

КОМПЛЕКСНОЕ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЕ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ / Под ред. Т.Я. Хабриевой.

М.: Эксмо, 2010. 416 с.

Из обширной литературы по муниципальной тематике, изданной в последние годы и имеющей в основном учебный характер, следует выделить выпущенную Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ коллективную монографию, посвященную комплексному правовому и экономическому анализу реформы российского местного самоуправления. Издание обобщает результаты длительной совместной работы данного Института и Института экономики РАН.

Книга посвящена памяти проф. В.А. Пертцка – правоведа, стоявшего у истоков доктрины демократической организации местной власти в нашем государстве. Авторы монографии – авторитетные специалисты, в числе которых и корифеи, внесшие заметный вклад в муниципальную науку и практику, и их более молодые коллеги, последние годы плодотворно разрабатывающие правовые и экономические аспекты осуществления местной власти. Отличительные признаки рецензируемой работы – широта охвата проблемы исследования и комплексность структуры, характерная для учебников. Вместе с тем издание имеет жанр не учебного пособия, а именно научной монографии, что позволило авторам, избегая дидактики и изложения общеизвестных сведений, высветить весь спектр актуальных теоретических и практических проблем муниципальной реформы.

В предисловии чл.-корр. РАН, проф. Т.Я. Хабриева, словно бы заранее извиняясь перед читателями, пишет об отсутствии единства во взглядах на местное самоуправление среди авторов – юристов и экономистов. Это предварительное замечание представляется излишним, во всяком случае наличие в книге внутренних противоречий не бросается в глаза при ее прочтении. Разные подходы к анализу и взгляды на проблему муниципальной реформы позволяют высветить реальную картину российского местного самоуправления как сложного и весьма противоречивого по своей сути явления. Главный успех исследования видится в том, что экономические и правовые главы книги не выглядят в ней обособленными или искусственно объединенными блоками. Напротив, разные методологические подходы к анализу делают картину местного самоуправления не плоской, а объемной, многогранной. Правовой анализ, идущий от конституционной доктрины и современной законодательной модели организации муниципальной власти, удачно дополняется экономическим исследованием, основывающимся на обширном статистическом и ином эмпирическом материале.

Несомненную ценность представляет наличие в работе значительного объема фактических данных о современном российском местном самоуправлении (статистика, судебная и административная практика, материалы государственных органов, выводы экспертных совещаний и т.п.). Причем эта богатая фактура, взятая из первоисточников, системно изло-

жена в сочетании с научным анализом. Уже одно это достоинство книги позволит ей занять место в библиотеке специалиста-практика или научного работника. Однако ее ценность предопределяется также развернутым историческим и сравнительно-правовым анализом проблем организации местной власти, наличием глубоких теоретических выводов, емкостью изложения материала. Монография раскрывает читателю как цели и ход муниципальной реформы, начатой в 2003 г., так и ее результаты на сегодняшний день – правовую базу и фактическое состояние российского местного самоуправления.

Одна из наиболее интересных в теоретическом плане – гл. 6, посвященная территориальной организации муниципальной власти (автор – доктор юрид. наук В.И. Васильев). Исследование наглядно показывает, что крушение партийно-советской системы, колхозно-совхозного строя привело к разрушению субрайонной инфраструктуры. Попытка спасти колхозно-совхозное наследство путем его передачи мало-мощным органам нарождавшейся муниципальной сельской власти лишь на короткое время затормозила его развал. Убедителен вывод о том, что жесткие количественные параметры территориального устройства местного самоуправления сегодня нельзя признать оправданными. Исследование свидетельствует о том, что единые федеральные стандарты (при всех их плюсах) все-таки не могут учесть всей многоликости природных, экономических, исторических и прочих условий, определяющих правила установления территорий муниципальных образований. Очевидно, субъекты РФ должны получить право не только реализации своими правоприменительными решениями федеральной модели территориальной организации местного самоуправления, но и развития этой модели, ее адаптации к социально-экономическим задачам регионов.

В гл. 9 (автор – доктор юрид. наук Л.В. Андриченко) отмечается, что, несмотря на большую работу, проделанную федеральным законодателем в последние годы, до полной ясности в вопросах о компетенции местного самоуправления еще весьма далеко. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. попытался закрепить четкую модель: установленные им перечни вопросов местного значения являются закрытыми, все иные функции местного самоуправления, указанные в других законах, должны считаться переданными государством полномочиями и обеспечиваться субвенциями. Однако отраслевые федеральные законы сегодня определяют реальное содержание расплывчато сформулированных вопросов местного значения и тем самым могут существенно изменять объем компетенции органов местного самоуправления. Верный по своей сути принцип: решения государства не должны детерминировать конкретные расходы местных бюджетов, – в настоящее время

не только не выполняется, но и в принципе не может быть исполнен. Местное самоуправление оказывается неотъемлемым элементом единой социальной политики государства. Оно осуществляется на основе государственных стандартов и единых нормативов бюджетной обеспеченности.

Как верно показано в монографии, исполнение отдельных государственных полномочий сегодня занимает все большую долю в общем объеме муниципальных дел, что способно отодвинуть на второй план решение вопросов местного значения. Однако вряд ли можно согласиться с выводом о необходимости еще более жесткого урегулирования процедуры наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (с. 247). Это регулирование уже сейчас является чрезмерно жестким, не позволяющим реализовать его на практике. Отсюда и появление исключений из первоначально четкой модели, предоставление органам местного самоуправления права участвовать в осуществлении не переданных им государственных полномочий.

Возможности бюджетного планирования, в том числе в части предоставления субвенций, ограничены обстоятельствами, не зависящими от воли законодателя. Как, например, можно точно запланировать, сколько в будущем году на той или иной территории будет получателей пособия, назначенного беременной жене военнослужащего? Между тем, передавая органам местного самоуправления полномочия по выплата этого пособия, следует точно знать соответствующую цифру. Необходимо не повышение жесткости такого планирования, а наличие в законодательстве корректирующих механизмов, гарантирующих оперативное и полное возмещение незапланированных расходов местных бюджетов, связанных с исполнением отдельных государственных полномочий.

Глава 11 (авторы – доктор экон. наук Л.Н. Лыкова и канд. экон. наук И.С. Букина), посвященная финансовой базе местного самоуправления, удачно дополняет главу о компетенции. Исследование реального состояния муниципальных финансов позволяет понять подлинные причины тех явлений, правовые аспекты которых исследовались в гл. 9. В ходе муниципальной реформы неуклонно сокращалась доля налоговых доходов местных бюджетов. Дискредитировано само понятие “собственные доходы”, поскольку местные власти не в состоянии влиять на формирование доходной базы своих бюджетов, что подрывает экономическую мотивацию к самоуправлению. Это также приводит, как показано в гл. 12 (автор – доктор экон. наук Е.М. Бухвальд), к парадоксальному явлению: значительный объем муниципальной собственности не является позитивным фактором экономической базы местного самоуправления. Ведь эта собственность выступает не как доходобразующий, но как доходпоглощающий актив.

Чем меньше у органов местного самоуправления социального значимого имущества, содержание которого влечет расходы, тем легче им в условиях дефицита финансов исполнять свои расходные обязательства (именно сквозь призму последнего понятия рассматривают местное самоуправление сегодня и федеральный законодатель, и “кураторы” местного самоуправления из органов исполнительной власти). Стоит ли удивляться тому, что органы местного самоуправления используют любой повод для закрытия или отказа от финансирования учреждений культуры, спорта и т.п. – порой единственных на территории муниципального образования. Интересы населения и местных руководителей оказываются противоположными.

Муниципальная реформа не завершена, а ее основные положения нуждаются в развитии и корректировке – делается вывод в § 1 гл. 13 (автор – доктор экон. наук С.Д. Валентей). При определении направлений реформы экономический принцип определения оптимальной территориальной орга-

низации местного самоуправления был подменен частными формально-правовыми и географическими показателями (численность населения, доступность органов местного самоуправления и пр.). Местные налоги должны выполнять не только фискальную, но также регулируемую и стимулирующую функции, чего не происходит на практике. Источник многих проблем также в избыточной универсализации модели местного самоуправления. С общими выводами исследования приходится согласиться. Увы, реальная функция российского местного самоуправления сегодня заключается в социальном обеспечении несамодостаточного населения за счет государственных дотаций, но не в управлении экономическим развитием территорий. Констатация данного факта – повод не для пессимизма, но для дальнейшей работы по совершенствованию российской модели организации муниципальной власти, адаптации доктрины к реальным потребностям практики.

Безусловно, в монографии, как и в любом крупном исследовании, есть спорные выводы и уязвимые для критики положения. Так, вряд ли можно согласиться с тем, что целью муниципальной реформы были активизация непосредственного участия граждан во всех сферах местной жизни и усиление контроля жителей за действиями муниципальной власти (с. 116). Не стоит смешивать цели подлинные (выявляемые путем научного анализа) и декларируемые (любая реформа нуждается в идеологическом сопровождении, “поднимающем дух” ее участников). Главная цель реформы состояла в четком определении компетенции (расходных обязательств) всех уровней власти, унификации межбюджетных отношений и построении справедливой системы бюджетного выравнивания. Эта цель обусловила необходимость унификации территориальных основ местного самоуправления и структуры его органов. Граждане же в результате реформы лишились даже права принимать на местном референдуме устав своего муниципального образования.

Не совсем правильно определять содержание муниципальной реформы как преодоление недостатков первоначального постсоветского этапа развития местного самоуправления и вовсе неверно говорить об усилении роли законов субъектов РФ в местном самоуправлении (с. 127). Дело не в недостатках прежнего Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, а в том, что он слишком буквально понимал Конституцию РФ и следовал ей (что местное самоуправление самостоятельно, а законодатель вправе регулировать лишь принципы его организации, причем не все принципы, а лишь общие; что в федеративном государстве организация местного самоуправления не может регулироваться только или преимущественно федеральными законами и т.п.). Местное самоуправление оказалось в гораздо большей степени унифицированным, чем предполагала конституционная доктрина. Стремясь встроить местное самоуправление во властную вертикаль и одновременно оградить его от регионального произвола, федеральный законодатель существенно урезал предметы регулирования законов субъектов РФ в соответствующей сфере, что сегодня привело к пробелам в правовом регулировании.

Однако спорные моменты не портят впечатления об издании, имеющем фундаментальный научный уровень, обобщающий характер и ориентированном на нужды практики. Книга адресована широкому кругу работников органов государственной власти и органов местного самоуправления, ученым – юристам и экономистам, а также всем, кто интересуется проблемами развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Алексей Аронович Сергеев, доктор юрид. наук
(тел.: (495) 300-18-24)