

# Комментарий

к Федеральному закону



## Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (Постатейный)



**Анатолий Васильев, доктор юридических наук,  
профессор РАНХиГС при Президенте РФ**

# О ДЕЗОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ЗАКОН «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» НАРУШАЕТ  
И КОНСТИТУЦИЮ РОССИИ, И ЕВРОПЕЙСКУЮ ХАРТИЮ...

**М**униципальная демократия имеет значительные особенности по сравнению с демократией регионального или общегосударственного уровня. Во-первых, – и это возможно

самое главное в муниципальной демократии – она есть самоуправление местного сообщества. Поэтому она не взаимодействует с органами государственной власти, а действует самостоятельно и независимо от последних.

Местное сообщество само по своему усмотрению рассматривает и решает все вопросы жизни сообщества в соответствии с законодательством и актами местных органов, сходов, собраний граждан, местных референдумов. В ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления записано: «Под местным самоуправлением понимается право и действительная способность местных сообществ регламентировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел».

Во-вторых, органы местного самоуправления муниципальная администрация – наиболее приближена к гражданам. Она находится не в высоких правительственных кабинетах, куда обычные граждане могут войти только по специальному пропуску государственного образца, а расположены, как говорят, в шаговой доступности для населения и без спецпропусков. Поэтому взаимодействие граждан и муниципальных органов не осложнено различными процедурами, а во многом непосредственное.

Дело в том, что муниципальная демократия как и демократия вообще, не просто власть народа, а власть народа совместно и во взаимодействии с властью государственной или муниципальной, когда решения референдумов, сходов, собраний поддерживаются и реализуются соответствующими властными органами. А это означает, что для большей эффективности решения гражданами должны приниматься при участии руководителя или другого муниципального служащего соответствующего муниципального органа.

В этом случае оно будет более адекватным реальному положению вещей, учитывать мнение администрации, а значит лучше исполняться. И, наоборот, принятие решений населением без ведома и участия муниципальных органов может

сделать это решение неисполнимым, независимо от желания или нежелания муниципалитета.

В-третьих, гражданам для участия в управлении местными делами не требуется приобретения каких-то дополнительных специальных знаний о состоянии дел по рассматриваемому вопросу, как это имеет место в демократии общегосударственного уровня, поскольку все проблемы поселения и даже муниципального района очевидны, их знает население и поэтому со зданием дела может их решать. Это обстоятельство в значительной степени упрощает процедуру принятия решений местными органами и населением и делает их более адекватными состоянию дел.

Основные принципиальные характеристики местного самоуправления в современной России закреплены в Конституции РФ.

Так, например, в п. 1 ст. 130 Конституции РФ записано, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение **населением** (выделено мной – А.В.) вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжения муниципальной собственностью, а органы местного самоуправления, согласно п. 1 ст. 132 Конституции самостоятельно управляют муниципальной собственностью, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Согласно ст. 50 п. 3 пп. 14 в **собственности местных сообществ** (выделено мной – А.В.) находятся земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения, муниципального района.

Данные положения Конституции означают, что собственниками муниципального имущества и земельных участков является местное население и только оно вправе решать все вопросы владения, пользования и распространения этим имуществом и земельными участками.

Таким образом, в Конституции РФ не закреплено право муниципальных органов на владение, пользование или распоряжение муниципальной собственностью, т.е. они не наделены ни одним правом из триады собственника.

Право управлять муниципальной собственностью означает, что муниципальные органы выступают в

## ВЕРТИКАЛЬ ВЛАСТИ

качестве менеджера местного сообщества.

Однако содержание ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствует данным положениям Конституции. Так, в п.1 ст. 51 закона сказано, что органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом. Это положение закона означает, что собственником всего муниципального имущества являются органы местного самоуправления.

Более того, согласно п. 2 этой же ст. 51 названного закона органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

На практике вопросы, касающиеся муниципального имущества, решаются на основании закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Местные чиновники сдают в аренду, продают, совершают иные сделки с муниципальным имуществом, земельными участками, рыбными водоемами, а население никакого участия в этом не принимает. В результате положения Конституции РФ оказываются простой декларацией, не имеющей практического значения.

Таким образом, данный закон не только нарушил основной принцип демократии – участие народа в решении местных вопросов, но и изменил собственника муниципального имущества, что запрещено ст. 55 Конституции РФ, в которой сказано, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие конституционные права и свободы человека и гражданина.

В законе имеют место и другие отступления от Конституции РФ. Так, например, для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут

проводиться публичные слушания (п. 1 ст. 28 Закона). Согласно данной формулировке могут и не проводиться. И это также является законным. Аналогичные формулировки имеют место в п. 1 ст. 25, п.1 ст. 30 и других статьях.

В целом ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусматривает обязанности главы муниципального образования, других местных чиновников взаимодействовать при решении вопросов о собственности непосредственно с населением, проводить встречи, собрания, референдумы, вырабатывать общие решения, соответствующие интересам и выражающие волю местного населения, как это закреплено в п. 2 ст. 130 Конституции РФ.

В европейских странах участие местного населения в решении местных вопросов – постоянное и регулярное явление. Особо следует отметить швейцарский опыт. Субъектами швейцарской федерации являются кантоны, небольшие по территории и количеству населения территориальные образования.

Так, например, по данным на 1978 г. площадь кантонов Цуг, Аппельцен-Аусеррден и Аппельцен-Интерраден составляет по 200 кв. км, а население, соответственно, 73,6; 47,2 и 13,4 тыс. человек. Самый крупный кантон – Цюрих занимал площадь 1,7 тыс. кв. км с населением 1,12 млн. человек. В современных государствах подобные образования являются не субъектами федерации, а местными самоуправляющимися сообществами, в которых вопросы местного значения решаются на референдумах, сходах, собраниях.

Именно поэтому в силу небольшой территории и малого количества населения и с целью создания полноценного единого государства кантоны добровольно передали основные законодательные функции и значительные полномочия в сфере исполнительной власти органам центральной государственной власти.

При этом кантоны оставили у себя право решать наиболее важные кантональные вопросы путем всеобщего голосования, т.е. на референдумах, сходах и собраниях, как это было принято у них до объединения в единое государство и как имеет место в современном местном самоуправлении.

Кантоны также оставили у себя те языки, на которых разговаривали жители

## ВЕРТИКАЛЬ ВЛАСТИ

кантонов до образования единого государства. Общегосударственными являются три языка: немецкий, французский и итальянский.

Главным обстоятельством, которое сохраняет стабильность государственного устройства федерации, являются широкие права населения кантонов решать свои жизненные проблемы самостоятельно либо при его решающем участии. Не случайно Швейцарию называют страной референдумов и собраний.

В Германии местные сообщества и муниципалитеты не только самостоятельно решают вопросы местного значения, а и участвуют в формировании бюджета земли и федерации в целом. Здесь составление бюджета начинается с муниципалитетов, которые, формируя собственный бюджет, вносят предложения о решении вопросов, имеющих значение для субъектов федерации. Последние при принятии бюджета могут учесть эти предложения и включить проведение соответствующих мероприятий в бюджет и обеспечить их финансирование.

В некоторых муниципальных образованиях – районах Московской области сложилась своеобразная практика, которая сочетает черты референдумов, сходов и собраний. Она заключается в следующем. По инициативе главы районной администрации периодически проводятся социологические опросы населения городов, других поселений по вопросам работы администрации района, проблемам, которые требуют решения, другим вопросам.

Граждане активно участвуют в этих мероприятиях, вносят свои предложения, высказывают замечания. Нередко приглашают главу администрации на встречу. Такие встречи проходят активно и способствуют более адекватному решению назревших проблем.

Формированию данной практики способствует то обстоятельство, что в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» имеется соответствующее предписание органам самоуправления. Так, в п. 1 ст. 31 закона сказано, что опрос граждан проводится по всей территории муниципального образования для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, следует отметить, что ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» практически исключает участие населения в местном самоуправлении вообще и экономических вопросов, являющихся наиболее важными для местного сообщества, в частности.

Наше местное самоуправление во многом несет на себе прежнюю, советскую систему местного государственного управления. Во-первых, сейчас, как и при советской власти, существует главный орган – районная администрация по аналогии с бывшим исполкомом и советники по аналогии с районным советом депутатов трудящихся.

Более того, если раньше главным считался райсовет, а исполком был как бы его исполнительным органом, то сейчас распорядительным и управляющим органом является администрация, а советники во многом отодвинуты на второй план.

Районная администрация также как исполком райсоветов принимает решение, имеющее обязательное значение для других муниципальных органов и местных сообществ. В результате самостоятельность местного самоуправления в основном имеет значение только для районной администрации.

Такой подход к соотношению полномочий вышестоящих и нижестоящих органов при советской власти опирался на общую концепцию руководящей и направляющей роли партии и ее руководителей. Эта идея во многом используется и сейчас. Поэтому у нас более высокие по своему положению органы принимают решения без взаимодействия с нижестоящими, исходя из того, что они лучше знают положение дел во всех регионах. Нижестоящие местные органы не владеют всей информацией и поэтому не могут принять правильного решения.

У нас по-прежнему как и в условиях советской власти, не используются согласительные процедуры между районной администрацией, органами поселений и населением. В западных странах согласительные процедуры широко применяются и не только в масштабах местного самоуправления, а и во взаимодействии муниципалитетов с государственными органами.

Так, например, в Германии как уже отмечалось, при принятии бюджета парламентами земель на их заседании могут присутствовать представители муниципалитетов и местных сообществ и отстаивать свои предложения о решении

## ВЕРТИКАЛЬ ВЛАСТИ

определенных вопросов за счет земельного бюджета.

В Швейцарии кантоны могут даже не выполнять решения федеральных органов, если они с ним не согласны, и спорный вопрос решается в процессе согласительных процедур путем ведения переговоров.

Аналогичное положение может быть использовано и в нашем местном самоуправлении. Например, районная администрация или советники могут принимать решения только после обсуждения его с местными сообществами или их муниципальными органами. В этом случае местное самоуправление приобретает действительное значение.

В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не закреплен законодательно и не используется основополагающий принцип муниципального управления, зафиксированный в Европейской Хартии местного самоуправления о том, что местные сообщества осуществляют самоуправление под свою ответственность.

Это означает, что если выполнение его решений приносит ущерб, имеет другие негативные материальные или финансовые последствия, расходы по их возмещению несет само муниципальное сообщество. Государство или иные органы не обязаны это делать. При этом муниципальные органы и сообщества должны сами решать кто конкретно, какой орган, должностное лицо или сообщество должны нести ответственность.

Не используется и не закреплено законодательно другое очень важное положение Европейской Хартии местного самоуправления, которое гласит, что местное сообщество, т.е. муниципальные органы и граждане осуществляют самоуправление на благо населения.

У нас пока местное самоуправление во многом действует либо в интересах муниципальных чиновников, либо предпринимателей. Благо населения пока еще во многом пустой звук.

Думается, что это положение обусловлено тем, что население отстранено от реального участия в самоуправлении либо какого-то воздействия на муниципальных чиновников с целью их деятельности в первую очередь в интересах граждан.

На основании вышеизложенного можно утверждать, что у нас местное самоуправление в соответствии с европейской Хартией местного самоуправления и европейской практикой закреплено только в Конституции РФ. В ФЗ «Об общих принципах организации самоуправления в Российской Федерации» и сложившейся на его основе практикой местное самоуправление во многом отсутствует...

Для устранения этого существенного недостатка необходимо привести законодательство о местном самоуправлении в соответствие с Конституцией РФ, являющейся основным и главным законом нашей страны. ▲