

## УДК 321.01

**ГАЗИЗОВА Лира Ильдусовна –***к.полит.н., начальник отдела государственной и муниципальной службы научно-исследовательского центра Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан.**450008, Россия, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 40  
gazizova71@mail.ru*

# ПРАВОВЫЕ КОЛЛИЗИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ЮРИДИЧЕСКОЕ СЛЕДСТВИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАКТИК

## LEGAL CONFLICTS OF MUNICIPAL AUTHORITY: JURIDICAL CONSEQUENCE OF POLITICAL PRACTICES

*Генезис современного российского местного самоуправления и муниципальной власти необходимо рассматривать в связке с особенностями политико-трансформационных процессов, которые происходили на постсоветском пространстве. Они обусловили противоречия в развитии правовых основ местного самоуправления и муниципальной власти, характеризовавшиеся на разных этапах попытками легализовать принципиально разные их модели, зачастую ничего общего не имеющие с фактическим состоянием дел и историческими традициями. Юридическим следствием политических практик стали правовые коллизии муниципальной власти. Специалисты ведут постоянную работу по выявлению и преодолению коллизий в сфере местного самоуправления. Однако для предотвращения их нового появления необходимо достичь общего видения перспектив развития муниципальной власти и местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** муниципальная власть, местное самоуправление, политические практики, правовые коллизии

*The genesis of the modern Russian local government and municipal authority should be considered in conjunction with the features of the political and transformation processes that occurred in the post-Soviet space. They have caused controversy in the development of the legal framework of local government and municipal authority. These contradictions at different stages were characterized by trying to legalize their fundamentally different models, often having nothing in common with the actual state of affairs and historical traditions. Legal collisions in the sphere of the municipal authority became a legal consequence of political practices. Specialists are constantly working to identify and overcome conflicts in the area of local government. However, to prevent their reappearance it is necessary to reach a common vision of the development of municipal authority and local government.*

**Keywords:** municipal authority, local government, political practices, legal conflicts

Сегодня кажутся трюизмом высказывания отечественных историков о том, что Россия – это страна революций сверху. Действительно, доказательством тому служит целый ряд российских «модернизаций» – от бритвы бород Петром I до реформ царя-освободителя Александра II, от аграрных проектов Петра Столыпина до сталинской индустриализации... Исследователи анализируют причины и предпосылки этих явлений. Они отмечают и слабость «третьего сословия», и «разорванность» российского общества, и иные факторы, обусловившие

ситуацию, когда инициативу радикальных реформ брало на себя государство. Конец XX в. не стал исключением – горбачевская перестройка привела в итоге к столь радикальным политическим, экономическим и социальным трансформациям, которых никто не мог ожидать.

Как справедливо подчеркивает В.А. Ковалев, местное самоуправление в постперестроечной России также «вводили» сверху: дом пытались строить с крыши [Ковалев 2005: 99]. При этом за годы становления постсоветской модели организации власти на местах законода-

тельство не раз меняло свои ориентиры. Именно поэтому генезис современного российского местного самоуправления и муниципальной власти необходимо рассматривать в связке с особенностями политико-трансформационных процессов, которые происходили на постсоветском пространстве. Отсюда противоречия в развитии правовых основ местного самоуправления, характеризовавшиеся на разных этапах попытками легализовать принципиально разные его модели, зачастую ничего общего не имеющие с фактическим состоянием дел и историческими традициями. Юридическим следствием политических практик стали правовые коллизии в сфере муниципальной власти, среди которых В.Г. Карташов выделяет две основные группы: 1) коллизии в правоотрочестве — это противоречия правовых норм, принимаемых на разных уровнях муниципального права (федеральном, региональном, местном) и направленных на регулирование одних и тех же либо сходных общественных отношений; 2) коллизии в правоприменении между элементами правовой системы, касающиеся деятельности местного самоуправления и возникающие при решении вопросов местного значения [Карташов 2008].

Обратимся к анализу политических реалий, которые способствовали появлению правовых коллизий в муниципальной власти.

Начнем с того, что система современной российской муниципальной власти начала складываться на основе трансформации советской системы организации власти на местах.

Политико-правовой основой реформирования местных органов управления на первом этапе (1988–1993 гг.) стало принятие закона СССР № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и закона РСФСР № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>1</sup>. Эти документы призваны были направить развитие местного самоуправления

в эволюционное русло. Муниципальная власть трактовалась, исходя из теории дуализма, как феномен, сочетающий в себе общественные и государственные начала. В системе местного самоуправления провозглашались непосредственные и опосредованные формы развития демократии. Исполнительно-распорядительные органы в лице местной администрации были подотчетны соответствующему местному Совету, а также вышестоящим исполнительным и распорядительным органам в пределах их компетенции, что связывало их с исполнительными органами государственной власти.

При этом в союзном законе отсутствовало разграничение полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов. Последние рассматривались как исполнительные комитеты Советов. Согласно ст. 3, «местные Советы народных депутатов — основное звено системы местного самоуправления». Такое положение ослабляло юридические позиции исполнительной власти и приводило к противостоянию Советов и их исполнительных комитетов [Гимаев и др. 2002: 55]. Характеризуя эту ситуацию, Г.В. Барабашев писал, что происходило «некомпетентное произвольное вмешательство депутатов в текущую исполнительную деятельность, влекущую ее дезорганизацию, снижение профессионального уровня и подавление исполнительной инициативы» [Барабашев 1991: 37].

Однако принятый в 1991 г. закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» кардинально изменил структуру органов местного самоуправления и соотношение сил: у исполнительной власти появился единоличный глава — мэр, избираемый населением; произошло разграничение компетенций исполнительной и представительной властей (Совет не мог решать вопросы, отнесенные к компетенции администрации). Более того, для усиления исполнительной власти на всей территории РФ президентом РСФСР был издан указ «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Закон СССР № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 09.04.1990; Закон РСФСР № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06.07.1991. — *Собрание актов Президента и Правительства РФ*. 1991, № 40, ст. 1114; № 53, ст. 3856.

<sup>2</sup> Указ Президента РСФСР № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» от 22.08.1991.

законодательно закрепивший объединение всех звеньев исполнительных органов в единую систему исполнительной власти в России.

Таким образом, принятие данных законов и указов не привело к формированию единой системы муниципальной власти с разграничением полномочий представительных и исполнительных органов, поскольку некоторые положения принятых законов о местном самоуправлении и об исполнительных органах власти не снимали противоречия между ними, а, наоборот, усиливали их.

Августовский путч 1991 г., распад СССР и начало экономических реформ существенно изменили политику в сфере местного самоуправления. Намеченные на конец 1991 г. выборы глав местных администраций были отменены. По требованию Б.Н. Ельцина и по решению съезда народных депутатов РСФСР в стране утвердилась единая вертикаль государственно-исполнительной власти: президент получил право назначать и снимать глав администраций краев и областей, а главы регионов, в свою очередь, — право назначать и снимать глав местных администраций. В декабре 1991 г. были приняты законы об основах налоговой системы, предполагавшие введение местных налогов и сборов, и постановление о разграничении собственности на федеральную, региональную и муниципальную.

Экономический спад начала 90-х гг. XX в. нанес удар по реформе местного самоуправления, не оставил возможности поддержать местную автономию. На фоне конфликта между президентом и парламентом в сентябре—октябре 1993 г. органы местного самоуправления оказались заложниками противоборства властных группировок [Дементьев 2005: 84]. С победой президентской стороны была укреплен вертикаль исполнительной власти, Советы были распущены, а полномочия местного самоуправления переданы назначенным главам местных администраций. Тем не менее на местах Советы зарекомендовали себя неплохо, многие из первых свободно избранных депутатов были энтузиастами местного самоуправления. Но здесь вмешались внутривластные факторы, практика «шоковой терапии», ускоренной приватизации и радикального экономи-

ческого реформирования. Наступившая экономическая разруха лишила многие местные сообщества экономической базы их жизнедеятельности.

В этой ситуации осенью 1993 г. было принято четыре указа президента РФ, установивших на местах примат исполнительной ветви власти и зависимость представительной, за которой был оставлен минимум полномочий — функции оформления решений главы местной администрации [Гимаев и др. 2002: 58-59]. Таким образом, период с 1993 г. характеризуется радикальной институциональной трансформацией основ местного самоуправления. Но вновь созданным муниципальным органам катастрофически не хватало ресурсов, т.к. в 1990-х гг. федеральные власти скорее затыкали дыры в бюджете страны, чем заботились о развитии финансовой базы муниципалитетов [Гельман 2010].

Принятие Конституции РФ в декабре 1993 г. состоялось практически сразу после «осенних» указов, укрепивших исполнительную ветвь муниципальной власти в традициях советской эпохи. В то же время эти указы противоречили новой Конституции, ст. 12 которой законодательно закрепила самостоятельность органов местного самоуправления и их невключенность в систему государственной власти<sup>1</sup>.

Положения, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельны, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, звучат красиво и демократично. Но на практике подобная «независимость» местного самоуправления искусственно разрывает систему государственного управления и бюджетного обеспечения в стране. Критически настроенные авторы писали: «Элита предлагает гражданам проект Конституции, в котором признается и гарантируется местное самоуправление, но не определяется само понятие и не имеется исчерпывающего перечня вопросов местного значения» [Орлов 2005]. Результатом стало противоречивое сочетание провозглашенной самостоятельности и фактической зависимости местного самоуправления. Таким образом, 1993 г. характеризуется

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации, ст. 12. Принята 12 декабря 1993 г.

появлением правовых коллизий между Основным законом страны, либерально ориентированным относительно местного самоуправления, и указами президента, устанавливающими приоритет исполнительных органов.

Период с 1995 г. связан с попытками внедрения либерально-автономной модели в условиях общего увеличения степени децентрализации политической системы. Государственной думой был принят Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95, который определил роль муниципалитетов в осуществлении правовых, экономических и финансовых основ муниципального управления и установил общие принципы организации местного управления в РФ.

Период второй половины 90-х гг. связан с появлением множества коллизий, содержащихся в федеральном и региональном законодательстве. Регионы достаточно вольно трактовали принятый федеральный закон и на своем уровне принимали аналогичные законы с существенным ущемлением прав муниципалитетов. Иллюстрацией этому являются постановления Конституционного суда РФ, которые закрепляли недопустимость ограничения самостоятельности и участия органов государственной власти субъектов РФ в формировании органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Присоединение к международному праву знаменовала ратификация Федеральным Собранием Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. и вступление ее в силу для РФ с 1 сентября 1998 г.<sup>2</sup> Хартия стала частью правовой системы России, ее нормы, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, имеют приоритет над нормами федеральных законов. Это породило еще одну правотворческую коллизию — противоречие,

которое впоследствии нашло отражение в ч. 1 ст. 4 федерального закона № 131-ФЗ: в ней Конституция РФ занимает лишь 3-е место после принципов и норм международного права, международных договоров РФ. При этом, согласно ч. 2 ст. 4 Конституции, «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации». Следовательно, конституционные стандарты в России выше, чем общие положения Европейской хартии местного самоуправления. И поэтому Конституционным судом РФ признаются неконституционными положения уставов в субъектах федерации, в которых дословно транслируется содержание Хартии в ущерб Конституции РФ.

Возвращаясь к исторической ретроспективе, отметим, вслед за И.Н. Трофимовой, что «перспектива усиления влияния региональных органов власти на местном уровне рассматривалась федеральным центром как угроза единству и целостности государства, что во многом обусловило поддержку органов местного самоуправления в противовес региональной власти и последующую централизацию государственного управления» [Трофимова 2011: 18].

К нулевым годам результаты реформы местного самоуправления оказались скромными. Ее политические последствия ограничились муниципальными выборами, которые, по оценкам экспертов, противоречили минимальным демократическим стандартам [Гельман 2010].

Новые тенденции в развитии местного самоуправления связаны с принятием в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 (далее — закон № 131-ФЗ). Закон в соответствии с принципами Европейской хартии местного самоуправления допускал большее разнообразие моделей организации муниципальных систем. Так, он сохранил самостоятельность местного самоуправления относительно 3 базовых аспектов:

— полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, включая делегированные полномочия;

<sup>1</sup> См., напр.: Постановление Конституционного суда РФ от 24.01.1997 N 1-п по делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и др.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11.04.1998 № 55-ФЗ. — *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 15. Ст. 1695.

- порядка осуществления полномочий;
- наличия экономической основы, включающей в себя муниципальную собственность, местный бюджет, местные налоги и сборы.

Анализируя систему российского местного самоуправления, М.Н. Матвеев пишет, что в Конституции РФ 1993 г. заложена так называемая англосаксонская модель. Базовый же закон № 131-ФЗ и практика его реализации фактически характеризуют модель российского местного самоуправления как континентальную, которой присуще понимание последнего не как автономного самоуправления, а как низового уровня государственной вертикали власти.

К правотворческим коллизиям также относится неясность терминологического аппарата, употребляемого в законе № 131-ФЗ. Для определения круга компетенций органов местного самоуправления используются понятия «полномочия» и «вопросы местного значения». В различных законодательных актах происходит смешение понятий «вопросы местного значения» и «полномочия»: например, некоторые вопросы местного значения из закона № 131-ФЗ отнесены в Градостроительном кодексе РФ к полномочиям. Помимо этого, перечень полномочий органов местного самоуправления (ст. 17 закона № 131-ФЗ), являющийся открытым и единым для всех типов муниципальных образований, мало связан с закрытым перечнем вопросов местного значения, отличающихся по типам муниципальных образований (ст. 14-16).

Несовершенство законов усугубляется советскими административно-командными традициями. Исходя из этого, М.Н. Матвеев делает вывод, что местное самоуправление в России в большей степени является не общественным институтом, а формируемым государством низовым звеном власти – тезис, который вполне коррелирует с нашими размышлениями [Матвеев 2009: 33].

Некоторые исследователи считают, что проблемы местного самоуправления – это проблемы экономики, носящей сырьевой характер. Действительно, в сырьевой экономике все граждане

важны для государства, т.к. они своей работой создают стоимость, часть которой через налоги изымается на нужды власти. В сырьевой же экономике создание стоимости – лишь некоторая добавка к потоку ренты, получаемой от продажи природных ресурсов и присваиваемой государством [Тамбовцев 2005]. Как следствие, импульс к реформированию теряется, отношение к населению выражается в популизме (сейчас это национальные проекты) и в непродуманной политике по отношению к местному самоуправлению и муниципальной власти.

Вторая группа коллизий – правоприменительная. Сложной и не урегулированной до конца остается проблема разграничения полномочий между уровнями власти, проблема определения перечня вопросов местного значения, нерешенность вопросов финансового обеспечения при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Как отмечает председатель Всероссийского совета местного самоуправления В. Тимченко, после принятия закона № 131-ФЗ при отсутствии увеличения финансирования число полномочий выросло в 1,5 раза за счет развития отраслевого законодательства (из 64 стало 108) [Разграничение полномочий... 2012: 16-22].

При решении вопроса о делегировании государственных полномочий важна реализация принципа субсидиарности, который предполагает разграничение полномочий по признаку достижения наибольшей эффективности при их реализации. То есть, на верхний уровень должны передаваться те полномочия, которые не могут решиться на нижнем. Уровень власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в той или иной сфере, устанавливающий нормативы и стандарты предоставления услуг, должен учитывать, с какими затратами связано обеспечение этих нормативов и стандартов, и нести ответственность за их обеспечение. В этой связи эксперты предлагают исключить из перечня вопросов местного значения те, которые не могут являться местными, например: участие в профилактике терроризма и экстремизма (п. 7.1,

ст. 14); организацию и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне; защиту населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (п. 23 ст. 14) и т.п.

Вопросы, отнесенные к вопросам местного значения, должны реализовываться из средств местных бюджетов. Однако финансовое положение бюджетов сельских поселений демонстрирует полную неспособность выполнять эти возложенные на них обязательства.

Также в ст. 14.1, 15.1, 16.1 закона № 131-ФЗ перечисляются права органов местного самоуправления разных типов муниципальных образований (поселение, муниципальный район, городской округ), где перечислены отдельные иные вопросы (создание музеев поселений, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству и др.). При этом указано, что все это – отдельные государственные полномочия, но не переданные в установленном для государственных полномочий порядке, без финансовых и материальных ресурсов [Широков 2011: 58]. Отсюда еще одно противоречие правоприменительного характера – несоответствие между конституционно закрепленной самостоятельностью органов местного самоуправления и правовым регулированием его финансовой основы. Без законодательно выстроенной реальной финансовой базы местное самоуправление рискует остаться имитационным политическим проектом. Налоги с осуществляемой на территории муниципалитета деятельности перечисляются в федеральный центр, что лишает муниципалитет возможности самостоятельно формировать бюджет. Это приводит к тому, что в России 98% муниципалитетов – дотационные.

Для решения вышеуказанных проблем некоторыми экспертами, в частности И.А. Стародубцевой, предлагается введение коллизионного мониторинга и принятие федерального закона «О коллизионном мониторинге в РФ» [Стародубцева 2013: 41-45].

Заметим, что для снятия возникающих правовых коллизий в сфере местного самоуправления существуют общие принципы и механизмы: темпоральный (позже изданный закон отменяет предыдущий); принцип иерархии (приоритет имеет акт более высокой юридической силы); содержательный (приоритет специальной нормы перед общей) и др. Также важным моментом в механизме разрешения возникающих правовых коллизий является необходимость систематического анализа основных изменений и дополнений, вносимых как в закон № 131-ФЗ, так и в законы, касающиеся данной сферы разного уровня, включая региональный и муниципальный.

Можно отметить, что работа по выявлению правовых коллизий в сфере местного самоуправления ведется. Развитие законодательства и механизм разрешения правовых коллизий как часть этого процесса должны строиться на основе комплексного и системного подхода к анализу ситуации и научно обоснованного понимания сущности муниципальной власти. Законы должны соответствовать реальным практикам развития местного самоуправления в России с учетом многообразия ее территории. Необходимо продолжать работу по стандартизации муниципальных правовых актов, их ревизии на предмет соответствия Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству. К профилактике возникновения правовых коллизий относятся и решение кадрового вопроса, т.е. подготовка специалистов соответствующего профиля и уровня, позволяющего минимизировать издержки «местного правотворчества».

Однако все эти усилия не приведут к результату до тех пор, пока не будет достигнуто общее видение перспектив развития муниципальной власти и местного самоуправления – как властью, так и населением. Россия останется страной революций сверху до тех пор, пока власть не будет передана на местный уровень, пока местное самоуправление не будет обеспечено в ресурсном и финансовом плане.

**Литература**

- Барабашев Г.В. 1991. Совет и мэр в «упряжке» самоуправления. — *Народный депутат*, № 11. С. 36-40.
- Гимаев И.Р., Дорожкин Ю.Н., Подовжня Г.Г. 2002. *Местная власть в современной России: проблемы самоуправления и демократии*. М.: Палеотип, 160 с.
- Гельман В.Я. 2010. Политические аспекты реформы местного самоуправления. — *История новой России*. Доступ: <http://www.ru-90.ru> (проверено 18.04.2012).
- Дементьев А.Н. 2005. Новая реформа местной власти: история и вопросы реализации. — *Муниципальное право*, № 1. С. 80-88.
- Карташов В.Г. 2008. *Правовой механизм разрешения коллизий в сфере местного самоуправления*: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 26 с.
- Ковалев В.А. 2005. Российская муниципальная реформа: бесконечный тупик? — *Политэкс*. Вып.3. С. 90-101.
- Матвеев М.Н. 2009. Проблема встраиваемости местного самоуправления в государственную вертикаль. Правовой и исторический аспекты. — *Юрист Поволжья*, № 11-12. С. 33-36.
- Орлов Д. 2005. Местное самоуправление — путь в никуда. — *Интернет против телеэкрана*. 12 мая.
- Разграничение полномочий между уровнями власти: парламентские слушания в Госдуме России. 2012. — *Муниципальная власть*, май-июнь. С. 16-22.
- Стародубцева И.А. 2013. Коллизионный мониторинг в механизме выявления юридических коллизий. — *Государственная власть и местное самоуправление*, № 11. С. 41-45.
- Тамбовцев В. 2005. Ресурсы и национализм. — *Ведомости*, 8 дек.
- Трофимова И.Н. 2011. *Институциональное развитие местного самоуправления в Российской Федерации*: автореф. дис. ... д.полит.н. М., 40 с.
- Широков А. 2011. Тенденции развития местного самоуправления в России в контексте законодательных изменений. — *Муниципальная власть*, № 6. С. 56-60.