

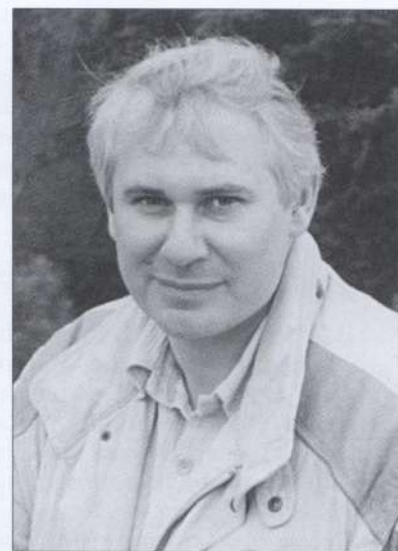
ВОЗМОЖНЫ ВАРИАНТЫ

Игорь БАБИЧЕВ,
первый заместитель секретаря
Конгресса муниципальных образований РФ

ПРОДОЛЖАЕМ
ОБСУЖДЕНИЕ
ПРОБЛЕМ
МЕСТНОЙ
ВЛАСТИ
(СМ. НОМЕРА
9-10 и 11 за
2001 год).

Местная власть по своей природе должна быть максимально приближена к населению. Она формируется и функционирует при активном участии жителей и под их постоянным контролем, служит удовлетворению в первую очередь их же потребностей и реализации их же инициатив в пределах компетенции самой этой власти.

В этом заключается основная правовая сущность муниципальной власти, ее, так сказать, основная парадигма, ее конституционная природа. Насколько сегодня правовые конструкции, установленные федеральными и региональными законами, а также реальная практика соответствуют сущности местного самоуправления с точки зрения структуры местной власти, ее формирования и функционирования? (В данной статье не рассматриваются другие функциональные составляющие местного самоуправления, необходимые для реализации его конституционно-правовой природы: размеры территории муниципального образования и численность его



населения; набор расходных полномочий муниципального образования и наличие соответствующих им доходных источников; объем муниципальной собственности, в том числе земельные и природные ресурсы.)

Необходимо отметить, что и федеральное законодательство,

и региональное, в значительной степени дублирующее федеральное, и практика развития местного самоуправления не во всем и не всегда соответствуют конституционно-правовой природе местной власти. Причем это несоответствие порой столь очевидно, что позволяет многим публицистам, да и специалистам не без основания говорить о том, что местного самоуправления у нас нет.

Представляется очевидным, что федеральный закон (а только он согласно Конституции это и может сделать) должен дать более определенные параметры структуры органов местного самоуправления, чем это имеет место в ныне действующей редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и сделать это именно ради торжества конституционных принципов организации местного самоуправления.

Практика, да и теория говорят о том, что набор оптимальных схем достаточно ограничен. И выбор этих схем связан с тем, в каком состоянии сегодня находится российское общество. Это и понятно: местное самоуправление есть власть, непосредственно связанная с обществом, и качество этой власти зависит от качества общества. Хотя есть и обратная зависимость. Демократическая (в подлинном смысле этого слова) структура местной власти способствует вызреванию гражданского общества, ибо гражданское общество формируется преимущественно через диалог с властью и активное практическое соучастие во власти.

На практике у нас реализованы **три схемы организации органов местного самоуправления** из тех возможных, которые позволяет Федеральный закон.

Чиновники конкретных муниципальных образований от имени населения выбрали в основном (в двух третях случаев по стране) следующую схему построения местной власти: избранный непосредственно населением глава муниципального образования возглавляет как исполнительные органы местного самоуправления (местную администрацию), так и представительный орган (собрание депутатов, городскую думу). Представительный орган малочислен, состоит, как правило, из 9–21 депутата (предел – 30 депутатов, в том числе и в городах-

миллионниках), причем определенной зависимости между числом депутатов и численностью населения в целом не прослеживается.

Таким образом, в подавляющем большинстве случаев избрана такая форма построения органов местного самоуправления, которая наиболее удобна для максимальной концентрации власти в руках либо одного человека, либо узкого круга лиц, что, разумеется, противоречит сути местного самоуправления.

Вторая по частоте встречаемости схема – глава муниципального образования избирается представительным органом из числа депутатов, возглавляя, как и в первом варианте, и представительный орган, и местную администрацию. Здесь возможны некоторые вариации – депутаты выбирают главу из своего состава, но кандидатура (кандидатуры) рекомендуется главой исполнительной власти субъекта РФ. Сразу скажем, что такой способ формирования местной власти – по рекомендации губернатора – противоречит действующему федеральному законодательству. Тем не менее он реализован в некоторых субъектах Федерации.

Еще один способ формирования структуры органов местного самоуправления – избранный населением глава муниципального образования возглавляет представительный орган, а местной администрацией руководит назначенный главой муниципального образования либо по его представлению представительным органом глава администрации. Здесь возможна разная степень участия главы муниципального образования в назначении и освобождении от должности главы администрации. Однако во всех известных нам случаях роль главы муниципального образования в этом процессе решающая.

Этот вариант, надо отметить, создает некоторую видимость разделения и взаимоконтроля властей, но на практике фактически представляет собой разновидность первого варианта: все определяет глава муниципального образования, только теперь его ответственность за непосредственное руководство административно-хозяйственной деятельностью переключена на главу администрации (что в некоторых ситуациях с точки зрения демократии еще хуже – власть в одних руках, ответственность – на других лицах).

Возможны также комбинации

этих трех вариантов. Например, глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и руководит им, а администрацией руководит назначенный глава местной администрации.

Строго говоря, то, что глава муниципального образования возглавляет представительный орган, не соответствует духу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Пункт 5 статьи 16 этого Закона говорит о подотчетности главы муниципального образования представительному органу, причем речь идет о подотчетности главы как лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования (пункт 1 статьи 16). Очевидно, что когда глава муниципального образования председательствует в представительном органе (который к тому же малочислен), объективность и всесторонность его отчета может ставиться под сомнение. (Это в еще большей степени может проявляться в том случае, если глава избран представительным органом из своего состава, то есть является лидером большинства в представительном органе, и руководит им.)

Возможна и такая схема: избранный непосредственно населением глава муниципального образования возглавляет исполнительные органы местного самоуправления, а представительным органом руководит председатель, избираемый депутатами из своего состава.

Наконец, глава муниципального образования может быть не предусмотрен уставом. Тогда полнота местной власти находится в руках представительного органа и его председателя, а исполнительная власть формируется представительным органом и возглавляется либо единолично главой администрации, назначаемым представительным органом, либо коллегиальным исполкомом.

Десятилетняя практическая деятельность автора данной статьи в сфере местного самоуправления позволяет сделать вывод, что в условиях преобладания авторитарно-патриархальной ментальности как в правящих элитах, так и в широких слоях общества и соответствующих ей управленческих подходов структура власти должна быть устроена таким образом,

чтобы, с одной стороны, первое лицо имело достаточные властные рычаги и достаточную степень властной самостоятельности, а с другой стороны, правящая элита и общество могли бы контролировать и регулировать власть первого лица в постоянном режиме.

Единственная форма построения органов местного самоуправления, дозволенная законом и соответствующая таким выводам, — это тот вариант, где глава муниципального образования, независимо от способа своего избрания, возглавляет местную администрацию, то есть исполнительную часть органов местного самоуправления, а представительный орган действует автономно от местной исполнительной власти, имеет своего председателя, избранного из числа депутатов, минимально необходимый аппарат и достаточное число депутатов (превышающее нынешнее их количество в среднем в 2–3 раза). Отметим, что глава муниципального образования по Закону является выборным должностным лицом, возглавляющим деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, то есть его компетенция заведомо шире, чем если бы он просто возглавлял местную исполнительную власть, и это должно найти отражение в уставе муниципального образования. Но возглавлять представительный орган он не должен, исходя из правовой природы должности главы муниципального образования.

Это положение может не относиться к малочисленным муниципальным образованиям — сельским поселениям и округам, где жители хорошо знают и друг друга, и местную жизнь, где само местное общество является непосредственным и повседневным контролером. В таких муниципальных образованиях глава поселения или округа может одновременно возглавлять и исполнительный, и представительный органы местного самоуправления.

При всем этом, если речь идет о представительном характере муниципальной власти, надо думать об увеличении численности депутатов. В 1989 г., накануне первых свободных, без жесткого партийного контроля, местных выборов, Советы народных депутатов, насчитывавшие сотни «народных избранников», были сокращены вдвое. Радикальный шаг к сокращению их численности

был осуществлен в 1991 г. путем введения института «малых Советов», которые избирались из состава «больших Советов», как правило, по норме 1:10 (постановление Верховного Совета РСФСР «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г.). Именно «малому Совету», согласно этому постановлению, передавались все основные функции местного Совета народных депутатов. «Президентская реформа» местного самоуправления осени 1993 г. и вовсе превратила местные представительные органы в декорацию. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. в известной степени скорректировал это положение (представительные органы стали определенным правовым субъектом), но для возникновения полноценной представительной власти на местах норм Федерального закона оказалось недостаточно.

Можно констатировать, что без становления полномочных представительных органов местного самоуправления развитие самого института местного самоуправления невозможно. Для становления же полномочных представительных органов, имеющих право, в том числе и моральное, выступать от имени населения муниципального образования (то есть легитимных во всех отношениях), в дополнение к существующим в Законе нормам минимально необходимо следующее:

- представительный орган должен быть автономен от местной исполнительной власти, то есть он должен возглавляться председателем, избираемым из числа депутатов, иметь минимально необходимый аппарат, подчиненный председателю, и финансироваться по отдельной строке местного бюджета;

- представительный орган должен быть полномочен, то есть осуществлять от имени населения муниципального образования в постоянном режиме представительные функции и контроль за деятельностью главы муниципального образования, а также иных органов местного самоуправления (его функции должны быть уточнены и расширены Федеральным законом);

- представительный орган должен иметь оптимальный по численности депутатский корпус

(например, город с пятидесяти-тысячным населением должен иметь в представительном органе 35–37 депутатов), осуществляющий свои полномочия на неосвобожденной основе, за исключением выборов должностных лиц, избранных из числа депутатов (ими могут быть председатель, его заместители, председатели важнейших постоянных комиссий);

- в Законе должны быть установлены ограничения для депутатов, связанные с их мандатом, а также гарантии для исполнения ими своих полномочий.

Численность депутатов представительного органа местного самоуправления должна быть такова, чтобы этот орган мог с наибольшей эффективностью осуществлять свою компетенцию, установленную Конституцией РФ и Законом, то есть:

- быть действительно представительным, иными словами, воля депутатов должна максимально коррелироваться с волей избирателей; депутаты, представляя определенные территории муниципального образования, призваны выражать интересы его жителей;

- быть работоспособным, не митингом депутатов, а рабочим собранием;

- быть в целом независимым как от местной исполнительной власти, так и от какой-либо одной властвующей элитной группы (предпосылки для этого возникают при достаточной численности депутатов).

Еще один определяющей для местной власти вопрос — это **способы ее формирования**.

Вопрос, как выбирать главу муниципального образования, на наш взгляд, достаточно определен. Если такая должность предусмотрена уставом муниципального образования, глава должен избираться путем всеобщего прямого равного и тайного голосования избирателей по системе абсолютного большинства (в два тура). Только в этом случае глава будет достаточно легитимен и достаточно независим от иных властных институтов и властвующих элит. И, разумеется, глава должен исполнять свои обязанности на постоянной основе со всеми теми ограничениями на занятие иных должностей, которые установлены законом.

Более сложный вопрос о формировании представительного органа. Мы исходим из представления о том, что данный орган

должен быть репрезентативен, а значит, достаточно легитимен, и представлять весь спектр интересов жителей. Поэтому депутаты должны быть «привязаны» к определенным территориям муниципального образования и группам избирателей.

Представляется, что данным требованиям наилучшим образом отвечает смешанная система выборов представительного органа местного самоуправления: одна половина депутатов избирается по мажоритарной системе абсолютного большинства, а вторая – по пропорциональной системе. (По нашему мнению, выборы по системе относительного большинства должны быть изъяты из избирательной практики как не обеспечивающие достаточную представительность, а значит, и легитимность избрания.)

При этом не имеет принципиального значения по многомандатным или одномандатным округам происходят мажоритарные выборы, если количество мандатов в одном многомандатном округе ограничено, например, пятью мандатами, как по ныне действующему Федеральному закону об основных гарантиях, а многомандатных округов достаточное количество и они отражают естественные различия и специфику территорий муниципального образования. Однако на практике достичь всех этих условий трудно, прежде всего из-за того, что число депутатов представительного органа ограничено. Даже если, представим, их будет 50 и половина из них будет избираться по многомандатным мажоритарным округам, то в случае образования пятимандатных округов, таких округов, скажем, в 125-тысячном городе будет всего пять. Маловато. При образовании трехмандатных округов – их будет уже 8. Таким образом, многомандатная система так же приемлема, как и одномандатная, но при выполнении некоторых приведенных выше условий с учетом конкретной специфики муниципального образования.

Пропорциональная система выборов будет работать на местном уровне (то есть способствовать решению задач, стоящих перед местным самоуправлением, и соответствовать сути местного самоуправления) только при выполнении ряда дополнительных условий. Главное из них – для

успешно работающей пропорциональной системы необходимо структурирование местного сообщества на избирательные блоки, представляющие реальные интересы жителей и готовые их отстаивать. Что же должно быть основой такого структурирования?

Практика показывает, что на местном уровне ячейки общедеревенских партий если и представлены, то достаточно формально и, как правило, местной проблематикой они занимаются слабо. Это и понятно – сегодня общедеревенские партии борются за право представлять свои позиции на уровне федеральной власти; на уровне субъектов Федерации пока доминируют региональные элиты. Проблемы местного уровня не связаны явно с общими политико-экономическими проблемами. По крайней мере, избиратель эту связь не замечает. И хотя структурирование местных избирательных блоков вокруг ячеек общедеревенских партий на местах в принципе возможно, более плодотворным представляется другой путь.

Полезно было бы законодательно разрешить создание местных общественных движений, объединяющих жителей данного муниципального образования (или нескольких муниципальных образований, если вопрос, для решения которого они создаются, имеет межмуниципальное значение) и призванных решить один или несколько вопросов местного значения (строительство дороги, социальная поддержка малоимущих слоев населения, решение жилищной проблемы, молодежная проблематика и пр.). Опыт деятельности подобных местных общественных движений (местных партий) и их участия в местных выборах по пропорциональной системе имеется в ряде западноевропейских стран, в частности в Швеции.

Местные общественные движения, имеющие возможность проводить в представительный орган своих депутатов, явились бы весьма эффективным локомотивом структурирования местного сообщества, а значит, и развития местного самоуправления в стране. **Местное самоуправление состоится тогда, когда организованные для реализации своих экономических и социальных интересов представители местных сообществ будут иметь реальную возможность реализо-**

вывать свои интересы через механизмы местной власти.

Вспомним еще об одном из таких механизмов – территориальном общественном самоуправлении (ТОС). К сожалению, его развитие тормозится, в том числе и из-за недостаточной правовой регламентации этой деятельности в федеральном законодательстве. Федеральный закон должен, на наш взгляд, во-первых, закрепить порядок организации и установления территориальных границ деятельности органов ТОС, во-вторых, определить основы деятельности ТОС, в-третьих, установить порядок взаимодействия органов ТОС и органов местного самоуправления, в-четвертых, установить порядок регистрации органов ТОС как в органах местного самоуправления, так и в органах государственной власти.

В данной статье автор попытался конспективно наметить основные проблемы формирования, структурирования местной власти и ее взаимодействия с местным сообществом. Тема эта большая и многоаспектная. Она нуждается в широкой дискуссии с большим кругом участников – от представителей местных властей и местных сообществ до представителей государственной власти, экспертов-юристов и социологов. Итоги этой дискуссии должны получить законодательное оформление в виде конкретных норм федеральных и региональных законов. В подготовленном автором этой статьи и Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации проекте изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (опубликован в № 9 журнала «Местное право» за 2001 г.) предложены нормативные решения ряда затронутых в данной статье проблем.

Необходимо также скорейшее принятие федерального закона об основах статуса выборных лиц местного самоуправления, а также внесение соответствующих изменений и дополнений в федеральное избирательное законодательство. Это тот законодательный минимум, который сможет обеспечить правовые условия для реализации на практике конституционной модели местного самоуправления в России.

