном самоуправлении [1]. На законодательном уровне был закреплен уход от прежних схем сверхцентрализованной системы соподчиненности местных органов власти вышестоящим инстанциям, обозначен вектор социального движения на развитие и укрепление самостоятельности института местного самоуправления.

15 октября 1985 г. местные власти Объединенной Европы приняли «Европейскую хартию о местном самоуправлении», в которой были определены базовые европейские ценности муниципальной власти. В документе, ратифицированном сегодня абсолютным большинством европейских государств, в том числе и Россией, определено, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя. В Хартии закреплено право граждан участвовать в управлении государственными делами, что относится к общим для всех государств демократическим принципам. Подчеркивается, что это право может быть реализовано, прежде всего, на местном уровне. Отмечается, что существование органов местного самоуправления, облаченных реальной властью, обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление. Защита и укрепление местного самоуправления в Европе признано важнейшей целью сообщества в ходе построения Единой Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти. Местное управление должно осуществляться уполномоченными для принятия решений органами, созданными демократическим путем, имеющими широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимых для этого средств.

В Европейской хартии отмечается, что органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти. По мнению разработчиков Европейской хартии местного самоуправления, осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление этих полномочий какому-либо другому органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также с учетом требований эффективности и экономии. Внимание руководителей государств и национальных законодателей Европы обращается на то, что предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом. В процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, необходимо консультироваться с этими органами, делая это заблаговременно и в соответствующей форме. Таким образом, Европейская хартия четко устанавливает сферу компетенции органов местного самоуправления, свободу действий последних в пределах закона, а также условия реализации государственных полномочий через местные органы власти и местные органы самоуправления.

Идея либерального государства, господствовавшая в странах Западной Европы после окончания Второй мировой войны, не предусматривала необходимости, чтобы государство играло активную роль в местном

самоуправлении. Задачи государственных органов власти ограничивались обеспечением функционирования автомобильных и железных дорог, мостов, портов, которые рассматривались в качестве технических средств, призванных придать согласованность функционированию системы в целом. В Италии, например, коммунальные услуги долгое время оставались ответственностью государства. В соответствии с законом 1934г. вплоть до 1990г. водоснабжение не финансировалось из бюджета муниципалитетов. Государство непосредственно отвечало за бесперебойную подачу воды в дома граждан.

Признавая определенные успехи Запада в развитии местного самоуправления и местной демократии, мы, тем не менее, не должны идеализировать практику местного самоуправления в Западной Европе. Достаточно обратить внимание на оговорки, которые отдельные государства сделали при подписании и затем ратификации Европейской Хартии местного самоуправления. Например, Австрия не согласилась с положением Хартии о предоставлении населению широких полномочий, установленных законом. Не согласилась она и с общим принципом децентрализации полномочий, которые должны быть переданы на уровень, самый близкий к гражданам. Право органов местного самоуправления на консультирование по вопросам, непосредственно затрагивающим их интересы, также не было включено в перечень положений при ратификации. Статья 8 п.2 Хартии также вызвала возражение со стороны австрийских государственных представителей. В статье, в частности, идет речь о том, что контроль вышестоящих органов власти за деятельностью органов местного самоуправления должен ограничиваться надзором за законностью, а не за целесообразностью определенных мер. В случае, когда вышестоящие органы делегируют полномочия, может осуществляться контроль за тем, как эти полномочия выполняются.

Австрия не согласилась ратифицировать пункт, в котором шла речь о правовой защите интересов местных властей в суде.

Латвия не согласилась с гарантированным Хартией правом местных органов власти на ассоциацию для защиты и продвижения общих интересов, а также правом местных властей вступать в международные ассоциации и объединения местных властей.

Нидерланды также не согласились с положениями о том, что контроль за деятельностью местных органов власти должен быть ограничен контролем за законностью, а не целесообразностью.

Испания не считает себя связанной статьей 3 Хартии в той мере, «в какой система прямых выборов, предусмотренная в нем, должна быть реализована в органах местного самоуправления, подпадающих под действие Хартии» [3. С.117-124].

Статья 4, пункт 2 Европейской хартии местного самоуправления соотносится со статьей 12 Конституции Российской Федерации и гарантирует независимость местного самоуправления: Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для

реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.

Важно подчеркнуть, что одновременно с наделением органов местного самоуправления в соответствии с законом своей компетенцией местные власти должны пользоваться определенной свободой действия, чтобы удовлетворять нужды местного самоуправления, которые могут быть не обязательно в рамках их полномочий, но которые не исключены из их сферы компетенции. В таких ситуациях положения о деятельности местных властей могут определяться законом.

В целях повышения эффективности муниципального управления нередко органы местного самоуправления взаимодействуют с органами государственной власти. Это реальная необходимость, как для государственной, так и местной власти. Взаимоотношения осуществляются на федеральном уровне, региональном и, кроме того, местное самоуправление имеет отдельные полномочия в различных областях жизнедеятельности государства.

По сложившейся практике многих европейских государств существуют две формы взаимодействия органов власти: договорная (диспозитивная) и административная (императивная). Договорная форма взаимодействия подразумевает разграничение полномочий по предметам совместного ведения и заключение договоров между органами власти о совместной деятельности. Суть административной формы взаимодействия - это создание законов о взаимодействии или передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, опять же законодательно, которая влечет соответствующую передачу материальных ресурсов на их исполнение. Вариантом реализации данной формы взаимодействия может служить организация структурных подразделений органов государственной власти на местном уровне. На практике любые действия органов государственной власти по решению проблем обеспечения жизнедеятельности территории - это действия, так или иначе пересекающиеся с вопросами, находящимися в компетенции местного самоуправления. Следовательно, эти действия ведут к взаимодействию государственных и местных органов власти в целях эффективности управленческого процесса.

В современной России сформировалось реальное противоречие между нормативно-правовыми механизмами регулирования системы местного самоуправления и рыночными принципами функционирования субъектов собственности, действующих на муниципальных территориях. Это стало особенно очевидным, когда более половины субъектов Российской Федерации оказались не готовы к реализации нового федерального закона о местном самоуправлении в Российской Федерации от 6 октября 2003 года. Это противоречие тормозит сегодня формирование рыночной инфраструктуры, внедрение новых методов организации хозяйственной жизни и процесс появления реального собственника. Решение этих проблем

объективно могло бы способствовать повышению самостоятельности и жизнеспособности системы самоуправления в Российской Федерации.

В докладах депутатов Государственной Думы и экспертов на Парламентских слушаниях в сентябре 2004 г. отразилось особое внимание участников к проблеме корректировки федерального закона при сохранении его базовой концепции. При этом было обращено внимание на необходимость проведения значительной дополнительной работы, в ходе которой субъекты Федерации должны были установить границы муниципальных образований, наделить их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района. Было обращено внимание депутатов, что, согласно закону, города и поселки должны стать самостоятельными муниципальными образованиями и при этом их надо было наделить статусом городского поселения. Необходимо было создать дополнительные условия для наиболее полной реализации права граждан для осуществления местного самоуправления, приближения местных органов власти к населению. Федеральный закон, принятый в 1995 г., допускал существование внутригородских муниципальных образований. Новая редакция закона этого не предполагает, но при этом предусматривается создание правового механизма для приведения территории городского муниципального образования в соответствие с требованиями закона.

В выступлениях участников слушаний подчеркивалась важность создания финансовой основы местного самоуправления в условиях реализации нового федерального закона. Было отмечено, что большинство муниципальных образований, имевших местные бюджеты к концу 1990-х гг., были дотационными.

Выводы, к которым пришли участники слушаний, однозначны: сформированная в Законе система организации местного самоуправления в основном соответствует требованиям Европейской хартии местного самоуправления, позволяет более эффективно организовывать работу на местах.

Вместе с тем необходимо отметить, что существует определенная проблема и в механизме формирования представительного органа муниципального района, вошедшего в противоречие с нормами Европейской хартии. В соответствии с нормами Федерального закона от 6 октября 2003 г. на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. По логике этой нормы в таких населенных пунктах (в маленьких деревнях, на хуторах, отдаленных аулах) право населения на осуществление местного самоуправления может реализовываться путем участия в районном самоуправлении. В случае проведения прямых выборов представительного органа муниципального района такой малочисленный населенный пункт войдет в состав какого-то избирательного округа, и с юридической позиции его жители будут

представлены в органах районного самоуправления. В случае формирования представительного органа муниципального района путем делегирования депутатов от поселений жители малочисленных населенных пунктов, не имеющих статуса муниципального образования – поселения, лишаются права на участие в районном самоуправлении.

Наделять обособленный населенный пункт статусом самостоятельного муниципального образования – бессмысленно с практической стороны. Представлять его жителям при численности (менее 100 человек) право непосредственно (на сходе) делегировать в районный представительный орган депутатов наравне с поселением, в котором численность населения может исчисляться десятками тысяч человек – еще более несправедливо.

Очевидно, для разработчиков Федерального закона от 6 октября 2003г. отмеченная деталь показалось не такой существенной, хотя, в частности, для народов Северного Кавказа и Крайнего Севера этот вопрос требует уточнения.

Необходимо отметить, что порядок формирования представительного органа муниципального района путем делегирования депутатов от поселений противоречит не только принципам Конституции России, но и положениям Европейской хартии местного самоуправления. Согласно п. 2 ст. 3 Европейской хартии, местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования [4]. Иных механизмов формирования органов народного представительства Европейская хартия местного самоуправления не предусматривает.

На недопустимость подобного отступления от стандартов, установленных ратифицированной Россией Европейской хартией, обращал внимание один из ведущих специалистов России по проблемам местного самоуправления В.И. Фадеев еще до принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5].

Специалисты в области местного самоуправления уверены, что основой успеха разработки и реализации планов и программ любых административно-территориальных образований является достижение согласия между ветвями власти, бизнесом и гражданским обществом. Это необходимо как в выборе стратегических приоритетов развития, целей и задач самоуправляющихся территорий, так и в вопросе оптимального распределения имеющихся ресурсов [6. С. 55].

Наиболее перспективными направлениями укрепления и развития системы органов местного самоуправления в субъектах Федерации, вытекающими из опыта пятнадцати лет противоречивого развития местного самоуправления в России, являются: активное использование всего многообразия форм собственности в их деятельности; структурная перестройка экономики муниципальных территорий, формирование рациональной структуры муниципальной собственности; преодоление кризиса управления, осуществление целенаправленной координации

неоднородного и постоянно меняющегося хозяйственного комплекса; внедрение на муниципальном уровне наиболее передовых форм хозяйствования и управления различными секторами экономики; разработка и поддержание минимальных социальных стандартов во взаимодействии с республиканским, областным и районным бюджетами; переход государственного управления от выполнения задач реагирующего управления к задачам опережающего стратегического руководства; применение корпоративных форм управления ресурсами, где особая роль должна отводиться ресурсам населения; аккумуляция средств населения в объекты муниципальной собственности, что будет способствовать формированию принципиально иной мотивации участия людей в решении местных вопросов и появлению надежных источников получения финансовых средств из внебюджетных поступлений; активное формирование муниципального кадрового потенциала, корпуса менеджеров, обеспечивающих интенсивное использование организационных резервов местной власти; государственная политика поддержки местного самоуправления, которую необходимо проводить в интересах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

С учетом накопленного в практике местного самоуправления опыта сегодня стало очевидным, что изменение структуры экономики, производственных отношений влечет за собой и необходимость изменения полномочий органов местного самоуправления в современной России. Без решения этой задачи нельзя рассчитывать на дееспособность народовластия в целом. Поэтому требуется принятие целого пакета нормативных актов на федеральном и региональном уровнях. Однако законодательство само по себе не есть какая-либо панацея от всех трудностей, с которыми сталкивается местное самоуправление.

Именно на местном уровне происходит отработка и закрепление механизмов социального партнерства, объединение людей, развитие их самостоятельности и повышение ответственности в управлении делами того общества, частью которого они является. Вот почему так необходима государственная поддержка народовластия. Решение же этой задачи возможно лишь в случае, если система местного самоуправления будет пониматься не как «придаток» государственных органов, а как относительно самостоятельный, организационно обособленный социальный институт. В этом суть требований Европейской хартии местного самоуправления. Для того, чтобы этот процесс в Российской Федерации стал необратимым, необходимо обеспечить гарантии местному самоуправлению, выработать единую государственную политику в данной сфере, создать разветвленную и многоуровневую систему взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.

Масштабные преобразования в экономике и политике выдвигают перед органами государственной власти и управления Российской Федерации задачу создания необходимых условий для дальнейшего развития системы местного самоуправления, обеспечения и защиты их неотъемлемых

интересов. Только государственная власть может предоставить органам народовластия надлежащую организационно-правовую среду и необходимые финансовые средства. С другой стороны, государственная власть не может быть стабильной и эффективной, если она не будет опираться на дееспособные структуры народовластия. Государство без местного самоуправления неустойчиво. Длительное подавление института местного самоуправления приводит к кризисам государственности. В России этот властный институт играет для социально-экономического развития страны еще более значимую роль, чем в большинстве европейских государств. Вполне очевидно, что значительную часть общегосударственных проблем можно было бы в последние годы снять, если бы органы местного самоуправления действовали в соответствии с теми полномочиями, которые им предопределены Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, принятыми в Российской Федерации в последние годы.

В заключение следует подчеркнуть, что «закономерность последних десятилетий заключается в том, что принципы и нормы международного права все более масштабно влияют на развитие внутреннего права» [2. С. 25]. В этом контексте ратифицированная Российской Федерацией Европейская хартия местного самоуправления является важным элементом правовой основы организации и функционирования органов местного самоуправления в условиях современной России. На практике наиболее важным для российской модели местного самоуправления является необходимость признания и реализации принципа субсидиарности, который не на словах, а на деле может обеспечить подключение широких слоев населения к управлению общественными и государственными делами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Европейская хартия о местном самоуправлении // Русская версия. - Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. JSD № 92-871-0804-8, май 1990.
2. Тихомиров Ю.А. Суверенитет в условиях глобализации // Институциональный, правовой и экономический федерализма в Российской Федерации. Программа сотрудничества ЕС и России. Ежеквартальный бюллетень. - 2006. - № 7.
3. Основы Европейской хартии местного самоуправления. М., 1999. Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 36. Ст. 4466.
4. Развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Вопросы территориальной организации. Стенограмма парламентских слушаний в Государственной Думе 10 октября 2002.
5. Формирование комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований. - Новосибирск, 2005.

**PROBLEMS OF ADAPTATION OF THE STANDARDS OF THE
EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT TO THE
RUSSIAN MODEL OF POLITICAL-ADMINISTRATIVE RELATIONS**

A.V. KONDRACHOV

The Department of comparative political science
Russian Peoples' Friendship University
10 a, Mikluho-Maklaya St., Moscow 117198, Russia

The article is devoted to the examination of the contemporary model of political-administrative relations between the bodies of state power and the local authorities in the context of the requirements of the European Charter of Local Self-government.