

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК СТАБИЛИЗИРУЮЩИЙ ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

LOCAL GOVERNMENT AS A STABILIZING FACTOR IN THE FORMATION AND FUNCTIONING OF CIVIL SOCIETY

M. Borisevich

Annotation

This paper reviews the Institute of Local Government in the Russian Federation as one of the basic, fundamental institutions of civil society and the stabilizing effect of its formation and development, the reasons of instability of local self-government in our country and the possible solutions to this problem.

Keywords: local government, civil society, the basic institutions of civil society, the stability of civil society, ways of increasing the stability of civil society.

Борисевич Михаил Михайлович
К.ю.н., профессор,
Московский государственный
индустриальный институт

Аннотация

В настоящей статье рассматривается институт местного самоуправления в Российской Федерации как один из базовых, основополагающих институтов гражданского общества и стабилизирующий фактор его становления и развития; рассматриваются причины нестабильности развития института местного самоуправления в нашей стране и возможные пути решения данной проблемы.

Ключевые слова:

Местное самоуправление, гражданское общество, основные институты гражданского общества, стабильность гражданского общества, пути повышения стабильности гражданского общества.

В современной правовой литературе вопрос о роли местного самоуправления в становлении и функционировании гражданского общества является недостаточно исследованным. По справедливому замечанию Г.Г. Петриашвили, "определяющий содержание современного этапа развития гражданского общества процесс его дальнейшей институционализации формирует новую для России модель отношения общества и государства. Далеко не все аспекты этих отношений получили свое теоретическое осмысление с позиций современных социальных наук, в том числе и функция местного самоуправления как формы правовой институционализации отношений гражданского общества". [1]

Местному самоуправлению посвящена отдельная глава 8 Конституции Российской Федерации [2], что свидетельствует об особой роли данного правового института в российской правовой системе и государстве в целом. Как справедливо отмечают исследователи, "Конституция Российской Федерации в отличие от конституций советского периода развития Российского государства признает местное самоуправление одной из необходимых основ Российской Федерации как демократического государства и устанавливает финансово-экономические и организационно-правовые гарантии самостоятельного решения населением городских, сельских поселений и других территориальных единиц вопросов местного значения" [3].

Участие в местном самоуправлении предполагает выработку у граждан необходимых навыков по самостоятельному решению вопросов местного значения, обсуждению и решению важнейших местных проблем, участию

в муниципальных выборах и различных формах непосредственной демократии (местный референдум, выдвижение населением законодательных инициатив, сходы и конференции, публичное обсуждение проектов муниципальных правовых актов и т.д.). Все это формирует систему общественного самоуправления, которая функционирует самостоятельно, независимо от государства. Не случайно в статье 12 Конституции Российской Федерации провозглашается, что "Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти". В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [4] также подчеркивается, что "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 (выделено нами – авт.) решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций" (пункт 2 статьи 1).

Изложенные особенности местного самоуправления составляют "квинтэссенцию" самой концепции гражданского общества в ее общепринятом понимании.

При этом местное самоуправление можно считать не только институтом, наиболее ярко выражающим идеи

гражданского общества, но и наиболее обширным институтом, в деятельность которого вовлечено наибольшее количество населения страны. Далеко не все граждане участвуют в деятельности общественных объединений и других подобных институтов гражданского общества. Но каждый гражданин проживает на территории какого-либо муниципального образования, следовательно, участвует в местном самоуправлении. Такое участие может быть активным (например, разработка и выдвижение инициативных проектов муниципальных правовых актов, участие в сборе подписей в поддержку местного референдума) или пассивным (например, уплата местных налогов и сборов), но, как видится, в такое участие в большей или меньшей степени вовлечены практически все граждане.

◆ Исходя из изложенного, мы считаем институт местного самоуправления одним из базовых, основополагающих институтов гражданского общества в нашей стране. Не случайно современные авторы приходят к следующему выводу: "в современном мире особое место в структуре гражданского общества занимает система местного самоуправления. Местное самоуправление является таким институтом, который, с одной стороны, невозможен без общественной активности, без достаточного уровня гражданственности, а с другой стороны, входит в систему публичной власти, и в этом отношении, хотя и находится вне системы государственных органов, является однопорядковым и односистемным с государством явлением" [23].

◆ Поскольку гражданское общество, по нашему мнению, представляет собой систему взаимосвязанных институтов, то стабильность всей системы зависит от стабильности каждого отдельного института и стабильности взаимосвязей между данными институтами.

◆ Следовательно, поскольку местное самоуправление является одним из основополагающих институтов гражданского общества, стабильность местного самоуправления является одним из наиболее существенных стабилизирующих факторов становления и функционирования гражданского общества в России. Таким образом, повышение стабильности местного самоуправления – прямой путь к повышению стабильности самого гражданского общества в нашей стране. Не случайно современные исследователи подчеркивают, что "местное самоуправление играет особую роль в становлении гражданского общества в России, являясь одновременно механизмом его формирования и неотъемлемой частью. Местное самоуправление – закономерность в процессе социализации государства и демократизации гражданского общества. Этот институт имеет важное значение для гражданского общества и правового государства, так как выступает стабилизирующим фактором их функционирования и взаимодействия. Именно местное самоуправление, представленное как микромодель гражданского общества, позволяет отразить закономерности и противоречия в развитии как самого гражданского общества, так и правового государства" [22].

◆ Между тем, как показывает практика, стабильность института местного самоуправления далека от со-

вершенства. Прежде всего, современный (постсоветский) период развития местного самоуправления характеризуется частой сменой концепций развития местного самоуправления, при этом нормативная правовая база данного института является в высшей степени нестабильной. В частности, сменили друг друга такие крупные федеральные законы, как Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [5] и ныне действующий Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 2003 года. При этом институт местного самоуправления, не успев стабилизироваться в рамках одного федерального закона, "вынужден" был перестраиваться под новый федеральный закон.

◆ Еще одной крупнейшей дестабилизирующей проблемой является постоянное внесение изменений в законодательство о местном самоуправлении. При этом такие изменения во многих случаях носят "точечный", а не системный характер, что негативно сказывается на стабильности законодательства и института местного самоуправления в целом.

◆ Более того, множество изменений было внесено в Федеральный закон 2003 года еще до его вступления в силу, что мы считаем вообще юридическим нонсенсом и неправильной мерой, поскольку переходный период до вступления в силу закона как раз и предназначен для своевременного ознакомления граждан с новыми "правилами игры" и наименее болезненного перехода к новой системе правового регулирования. Однако подобное перманентное внесение изменений сводит на нет саму идею установления длительного периода вступления закона в силу, что неизбежно вызовет сложности в переходный период и негативно скажется на стабильности института местного самоуправления.

◆ При этом, как показывает практика, законопроекты в сфере местного самоуправления не всегда в полной мере качественно готовятся, а механизм их введения в действие также является недостаточно проработанным. Об этом свидетельствует неоднократный перенос сроков вступления в силу Федерального закона 2003 года. В частности, Е.С. Шугрина отмечает: "первоначально предполагалось, что Закон вступает в силу с 1 января 2006 г.; потом переходный период продлили до 1 января 2009 г. В настоящее время вступление в силу некоторых норм (например, в части реперофилитования муниципально-го имущества) отодвинули до 2012 г." [6]. Таким образом, вступление в силу нового закона растянулось по времени почти на десятилетие, что следует считать практически беспрецедентным явлением для отечественной правовой действительности.

◆ Не способствует стабильности и эффективному развитию института местного самоуправления также довольно сложный язык и стиль законодательства о местном самоуправлении, которое, не следует забывать, рассчитано на самый широкий круг населения – представителей гражданского общества России, для которых закон должен быть, в первую очередь, понятным и пригодным для практического руководства и применения.

Еще одним фактором дестабилизации института местного самоуправления, а с ним и гражданского общества современной России в целом, можно считать, по нашему мнению, довольно противоречивую судебную практику в сфере местного самоуправления, в рамках которой принимаются, зачастую, прямо противоположные решения по многим существенным вопросам, затрагивающим интересы местного самоуправления и граждан в целом. Среди причин данного дестабилизирующего явления современные исследователи называют следующие: "постоянно меняющееся законодательство в сфере местного самоуправления, имеющее не всегда необходимый уровень юридической техники; отсутствие однозначной правоприменительной практики; качество подготовки судебного корпуса (в частности, у судей общей юрисдикции очень широкая специализация, они чрезвычайно перегружены гражданскими и уголовными делами)" [6]. На данные проблемы обращают внимание даже судьи Верховного Суда Российской Федерации*.

* См., в частности, стенограмму заседания "круглого стола" на тему "Проблемы законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления в Российской Федерации", проведенного Комитетом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по местному самоуправлению 13 октября 2005 г. в Москве.

Таким образом, в настоящее время ряд факторов составляет угрозу стабильности развития института местного самоуправления, что, в конечном счете, является одним из существенных факторов нестабильности гражданского общества в России в целом. На наш взгляд, могут быть предложены следующие пути решения указанных проблем.

1) Разработка и принятие Муниципального кодекса Российской Федерации.

В настоящее время в сфере местного самоуправления действует несколько федеральных законов, среди которых упоминавшийся выше базовый Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также дополняющие его иные федеральные законы, такие как Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" [7], Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" [8], Федеральный закон от 24.11.2008 № 207-ФЗ "О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике" [9], Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" [10].

На наш взгляд, в целях придания институту местного самоуправления большей стабильности необходимо принять Муниципальный кодекс Российской Федерации, в котором систематизировать основные законодательные нормы, действующие в данной сфере. Как известно, ко-

декс считается высшей формой систематизации законодательных норм. Как правило, нормы кодексов являются более стабильными по сравнению с нормами "обычных" федеральных законов, реже подвергаются изменению. При этом в силу того, что отсутствует множество различных законодательных актов, между которыми возможны противоречия и несогласованность, стабильность правового института также повышается.

Одним из весомых аргументов против принятия кодифицированного законодательного акта в сфере местного самоуправления на федеральном уровне считается то, что местное самоуправление не находится в исключительном ведении Российской Федерации. В частности, согласно пункту "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится "установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления". Следовательно, высказывается опасение, что принятие кодекса ущемит интересы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, сузив сферу их правового регулирования.

Однако, по нашему мнению, данные опасения беспочвенны, поскольку принятие Муниципального кодекса Российской Федерации всего лишь обобщит и систематизирует федеральные нормы в данной сфере, несколько не затрагивая сферу нормотворчества субъектов Российской Федерации. Достаточно привести в качестве примеров другие кодексы, успешно функционирующие в иных сферах совместного ведения, например: "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ [11], Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ [12], Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 N 223-ФЗ [13], Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ и т.д. [14].

2) Совершенствование юридической техники разработки и принятия нормативных правовых актов в сфере местного самоуправления, а именно:

- ◆ прекращение негативной законодательной практики постоянного внесения "точечных поправок" в текст данных актов;
- ◆ отказ от практики внесения изменения в нормативный правовой акт еще до его вступления в силу;
- ◆ более тщательное планирование мероприятий по введению в действие нормативных правовых актов в данной сфере и более тщательная проработка самого проекта еще до его принятия, что должно предотвратить постоянное "отодвигание" по времени сроков вступления в силу принятых федеральных законов;
- ◆ совершенствование языка и стиля написания нормативных правовых актов, которые по возможности должны быть более простыми и лаконичными, с учетом целевой аудитории данных актов (широкий круг населения страны, органы местного самоуправления, в том числе небольших городских и сельских поселений).

3) Обобщение и систематизация судебной практики в сфере местного самоуправления, что должно способствовать единообразию в толковании нормативных правовых актов в данной сфере, предотвратить противоречия и несогласованность в судебной практике, которые приводят к нестабильности института местного самоуправления.

Для этого считаем целесообразным принятие специального постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации "О судебной практике по делам о местном самоуправлении".

В качестве образцов могут быть использованы такое постановления, обобщающие судебную практику в комплексе в отношении другого института гражданского общества, как Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.06.2010 № 16 "О практике применения судами Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" [15], или иные постановления, принятые по крупным комплексным сферам правоприменения, например постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 "О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации" [17], от 19.06.2006 № 15 "О вопросах, возникших у судов при рассмотрении гражданских дел, связанных с применением законодательства об авторском праве и смежных правах" [18], от 29.05.2012

№ 9 "О судебной практике по делам о наследовании" [19], от 29.11.2007 № 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" [20].

В настоящее время принято постановление только в одной узкой сфере, связанной с местным самоуправлением – Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 2 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих" [21].

На наш взгляд, этого явно не достаточно, и в настоящее время назрела серьезная необходимость в принятии именно обобщенного, комплексного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, в котором рассматривалась бы судебная практика по самым разным аспектам местного самоуправления в комплексе.

Представляется, что предложенные в настоящей статье направления совершенствования законодательства, а также нормотворческой и правоприменительной практики, позволят упрочить стабильность института местного самоуправления в нашей стране, а тем самым повысить стабильность гражданского общества в России в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Петриашвили Г.Г. Правовая институционализация местного самоуправления в структуре гражданского общества: Автореф. дисс. СПб, 2010. С. 3.
2. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // "Российская газета", № 237, 25.12.1993 (с дальнейшими изменениями).
3. Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации коллектива ученых Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина под руководством д.ю.н., профессора Е.И. Козловой. М., 2009. С. 356.
4. "Российская газета", № 202, 08.10.2003 (с дальнейшими изменениями). Далее также – Федеральный закон 2003 года.
5. "Российская газета", № 170, 01.09.1995 (утр. силу).
6. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, 2010. С. 7.
7. "Российская газета", № 232, 04.12.1996 (с дальнейшими изменениями).
8. "Российская газета", № 47, 07.03.2007 (с дальнейшими изменениями).
9. "Российская газета", № 242, 26.11.2008.
10. "Российская газета", № 25, 13.02.2009 (с дальнейшими изменениями).
11. "Российская газета", № 256, 31.12.2001 (с дальнейшими изменениями).
12. "Российская газета", № 256, 31.12.2001 (с дальнейшими изменениями).
13. "Российская газета", № 17, 27.01.1996 (с дальнейшими изменениями).
14. "Российская газета", № 277, 08.12.2006 (с дальнейшими изменениями).
15. "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 8, август, 2010 (с дальнейшими изменениями).
16. Петриашвили Г.Г. Правовая институционализация местного самоуправления в структуре гражданского общества: Автореф. дисс. . СПб, 2010. С. 3.
17. "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 6, 2004 (с дальнейшими изменениями).
18. "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 8, август, 2006 (с дальнейшими изменениями).
19. "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 7, июль, 2012.
20. "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 1, январь, 2008 (с дальнейшими изменениями).
21. "Российская газета", № 27, 18.02.2009 (с дальнейшими изменениями).
22. Медведев А.И. Местное самоуправление в условиях формирования гражданского общества и правового государства: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 3.
23. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 4.