

САМООРГАНИЗАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ КАК ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

© 2012 г. Владимир Евгеньевич Усанов¹

Согласно ст. 12 Конституции РФ 1993 г. органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Появление этой конституционной нормы ознаменовало начало новой эпохи развития российской государственности – эпохи возрождения местного самоуправления, сформировавшегося в России к середине XIX в. и замененного в 1918–1991 гг. системой Советов, ничего общего с самоуправлением не имевшей.

Если на Западе процесс становления местного самоуправления и участия наиболее активных граждан в местной жизни шел от экономики, частной собственности, то в России второй половины – конца XIX в. (в исторически трудных условиях развития предпринимательства) через ассоциации индивидов в институте земства, к которым затем привлекался частный капитал и инициативные граждане – в большинстве своем собственники. Сами же предприниматели до открытия Государственной думы первого созыва (апрель 1906 г.) не имели возможности влиять на законодательные процессы и решали свои проблемы с властью исключительно в частном порядке – через систему земств.

Сегодня перспективы развития и функционирования системы власти на уровне местного самоуправления интересуют многих. Вопрос эффективности осуществления власти на уровне местного самоуправления – один из основополагающих в сфере изучения института местного самоуправления. Попытки разъяснить сущность, принципы местного самоуправления предпринимались многими историками, политологами, правоведами, социологами и представителями других общественных наук.

Наиболее полно теория и методология изучения системы местного самоуправления разработаны в

трудах отечественных правоведов: Г.В. Атаманчука, А.Н. Булова, В.И. Васильева, А.Г. Гладышева, Н.А. Емельянова, О.Е. Кутафина, Л.Е. Лаптевой, И.И. Овчинникова, В.И. Фадеева, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина и политологов: М. Афанасьева, В.В. Бакушева, В. Гельмана, Г. Марченко, С. Рыженкова и др. Подробно рассматриваются вопросы разграничения компетенции органов местного самоуправления, реформирования местного самоуправления в трудах В.Г. Костомарова, А.А. Сергеева, Н.В. Постового, А.А. Уварова, Т.М. Бялкиной, Е.А. Незнамовой, Е.Г. Анимицы, И.В. Бабичева и др.

Рассмотрим этимологию слова “самоуправление”. Самоуправление определяется как “управление самим собою, знание и строгое исполнение долга своего”², а также как: “1. Право на внутреннее управление своими, местными силами. 2. Право решать дела внутреннего управления по собственным законам в пределах национально-территориальной единицы, автономия”³.

Как следует из вышеприведенных определений, понятие “самоуправление” включает в себя управление каким-либо кругом дел самими заинтересованными гражданами без вмешательства посторонних органов власти. Самоуправление существует там, где есть только местные дела, противопоставленные (или не включающие в себя) общегосударственным. Гораздо привычнее и наиболее часто употребляемо данное понятие в словосочетании “местное самоуправление”.

Местное самоуправление – это инициативная деятельность населения, *самоорганизация граждан* по месту жительства, направленная на удовлетворение материальных и духовных потребностей людей на местном уровне. Самоуправление – это тот уровень публичной власти, отсутствие которого не может быть восполнено

¹ Директор Института научной и педагогической информации Российской академии образования (РАО), доктор юридических наук, профессор, академик РАО.

² Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2011. С. 312.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 305.

ничем и никем. Поэтому государство заинтересовано в организации местного самоуправления на той или иной территории, но в большей степени, конечно, в этом заинтересовано само население, проживающее на конкретной территории.

Если в 90-е годы и позже государство было основным “игроком” и инициатором реформ на уровне “местного самоуправления”, то в настоящее время акценты меняются. Это продиктовано по меньшей мере тремя факторами.

Во-первых, изменениями в социальной стратификации общества (применительно к крупным городам и развивающимся регионам и промышленным центрам), когда в “стабильные” 2000-е годы появился и перманентно развивается средний класс, когда собственники, граждане, имеющие стабильный доход и относительную уверенность в завтрашнем дне (речь в данном контексте идет исключительно о населении крупных российских городов), готовы взять ответственность за наведение порядка в своем городе, на своей улице, в своем доме и дворе.

Во-вторых, провалившаяся по многим направлениям реформа местного самоуправления, проводимая государством, доказала и без того очевидный факт: эффективное местное самоуправление невозможно без активного участия самих граждан, без предоставления им соответствующих полномочий, прав и свобод, без устранения государственного управления там, где его присутствие может породить и порождает исключительную бюрократию и казнокрадство – серьезный тормоз на пути любых реформ и благих начинаний власти.

В-третьих, в последние десятилетия российской действительности переход некоторой части населения к благополучной жизни, от уровня “выживания” к уровню “зарабатывания и накопления” изменили и продолжают менять правосознание граждан. Правовая психология и правовая идеология, столь нормальные и привычные на Западе (в США и во многих европейских странах), только сейчас начинают приносить свои плоды в России, когда население (его меньшая, а потому – креативная часть) осознает необходимость своего участия в решении местных вопросов.

И дело здесь не только и не столько в бессилии власти и неудавшихся реформах местного самоуправления. Дело – в сформировавшейся на данный момент возможности общества и готовности государства.

Демократизация общества, конечно, актуализирует проблему самоорганизации и самоуправ-

ления его частей. Самоорганизующаяся система в качестве исходной предпосылки своего функционирования требует некоторой предварительной организации, а самоуправление имеет объективные пределы. Задача состоит в том, чтобы установить соответствующие границы самоуправления в иерархии систем, а затем выявить оптимальные формы и методы его организации.

Идея самоуправления применительно к разного рода хозяйственным, правовым, социальным и другим проблемам оказывалась актуальной, например при налаживании управления в удельных княжествах на Руси, организации православной церкви и возникновении феномена вольных русских городов, создании общественных коммун, а также городов-республик, известных из истории многих стран.

Как социальный институт, самоуправление существовало даже в условиях абсолютной монархии. Так, в отечественной истории XV–XVI вв. “черные волости” были представлены самостоятельными общинами с полным самоуправлением. Как видим, самоуправленческие традиции в России довольно сильны. К тому же ей принадлежит приоритет в развитии отдельных форм трудовой демократии, наиболее ярким образцом которой была артель. Именно в России впервые в мире зафиксированы факты рабочего самоуправления на предприятии⁴.

С появлением в Российской Федерации местного самоуправления публичная власть оказалась разделенной не на два уровня (федеральная и региональная государственная власть), а на три, включая местное самоуправление. Несмотря на то что в мире сформировалось множество моделей самоорганизации местного населения, все они могут быть объединены в две большие группы, в основе которых лежат две теории местного самоуправления: общественная и государственная. Суть последней сводится к пониманию местного самоуправления как части системы государственных органов, которым переданы финансовые ресурсы (прежде всего налоги) и отдельные управленческие функции на местах, самостоятельно осуществляемые населением и формируемыми ими органами, находящимися под контролем го-

⁴ Одно из известных, но отнюдь не самых давних свидетельств относится к 1803 г., когда на Красносельской бумажной фабрике близ Петербурга рабочие заключили с владельцами договор, по которому фабрика в течение долгого времени находилась в их управлении; для руководства они выбрали из своей среды мастера, сами определили продолжительность рабочего дня, порядок работы, распределение заработка.

сударства. В основе реализации этой теории лежат принципы децентрализации и деконцентрации власти.

Что же касается общественной теории, горячим сторонником которой в России выступал князь А.И. Васильчиков (1818–1881 гг.), то в ее основе лежит принцип противопоставления интересов государства и местного населения⁵. Именно общественная теория была положена в основу организации земской и городской реформ в России в 1864 и 1870 гг.

Конституция РФ 1993 г., родившаяся в условиях отрицания системы Советов, возродила местное самоуправление, основанное на современном понимании общественной теории. Указание в ст. 12 на самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий означает, что государство федеральным законом определяет перечень вопросов местного значения⁶, которые могут быть переданы населению и формируемым им органам местного самоуправления для самостоятельного решения, и всеми доступными способами (экономическими, организационными и политическими) стимулирует их деятельность.

Как указал Конституционный Суд РФ в Определении от 2 ноября 2006 г. № 540-О⁷, из данного конституционного положения и из положений ч. 1 ст. 130, ч. 1 и 2 ст. 132 Конституции РФ следует, что, не входя в систему органов государственной власти, органы местного самоуправления, вместе с тем, обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам. Иными словами, выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне; при этом конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований – России и субъектов Федерации.

Для того чтобы избежать давления со стороны органов государственной власти на местное самоуправление или подмену ими последнего, авторы Основного Закона закрепили беспрецедентную для России формулу о невхождении органов мест-

ного самоуправления в систему органов государственной власти. Разумеется, полной независимости этих органов от государства быть не может. Вместе с тем, *на местном уровне объект и субъект управления совпадают*. Суть самоуправления состоит в том, что население самостоятельно (под свою ответственность и в рамках установленных полномочий) принимает решение, а затем само через сформированные им органы осуществляет его исполнение на местном уровне.

На сегодняшний день наиболее выраженным органом (звеном) в структуре местного самоуправления является исполнительно-распорядительный орган (администрация). Именно этот орган играет основную роль в решении вопросов местного значения. Представительный орган – своего рода формальный орган местного самоуправления (как выполнение законодательно закрепленного положения об обязательности наличия представительного органа в системе местного самоуправления). Наблюдается процесс усиления роли исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

Местное самоуправление имеет следующие основные признаки:

- 1) имеет особый субъект: население муниципального образования;
- 2) это – особая форма демократического механизма управления обществом и государством;
- 3) имеет особый объект управления: вопросы местного значения;
- 4) имеет особую форму организации и осуществления власти – самостоятельность;
- 5) осуществляет свою деятельность под собственную ответственность.

Как научная категория, самоуправление связано с понятием “*организация*”. Более того, самоуправление предполагает также *самоорганизацию*, которая позволяет упрощать управление (а значит, и самоуправление) просто тем, что и само способно изменяться в требуемом направлении.

Кроме того, самоуправление – сложная социальная система. В данном постулате важно то, что основным компонентом любой социальной системы всегда выступает человек как социальное существо. Как верно отмечал акад. В.Г. Афанасьев, человек есть последний (в известном смысле слова) элементарный носитель социального системного качества. В то же время, будучи компонентом любой социальной системы, воплощением ее сущности, человек есть лишь часть социальной системы. Только будучи включен в определенную

⁵ См., например: *Васильчиков А.И.* О самоуправлении. СПб., 1870.

⁶ В настоящее время это – Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁷ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

общественную систему, индивид обретает свою социальную сущность⁸.

Действительно, опираясь на эту научную теорию, применительно к рассматриваемой проблеме можно сделать следующий важный вывод: если человек является компонентом (элементом) социальной системы, то его нахождение в ней предполагает выполнение человеком определенных функций в этой системе, которые, во-первых, структурно связывают его с системой, во-вторых, меняют саму систему. Понятно, что “допуск” человека (гражданина, проживающего в конкретном доме на конкретной улице) к решению вопросов местного значения (в большинстве своем хозяйственных, бытовых проблем), связанных с его непосредственным проживанием и бытом, пойдет на пользу как государству, освобождающемуся от решения “микроскопических” с точки зрения масштабов государственного управления проблем, так и самому человеку, в первую очередь заинтересованному в максимально быстром и эффективном решении его собственных проблем.

Профессор С.А. Авакьян считает, что решающее значение для понимания природы местного самоуправления должны иметь такие факторы, как наличие или отсутствие государственно-властных начал в местном самоуправлении, его положение в системе управления данного государства, набор функций местного самоуправления, его материально-финансовая база⁹.

Местное самоуправление также представляют в качестве формы организации власти на местах, которая обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни с учетом исторических особенностей и местных традиций. Иными словами, местное население и органы местного самоуправления, формируемые населением, берут на себя ответственность за управление муниципальными делами, максимально ограничивая участие государства в решении вопросов местной жизни.

Многообразие позиций в определении содержания местного самоуправления обуславливает появление множества различных определений. Различия в определениях понятия местного самоуправления предопределяются существованием различных теоретических подходов и концепций в изучении сущности института местного самоуправления.

Если обратиться к теории социальных систем В.Г. Афанасьева, то и человек в отдельности, и сама система в целом развиваются, обретая новые качества. Чем развитие конкретного человека в его взаимодействии с другими людьми (элементами системы) будет интенсивнее, тем быстрее будет совершенствоваться сама система. На наш взгляд, чем свободнее и интенсивнее будет развиваться человек, индивиды, народ конкретного государства, тем быстрее его развитие будет (по некоторым направлениям) переходить в саморазвитие и формирование в том числе институтов гражданского общества.

Самоорганизация граждан и наличие неконтролируемых государством сфер так называемой гражданской активности (кстати, в этом случае государство делает определенные волевые усилия по самоограничению собственной власти во имя полноценного развития всей системы) являются важным симптомом благополучного развития всей системы, сравнимым с наличием иммунитета в организме. Иными словами, чем больше возможностей предоставляет государство как управляющий субъект, являющийся частью системы (государство-общество), управляемому объекту (гражданскому обществу) в сфере самоидентификации и самоорганизации, тем меньше риск “заболевания” всей системы как единого организма, части которого могут влиять друг на друга. Именно государство в данном случае может являться как рычагом, так и тормозом всего процесса. В современной России это особенно актуально. Ведь политическое устройство, как верно отметил Р.Г. Абдулатипов, – это один из элементов отражения социального опыта народов страны и культурного, цивилизованного устройства форм их развития и взаимодействия¹⁰.

Охарактеризуем современную правовую систему, деятельность местного самоуправления и проблемы, которые в рамках данной системы решаются неэффективно.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.¹¹ (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г.) органы местного самоуправления – это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы,

⁸ См.: Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. М., 1981. С. 23.

⁹ См.: Авакьян С.А. Местное самоуправление // Вестник МГУ. 1996. № 2. С. 15–26.

¹⁰ См.: Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000. С. 33.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Несомненно, на становление и развитие теории самоуправления в России существенное влияние оказала Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.)¹², в п. 1 ст. 3 которой содержится самостоятельное определение понятия местного самоуправления. Это – право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. При этом в п. 2 указанной статьи определено следующее: это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы; это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

Должностное лицо местного самоуправления – выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава.

С учетом изложенного выше и данных в Законе определений можно сделать вывод о том, что воля местного населения выражается главным образом в факте выбора того или иного кандидата, без отсутствия четких механизмов контроля за его деятельностью и снятия с должности. Вместе с тем на задний план уходит основная цель местного самоуправления – сделать жизнь граждан на уровне муниципального образования (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения) максимально комфортной, что невозможно без непосредственного участия самих граждан.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

1 января 2009 г. закончился так называемый переходный период действия Федерального закона от 6 октября 2003 г. На наш взгляд, необходимо именно сейчас реформировать систему местного самоуправления на уровне создания экспериментальных площадок в крупных, динамично развивающихся городах, моногородах и регионах (Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Казань, Самара, Уфа, Челябинск, Новосибирск, Волгоград, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород и др.). Крупнейшие моногорода России сегодня производят четверть российского ВВП. В них сосредоточено также около четверти всего городского населения. Этим Россия радикально отличается от сопоставимых с нею по территории, плотности населения, богатству недр Канады, Австралии, Бразилии, США.

Сегодня резко возрастает роль регионов и муниципальных образований в модернизации экономики страны. Роль самих граждан в этом процессе трудно переоценить. Современную структуру органов местного самоуправления составляют:

представительный орган муниципального образования (осуществляет нормативно-правовое регулирование и контрольные функции, выражая и защищая интересы местного населения);

глава муниципального образования;

местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);

контрольный орган муниципального образования;

иные органы и выборные должностные лица, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

К полномочиям органов местного самоуправления относятся прежде всего разработка и реализация муниципальных программ в области энергоснабжения и повышения энергетической эффективности. Указанные программы разрабатываются и реализуются на территории конкретного муниципального образования¹³. В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. местное самоуправление осуществляется на всей территории России в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

¹³ См.: Петрусева Н.А., Коржов В.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ “Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” // Система “ГАРАНТ”. 2011.

Перечни вопросов местного значения для поселения, муниципального района и городского округа различны. Вопросы местных бюджетов, налогов и сборов относятся к ведению местного самоуправления на всех уровнях. К местным налогам действующим законодательством отнесены земельный налог и налог на имущество физических лиц. Представительные органы местного самоуправления вводят местные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют льготы по их уплате в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации.

В 2012–2013 гг. было бы целесообразно провести эксперимент в ряде муниципальных образований (например, в городских округах 10–15 специально отобранных крупных российских городов, включая, Москву и Санкт-Петербург) по делегированию полномочий органов местного самоуправления инициативным группам граждан, желающим самостоятельно, под собственную ответственность и за свой счет решать вопросы местного управления в своем доме, на придомовой территории, на своей улице, в своем районе (от установки шлагбаума во дворе дома и специальной парковки до ремонта дорог, установки освещения и вселения соседей в многоквартирный дом).

Иными словами, вместо забюрократизированной системы обращений в районные управы, муниципалитеты, от которых зависит принятие того или иного решения, необходимо перейти к прозрачной и понятной системе принятия и исполнения решений самими гражданами. Если еще 10 лет назад такое в России вряд ли было бы возможно, то в настоящее время по крайней мере в крупных городах сложился креативный класс (по сути, это – средний класс), который осознал необходимость и имеет возможность обеспечивать себя, свой дом, улицу, район материально, улучшая инфраструктуру и создавая новый уровень комфорта и жизни для всех остальных (отдаем себе отчет в том, что далеко не все местные жители примут участие в подобных инициативах).

Полномочия муниципалитетов и управ в связи с новой системой необходимо будет пересмотреть, значительно сузив их контрольные и надзорные функции. В данном случае неизбежно существенное изменение их места и роли в системе местного самоуправления. России пригодится американский опыт системы городского самоуправления с некоторыми корректировками в сторону российской действительности. В большинстве городов США применяется система “со-

вет – управляющий”, когда местное население выбирает совет, который избирает мэра; но мэр только председательствует в совете и не занимается управленческой деятельностью. Управление осуществляет нанимаемый по контракту специалист – чиновник-менеджер. Скорректировать этот вариант можно следующим образом: инициативная группа населения в зависимости от собственных возможностей и желания выбирает: “управлять” своим домом, улицей или районом самостоятельно (своими силами) или нанимать по контракту управляющих, контролируя и оплачивая все текущие расходы.

В США в мелких административно-территориальных единицах проводятся собрания жителей, на которых решаются общие вопросы и избирается исполнительный комитет (совет из трех – пяти человек). В более крупных единицах собрания жителей проводятся по поселкам. Предлагаем начать эксперимент с самых крупных и финансово благополучных городов России, в которых американский принцип проведения собраний в административно-территориальных единицах применить к районам и округам городов. Наряду с решением общих вопросов и избранием исполнительного комитета собрания граждане будут выбирать и некоторых должностных лиц, например казначея, участкового и др.

Власть (на уровне управ и муниципалитетов), как представляется, могла бы вмешиваться в местные дела только в исключительных случаях, например при необходимости силового обеспечения выполнения того или иного законно принятого жителями решения.

Правовая проработка данной концепции могла бы быть проведена в течение 2012 г., а начало эксперимента можно было бы назначить на 1 января 2013 г. Думается, один – два года реализации данных экспериментальных и новых для системы местного самоуправления России схем с очевидностью покажут, что заложенный в самоуправлении потенциал в нашей стране практически не использован.

Рассмотрим несколько примеров законодательного регулирования возможностей местного самоуправления и перспективы его расширения путем участия всех заинтересованных граждан в эффективном решении дел местного значения.

Полномочия органов местного самоуправления в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности

Итак, согласно ст. 8 Федерального закона “Об энергосбережении и о повышении энергетиче-

ской эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 23 ноября 2009 г.¹⁴ в полномочия органов местного самоуправления в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, в частности, входят:

1) разработка и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

2) соблюдение требований к программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности организаций коммунального комплекса, цен (тарифов) на товары, услуги которых подлежат установлению органами местного самоуправления;

3) информационное обеспечение мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, определенных в качестве обязательных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также предусмотренных соответствующей муниципальной программой в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

4) координация мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности и контроль за их проведением муниципальными учреждениями, муниципальными унитарными предприятиями и т.д.

Очевидно, что реализация большей части этих полномочий (дача разрешений, согласований и пр.) сопряжена с коррупцией, так как в основе своей модель современного российского местного самоуправления строится по образу и подобию системы государственного управления, порочные стороны которой давно известны. Передача данных полномочий непосредственно инициативным группам граждан, которые будут нести ответственность за свои действия и (самое главное) своевременно принимать и реализовывать (за свой счет путем сбора необходимых денежных средств и формирования бюджета на текущие и будущие расходы) свои собственные решения (потому что эти решения и конкретные результаты нужны им самим, а не армии чиновников), должна вывести местное самоуправление на новый уровень.

Полномочия органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности

В соответствии со ст. 13 Федерального закона “Об автомобильных дорогах и о дорожной дея-

тельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 8 ноября 2007 г.¹⁵ в полномочия органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности входят:

1) принятие решений об использовании на платной основе автомобильных дорог общего пользования местного значения, участков указанных автомобильных дорог и о прекращении такого использования;

2) принятие решений о создании и об использовании на платной основе парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения, и о прекращении такого использования;

3) установление порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения;

4) установление размера платы за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах общего пользования местного значения;

5) определение методики расчета и максимального размера платы за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования местного значения, платным участкам указанных автомобильных дорог, за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах общего пользования местного значения;

6) утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения и правил расчета размера ассигнований местного бюджета на указанные цели и т.д.

Перечисленные полномочия также вполне возможно передать инициативным группам граждан для их реализации на конкретной территории. Отметим, что главная цель, достигаемая данными экспериментальными реформами, в другом – используя гражданскую активность и инициативы самих граждан (или по крайней мере их креативной части, представителей среднего класса), вывести их на новый уровень жизни и возможностей (как материальных, так и экономических, политических, культурных).

Предусмотренные полномочия органов местного самоуправления в области использования

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 48. Ст. 5711.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности закреплены (а большей частью про-дублированы) и в других нормах данного Закона.

Полномочия органов местного самоуправления по вопросам развития малого и среднего предпринимательства

Согласно ст. 11 Федерального закона “О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации” от 24 июля 2007 г.¹⁶ в полномочия органов местного самоуправления по вопросам развития малого и среднего предпринимательства входит создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, в том числе:

1) формирование инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований и обеспечение ее деятельности;

2) содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, и структурных подразделений указанных организаций;

3) образование координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства органами местного самоуправления.

Применительно к сфере развития предпринимательства на уровне муниципального образования (в муниципальном районе, городском округе, городском поселении и т.д.) необходимо возникновение новых и развитие существующих производств; развитие городской инфраструктуры, прежде всего связи и коммуникаций; занятость; уровень благосостояния и т.д.

При этом социальное развитие хотя и обладает относительной самостоятельностью, в значительной степени определяется ресурсными возможностями, которые, в свою очередь, зависят от степени экономического развития. Только развивая экономическую активность, можно осуществить те или иные прорывы в жизни муниципального образования и поднять уровень благосостояния населения, который в конечном счете определяет степень успеха той или иной социально-экономической политики. Таким образом, можно выделить задачи в сфере развития предпринимательства, которые с большим успехом, нежели муниципалитеты, могли бы решать инициативные группы граждан.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

На любой территории, в любом муниципальном образовании предприниматель выступает в качестве:

а) работодателя, сохраняющего или создающего новые рабочие места, что, в свою очередь, снижает социальную напряженность в регионе;

б) источника налоговых поступлений в местный бюджет, от объема которых зависят финансовое состояние муниципалитета и его возможности для проведения местной социальной политики;

в) проектировщика и создателя пространства, в котором местные жители могут реализовать свои способности.

Регионы постоянно соревнуются друг с другом за привлечение на свою территорию цивилизованного предпринимателя, который готов надолго обосноваться в регионе со своим бизнесом, вкладывать в него инвестиции и стать устойчивым налогоплательщиком. Именно поэтому главная цель муниципалитета заключается в создании на конкретной территории благоприятного предпринимательского климата и всемерном содействии развитию предпринимательства¹⁷.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды

В соответствии со ст. 7 Федерального закона “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г.¹⁸ к вопросам местного значения городских, сельских поселений относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. Вопросы местного значения муниципального района включают в себя организацию мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды; организацию утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Вопросы местного значения городского округа – организацию мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа; организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Организацией охраны окружающей среды в рамках отдельно взятого района или городского округа (с большим успехом, чем муниципалитеты) могли бы заниматься инициативные группы граждан, знающие и понимающие местные экологические проблемы, живущие на конкретной

¹⁷ См.: Грудцына Л.Ю., Спектор А.А., Туманов Э.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ “О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации” (Постатейный). М., 2009.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

территории и прямо заинтересованные в улучшении экологии их места проживания.

Полномочия органов местного самоуправления в области жилищных отношений

Согласно ст. 14 Жилищного кодекса РФ 2004 г. к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относятся:

1) установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;

2) ведение в установленном порядке учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;

3) предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;

4) принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения;

5) осуществление контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства и др.

В городах федерального значения (Москве и Санкт-Петербурге) перечни вопросов, отнесенных ЖК РФ к полномочиям органов местного самоуправления, определяются законами данных субъектов РФ. Другие вопросы, отнесенные Кодексом к полномочиям органов местного самоуправления и не включенные в указанные перечни, решают органы государственной власти данных субъектов РФ (ч. 3 ст. 156, ч. 1 ст. 157, ч. 4 ст. 158 и др.).

На уровне нормативно-правового регулирования системы местного самоуправления можно проследить определения местного самоуправления и их развитие за последние 22 года (табл.).

Вернемся к зарубежному опыту в сфере организации местного самоуправления. Основы правовых муниципальных систем большинства европейских стран, а также США, Японии и других государств¹⁹ (со смешанными системами местного самоуправления) были заложены в ходе

муниципальных реформ в XIX в. Следовательно, муниципальные реформы того периода основывались на фундаменте, который закладывался для них еще в Средние века. Идеи местного самоуправления становились лозунгами политических движений и правовых реформ XIX в.

В первой половине XIX в. во Франции были разработаны теоретические основы учения о местном самоуправлении. А. Токвиль в 1835 г. писал: “Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет”²⁰.

Значительный вклад в разработку теории местного самоуправления внесла германская юридическая школа. Первоначально немецкие ученые, обосновывая природу и сущность местного, общинного самоуправления, выдвинули теорию “свободной общины” (теорию естественных прав общины), основы которой они заимствовали из французского и бельгийского права.

Теория “свободной общины” возникла в XIX в. как реакция на чиновничье бюрократическое управление со всеми его отрицательными сторонами; она доказывала, что право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как и права и свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления. Сторонники этой теории к трем признанным ветвям власти (законодательной, исполнительной и судебной) предлагали присоединить еще и четвертую – общинную (коммунальную) власть. Но эта теория оказалась очень абстрактной и утопической.

К концу XIX в. на смену теории “свободной общины” приходит общественная теория самоуправления (или общественно-хозяйственная теория управления), которая так же, как и прежняя теория, исходила из противопоставления государства и общины, из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. Однако, обосновывая основной признак местного самоуправления, данная теория на первый план выдвигала не естественный и неотчуждаемый характер прав общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную, природу деятельности органов местного самоуправления. Самоуправле-

¹⁹ См., например: *Сенаторов А.* Японский опыт местного самоуправления // Проблемы Дальнего Востока. 1995. № 4; *Смирнов В.В.* Политический механизм городского управления в США. М., 1976.

²⁰ *Токвиль А.* Демократия в Америке / Пер. с франц.; предисл. Г. Дж. Ласки. М., 1992. С. 162.

Таблица

№	Статья закона	Текст статьи
1.	Статья 1 Закона СССР “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР” от 9 апреля 1990 г.	“Местное (территориальное) самоуправление в СССР – это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы”.
2.	Статья 1 Закона РФ “О местном самоуправлении в Российской Федерации” от 6 июля 1991 г.	“Местное самоуправление... – это система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции Российской Федерации и законов республик в составе Российской Федерации”.
3.	Статья 2 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. ²¹	“Местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций”.
4.	Статья 1 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.	“Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций”.

ние согласно этой теории есть заведование делами не государственного управления, а собственными, более близкими делами общины.

В работах отечественных ученых в качестве основного признака классификации чаще всего выступает тип правовой системы, к которому принадлежит государство. На основании данного подхода, например, В.Е. Чиркин выделяет три базовые модели местного самоуправления: англосаксонскую (США, Великобритания, Канада, Австралия и др.), романо-германскую, или континентальную (Франция, Италия, Бельгия и др.) и иберийскую (Испания, Португалия, Бразилия и др.)²². Н.А. Емельянов, используя тот же подход,

приводит несколько иную классификацию, выделяя англосаксонскую, континентальную, или французскую, смешанную, или гибридную (Германия, Австрия, Япония) и “советскую” (Китай, КНДР, Куба) модели местного самоуправления²³.

Из вышеназванных классификаций выделяют две классические макросистемы (семьи) местного управления: англосаксонская и романо-германская (континентальная).

Англосаксонская система является результатом развития английской правовой системы. К странам с англосаксонской системой управления можно отнести Великобританию, Ирландию, США, бывшие британские колонии от Канады до Индии. В рамках этой системы представительные органы местного самоуправления формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий, прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует.

Романо-германская семья сформировалась на базе римского права. В нее входят правовые

²¹ Понятие, данное этим Законом, по своему содержанию приближалось к понятию, зафиксированному в Европейской хартии местного самоуправления. После ее ратификации в 1998 г. в России формально (в соответствии со ст. 15 Конституции РФ) признано местное самоуправление в понимании Хартии. Такое же понимание местного самоуправления закрепляется и в законодательных актах субъектов РФ и Уставах муниципальных образований на территории Российской Федерации.

²² См., например: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2010; Его же. Современные модели местного самоуправления // Росс. юридический журнал. 1995. № 3.

²³ См., например: Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. Тула, 1996; Его же. Реформа местной власти: от управления к народовластию. Тула, 1996; Его же. Становление местного самоуправления в России: конституционные нормы и реальность. Тула, 1997.

системы стран континентальной Европы и большинство бывших колоний этих стран. Эта модель получила широкое распространение в большинстве странах мира. Основные принципы этой правовой системы оказали большое влияние на российское право на разных этапах его развития. Континентальная модель местного управления основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Впервые данная система возникла во Франции, когда главной опорой королевской власти служили полномочные представители монарха, а не органы местного самоуправления.

Различия между двумя большими системами местного самоуправления носят принципиальный характер, так как основаны на разных концепциях местной власти и ее роли в системе публичного управления. Однако в некоторых случаях можно наблюдать сближение этих систем²⁴. Помимо этого выделяется масса разновидностей основных моделей местного самоуправления (например, Австрия, Германия, Япония). Существуют страны с так называемыми смешанными системами местного самоуправления. Местное самоуправление в таких странах имеет сходство с моделью как англосаксонской, так и континентальной, но при этом обладает некоторыми своеобразными чертами.

Подведем некоторые итоги наших размышлений

Во-первых, понятие “местное самоуправление” – это комплексное и многообразное явление, которое порождает многообразие в подходах его изучения, исследования. В традиционных классических подходах в изучении местного самоуправления можно выделить три основных направления, которые, тем не менее, не исчерпывают всего многообразия существующих в юридической литературе определений этого понятия. Первое, распространенное в основном в дореволюционной юридической науке, касается местного самоуправления как разновидности управления (“государственная теория” самоуправления). Например, В.П. Безобразов²⁵ и Н.М. Коркунов²⁶ ха-

рактеризуют местное самоуправление как составную часть государственного управления, которое может осуществляться местными жителями.

Некоторые отечественные ученые, опираясь на положения Конституции РФ, рассматривают местное самоуправление в качестве основополагающего принципа осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с принципом разделения властей определяет систему управления демократического государства. Это можно обозначить как второе направление, которое под местным самоуправлением понимает систему организации и деятельности граждан, обеспечивающую самостоятельное (под свою ответственность) решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории.

Существует и другое (не менее распространенное) мнение о том, что местное самоуправление – это право граждан, населения данной территории на самостоятельное решение проблем местного значения. Государство тем самым признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и берет на себя обязательства по созданию необходимых условий для осуществления данного права.

Во-вторых, местное самоуправление признается государством как самостоятельный и независимый уровень осуществления народом принадлежащей ему власти. Однако система местного самоуправления представляет собой специфическую ветвь власти, которая на местном уровне участвует в осуществлении воли государства и наиболее полно учитывает интересы населения. Местное самоуправление как правовой институт является одной из форм проявления народовластия; органы местного самоуправления максимально оказываются приближенными к населению той территории, на которой осуществляется это управление; системой властных структур, позволяющей учитывать специфику местной территории.

В-третьих, как было указано выше, в 2012–2013 гг. целесообразно провести эксперимент в ряде муниципальных образований (например, в городских округах 10–15 специально отобранных крупных российских городов, включая Москву и Санкт-Петербург) по делегированию полномочий органов местного самоуправления инициативным группам граждан. Необходимо перейти к прозрачной и понятной системе принятия и исполнения решений самими гражданами.

²⁴ В некоторых странах, особенно после проведения ряда муниципальных реформ, встречается определенное сближение континентальной и англосаксонской моделей: Франция, Великобритания (после реформ в 80-х годах XX в.), некоторые провинции Канады (после реформ государственного и местного управления), ряд немецких земель (после эволюции системы местного управления).

²⁵ См., например: *Безобразов В.П.* Земские учреждения и самоуправление // В кн.: Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882.

²⁶ См., например: *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. СПб., 1909.