

К ВОПРОСУ О МНОГООБРАЗИИ МОДЕЛЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Капицын В.М., доктор полит. наук, профессор
Акмалова А.А., доктор юрид. наук, профессор**

Осуществление муниципальной реформы, правовые контуры которой обозначены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 113), столкнулось с проблемами, в том числе из-за несовершенства данного закона. Потребовались изменения и дополнения, многочисленные редакционные уточнения, а также продление переходного периода вплоть до 1 января 2009 г., хотя и после этого для отдельных положений ФЗ № 113 и двух субъектов Российской Федерации (Республика Ингушетия и Чеченская Республика) сохранялись исключения.

Многие возникшие и сохраняющиеся проблемы с реализацией ФЗ № 113 оказались связаны с доминированием в нем вектора на централизацию управленческой деятельности и унификацию законодательства, усиление объема федерального регулирования муниципальных правоотношений. Хотя трудно найти еще одно такое государство, как Россия, обладающее многообразием условий и характером жизнедеятельности местных сообществ. Известно, что в ходе реформ Александра II в России формировалось более 30 различных моделей земского самоуправления. Многообразие создает значительные проблемы для государственной политики, но оно также представляет собой дополнительный источник реализации новых методов и форм управления и самоуправления, выбора наиболее адекватных для каждого местного сообщества путей развития. Местное самоуправление (далее МСУ) – наиболее близкий к населению уровень публичной власти, способный включить такой ресурс как возможность наиболее полной реализации интересов населения, учета реальных ресурсов конкретной территории, в том числе того, что часто именуется «человеческим фактором». Учесть это весьма проблематично на уровне субъекта РФ, тем более на федеральном уровне.

Поэтому федеральное законодательство о МСУ, закрепляя общие принципы его организации, устанавливало также особенности осуществления на отдельных территориях, а также при решении отдельных вопросов местного значения. Конституционное положение об осуществлении МСУ с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ) получило развитие в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым было предусмотрено регулирование особенностей организации МСУ в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), на приграничных территориях, а также при определении его территориальной, компетенционной, организационной и экономической основ. Более полно конституционное положение было реализовано в законодательстве субъектов Российской Федерации и в актах МСУ.

В ФЗ № 113 был сделан новый шаг в этом направлении: введена отдельная глава 11, которая регулировала особенности организации МСУ на отдельных территориях. В настоящее время, в соответствии с Федеральным законом ФЗ № 113 к таким территориям отнесены внутригородские муниципальные образования городов федерального значения, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, приграничные территории, муниципальные образования, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), территория инновационного центра «Сколково». Особенности организации местного самоуправления на них регулируются не только федеральным, но и региональным законодательством.

Однако, как показывает анализ не только законодательства, но и правоприменительной практики, остаются значительные проблемы в муниципальном строительстве. Они показывают, что пока не удалось найти оптимальный баланс между общим и особенным, оптимизировать для каждого местного сообщества пределы реализации общих принципов организации местного самоуправления и уровень конкретизации таких общих принципов через особенности территориальной организации, объем полномочий, систему и структуру органов местного самоуправления, определение экономической основы МСУ и др. Решение данной проблемы сохраняет свою актуальность наряду с преодолением других негативных факторов и тенденций.

Как представляется, на этом пути теоретикам и практикам предстоит решить, как минимум, две основные задачи. Первая из них заключается в том, что важно определиться, насколько полно перечень территорий, на которых организация местного самоуправления будет иметь особенности, будет определяться главой 11 ФЗ № 113. Как известно, даже с учетом двух новых статей 82.1 и 82.2 указанная глава не исчерпывает перечня таких территорий. Второй вопрос представляется более существенным: какой характер должны носить устанавливаемые особенности организации местного самоуправления? Очевидно, что регулирование таких особенностей должно иметь системный, комплексный характер. Однако, изменения, внесенные уже после принятия ФЗ № 131, не позволяют говорить о такой системности, как это, например, показывает муниципальная практика в городах федерального значения, ЗАТО или наукоградах.

Приведем для обоснования сформулированных положений ряд примеров.

В муниципальном аспекте необходим учет всех особенностей территорий России: а) приграничных; б) северных, в том числе арктических, с большой пространственной протяженностью, неразвитыми коммуникациями, зависящих от централизованного завоза; в) горных; г) курортных; д) исторических; е) на морских побережьях; ж) в городах федерального значения; з) с доминантой градообразующих предприятий; и) ЗАТО; л) наукоградов; м) центров инновационного развития; н) особых экономических зон; о) с сильным влиянием этнически окрашенных традиционных институтов (территории коренных малочисленных народов, на Северном Кавказе, казачьи поселения); п) анклавных (например, территории Москвы на территории Московской области); р) эксклавной суверенной территории России (Калининградская область); эксклавов

россиян на территории других государств (Байконур, городки при военных базах России) и др.

В особом порядке специалисты также предлагают регулировать городские агломерации и развитие в них МСУ. В России насчитывают около 100 агломераций. В Центральном научно-исследовательском институте проектирования градостроительства (ЦНИИПГ РААСН) составлена подробная карта агломераций России (автор – проф. А.М. Лола). В 2010 г. завершено очередное – третье исследование городов и градосистем¹. На научно-практической конференции «Городские агломерации» (г. Челябинск, 30 января 2008 г.), отмечалось, что для придания межмуниципальному взаимодействию комплексного характера, необходимо сформировать координационный центр, определяющий стратегию сотрудничества в рамках агломерации в виде Совета агломерации, включая глав муниципальных образований города и окружающих территорий.

Он мог бы реализовать такие функции, как:

- выявление потенциально конфликтных вопросов межмуниципального взаимодействия и поиск компромиссных вариантов их решения, устраивающих все заинтересованные стороны;

- выявление наиболее благоприятных сфер межмуниципального сотрудничества в рамках агломерации;

- достижение договоренностей о реализации совместных межмуниципальных проектов, принятие согласованных решений об их организации и финансировании;

- формирование общего видения стратегических перспектив развития агломерации руководством входящих в неё муниципальных образований;

- обеспечение межмуниципального взаимодействия в вопросах создания благоприятного имиджа агломерации в глазах инвесторов и повышения её конкурентоспособности;

- обеспечение межмуниципального взаимодействия по вопросам участия муниципальных образований, входящих в агломерацию, в федеральных и областных целевых программах².

Статус большого города предусматривает и его особое место в жизнедеятельности, как местного сообщества, так и государства в целом. По оценке В.В. Таболина и А.В. Корнева, динамика урбанизации демонстрирует все большее возрастание роли городов в построении среды жизнедеятельности человека на всей планете³. Как отмечают другие специалисты, «современный большой город несводим ни к муниципальному, ни к региональному, ни к государственному типу управления»⁴. В России принято выделять малые (с численностью до

¹ Лола А.М. «Городское право в России: состояние и пути его формирования». Межотраслевой семинар Исследовательского комитета РОС «Социология городского и регионального развития». 29 января 2010. Информационный ресурс ИС РАН. URL: http://www.isras.ru/index.php?page_id=1309; http://www.isras.ru/index.php?page_id=125&id=1423 / <http://www.isras.ru/files/File/Seminar/lola.pdf>. (дата обращения 27.01.2010).

² <http://www.vsmsinfo.ru/materials.html#n168/>

³ См.: Таболин В.В., Корнев А.В. Муниципальное городское право. М., 2000. С. 87, 293.

⁴ См.: Лола А.М. Вертикаль не для жизни // НГ-Наука. 2010. 27 января.

50 тыс. жителей), средние (50-100 тыс.), большие города (100-250 тыс.), а также крупные (250-500 тыс.), крупнейшие (500 тыс. – 1 млн.) и города-миллионеры (свыше 1 млн. жителей). Это, как правило, промышленные, научные, административные, финансовые и торговые центры.

В больших городах развитие нередко выходит за пределы регулирующих возможностей муниципального права и градостроительных планов. «Безудержную застройку городов ввысь и вширь диктуют конкуренция, жажда престижа и выживаемости»¹. При рассмотрении моделей МСУ определенную пользу может оказать изучение опыта ФРГ. Сравнительный анализ обусловлен во многом тем, что Россия и Германия имеют сходные исторические и правовые традиции. В ФРГ под крупными городами в основном понимают городские агломерации, которые в географической и планировочной классификациях рассматриваются как «объединенные города». Более 70 таких агломераций, сливаясь, образуют мегаполисы, занимающие около 20% территории, на которой проживает половина всего населения ФРГ².

Как показывает муниципальная практика, Россия имеет, например, опыт перспективного, несмотря на отдельные недостатки, начало осуществления Федеральной целевой программы развития малых и средних городов (1996 г.). Она предусматривала учет особенностей, как малых городов в целом, так и отдельно монопрофильных промышленных городов, городов – научных центров, исторических и др. Авторы программы пытались учесть типологические особенности развития городов не только по функциям, но и по возможностям их развития (города, обладающие благоприятными предпосылками для интенсивного развития, депрессивные, нуждающиеся в реструктуризации экономической базы).

Значительный опыт также накоплен северными территориями. В частности, в Красноярском крае находится Северо-Енисейский район – единое муниципальное образование. По мнению А.М. Клешко, такой могла бы быть модель организации МСУ для труднодоступных удаленных территорий края³. Законодательство устанавливает также определенные особенности развития территорий проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов⁴. Данные территории отличаются значительными расстояниями, суровый климат, низкая плотность населения, недостаточность финансового обеспечения, дефицит подготовленных кадров, нарастающее обветшание жилищного фонда и коммунального хозяйства в целом, неоднородность поселений, значительные различия между ними по уровню развития – все эти пробле-

¹ Лола А.М. Вертикаль не для жизни // НГ-Наука. 2010. 27 января.

² См.: Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М.: МГУ, 1982. С. 29.

³ Стенограмма общественных слушаний, организованных Общественной палатой Российской Федерации «Эффективное местное самоуправление – опора гражданского общества» (4 июня 2008 года, Красноярск).

⁴ В соответствии с законодательством, это народы, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

мы, общие для многих муниципальных образований, приобрели здесь особую остроту. Отсюда трудности с обеспечением гарантий для народов с безальтернативным образом жизни. Благодаря экологически сбалансированным способам освоения окружающей среды они оберегают участки антропобиосферы как последние убежища специфических форм человеческой культуры.

Конституция РФ в ст. 69 предусматривает гарантии прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ. Регулирование и защита прав национальных меньшинств – конституционная обязанность государства (ст. 71 Конституции РФ). Для реализации данного конституционного полномочия были разработаны и приняты Федеральные законы от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Федеральные законы определили правовые основы общинной формы самоуправления; законы субъектов РФ с учетом особенностей жизнедеятельности малочисленных народов регулировали порядок организации и деятельности общинного самоуправления (около 600 законов субъектов РФ).

Однако с принятием ФЗ № 131, а также других федеральных законов в его развитие¹, целый ряд положений законодательства о коренных малочисленных народах утратил юридическую силу. Это – положения о праве коренных малочисленных народов на самобытное развитие, о праве органов МСУ в местах компактного проживания малочисленных народов по предложению их общин, союзов (ассоциаций) общин наделять их отдельными полномочиями органов МСУ, о родовой общине не только как о хозяйствующем субъекте, но и форме МСУ. Понимание родовой общины как формы территориальной самоорганизации для решения вопросов собственной жизнедеятельности было близко к международной практике, рассматривающей их как институт традиционного самоуправления аборигенов. Вслед за федеральным законодателем законодательные органы субъектов РФ, приводя свое законодательство в соответствие с его требованиями, были вынуждены резко уменьшить данное правовое поле своей деятельности, а то и фактически отказаться от регулирования традиционных институтов самоуправления.

Представляет интерес практика организации МСУ на территориях казачьего расселения. Казачество – социокультурное образование, имеющее собственные традиции самоуправления. Казачье самоуправление регулируется российским законодательством и уставами казачьих войск. Станичные казачьи общества могут располагаться на территории одного муниципального образования и на территории нескольких населенных пунктов. Организация и осуществление МСУ на них в значительной степени реализуется институтами ка-

¹ В том числе, Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

зачьего самоуправления (станция Вешенская Ростовской области, станция Невская Краснодарского края, г. Урюпино и Урюпинский район Волгоградской области). На других территориях институты казачьего самоуправления сосуществуют с системой МСУ для совместного решения вопросов местного значения.

В настоящее время можно говорить о формировании модели МСУ «монопрофильные муниципальные образования». Это, прежде всего, города, построенные около крупных металлургических комбинатов, например, в г. Магнитогорск, г. Новокузнецк, г. Норильск. Предприятия в муниципальных образованиях, расположенных за полярным кругом, дают федеральному бюджету до 60% экспортной выручки страны, но на их территории проживает всего 9% населения страны¹. К числу монопрофильных муниципальных образований также относятся города санаторно-курортного комплекса РФ. В настоящее время они в сложном положении. Например, 115 здравниц Кавказских Минеральных Вод Ставропольского края принадлежали 43 различным собственникам, в том числе зарубежным.

В этих условиях, как представляется, даже весьма активная работа, связанная с внесением отдельных дополнений и изменений в ФЗ № 131, не решает проблемы. Нужны более существенные изменения в законодательстве. Наиболее оптимальным представляется возвращение к идее расширения главы 11 ФЗ № 131, устанавливающей перечень территорий, на которых особенности организации МСУ имеют системный, комплексный характер. Следует дополнить перечень таких территорий. Иначе возникает вопрос о существенном пересмотре концепции ФЗ № 131, то есть резком сужении объема федерального регулирования МСУ. Сложившееся российское законодательство о МСУ противоречит не только общепризнанным принципам и нормам международного права, но и Конституции РФ, устанавливающей, например, право коренных малочисленных народов (как и других народов) осуществлять МСУ с учетом исторических и иных местных традиций, а также обязанности государства гарантировать такое право. ФЗ № 131 в данном виде становится определенным препятствием для приведения национального законодательства в соответствие с нормами международного права.

Внесение же весьма многочисленных поправок в ФЗ № 131, учитывающих особенности осуществления МСУ в части его территориальной организации, установления вопросов местного значения, организационных форм и экономической основы, может привести к дальнейшему размыванию самой сути ФЗ № 131, принятого для установления общих принципов организации МСУ. Дополнение перечня территорий, на которых особенности организации МСУ будут иметь системный, комплексный характер позволит реализовать его конституционно-правовой статус, обеспечить его правовое регулирование в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России, осуществить муниципальную реформу с учетом особенностей каждого региона и муниципального образования. Многообразие подходов к моделированию МСУ отвечает задачам его реформирова-

¹ Российская газета. 2000. 29 ноября.

НЯ.