

**В. В. ПЫЛИН,**

профессор кафедры государственного права СПбГУП,  
доктор юридических наук

### **МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ КУЛЬТУРЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ИХ В РОССИИ**

Правовая культура представляет собой достигнутый уровень развития правовой организации жизни людей. Основными элемента-

ми правовой культуры являются правовые воззрения, нормы, институты (учреждения) и поведенческие отношения. О правовой куль-

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Глуценко П. П.* Проблемы государственно-правовой защиты культурных ценностей: Мир гуманитарной культуры академика Д. С. Лихачева // Международные Лихачевские научные чтения 24–25 мая 2001 г. СПб., 2001. С. 51–53.

<sup>2</sup> Подробнее см.: *Глуценко П. П.* Правовая самооборона (проблемы социально-правовой защиты прав, свобод и интересов граждан): Монография. СПб., 1999. С. 38–51; *Глуценко П. П., Кикоть В. Я.* Теория и практика социально-правовой защиты

туре конкретного гражданского общества и его государства судят с позиций современных мировых достижений в области действующих правовых систем, институтов (учреждений) государственной и муниципальной власти, правосознания и поведенческих отношений граждан.

Основные международные правовые принципы и стандарты организации и развития местного самоуправления установлены в Европейской хартии местного самоуправления, а также (с учетом того, что главной функцией местного самоуправления является соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина) в целом ряде других международных актов, закрепляющих права человека. Важнейшими из них являются Всеобщая декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, и Международный пакт о гражданских и политических правах, вступивший в силу в 1976 году.

Конституционное и законодательное закрепление в России принципов местного самоуправления в основном соответствует международным стандартам в области местного самоуправления и основным гражданским и политическим правам и свободам человека. Однако законодательное регулирование этих принципов и стандартов и их практическое осуществление в нашей стране страдают многими недостатками.

Несоответствие работы местной власти конституционно-правовой природе порой столь очевидно, что позволяет многим не только публицистам, но и ученым и специалистам не без основания говорить о том, что местного самоуправления у нас нет. К сожалению, подобные утверждения приходится слышать все чаще и чаще<sup>1</sup>. Так же как нередко утверждения и о том, что до тех пор, пока местное самоуправление будет влачить полунищенское существование, оно нереально. Конечно, без стабильной и достаточной финансовой базы муниципальная власть не может обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований. Но и без местного самоуправления невозможны создание необходимой финансово-экономической базы, эффективно управления на местном уровне, демокра-

тия, общественный порядок и законность. Предложения о введении местного самоуправления постепенно, по мере создания нужных для этого предпосылок, утопичны. Восстановить утраченное и обеспечить дальнейшее развитие можно быстрее и успешнее, только опираясь на органы местного самоуправления, а через них — на местные сообщества.

Тем не менее вопреки всем подобным пессимистическим взглядам и оценкам, местное самоуправление является крупнейшим собственником в нашей стране и, несмотря на свою полунищенскую ресурсную базу, благодаря подчас только упорству и энтузиазму многих своих руководителей и специалистов, повседневно решает множество вопросов, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения. Другой вопрос — как справедливо многими отмечается, эффективность местного самоуправления в целом по стране крайне низка, особенно во многих малых городских поселениях и в сельской местности. Диагноз всему этому давно поставлен, так же как обоснован и курс лечения. Много ценного и конструктивного в этом отношении содержится в Послании Президента России В. В. Путина Федеральному собранию РФ на 2002 год<sup>2</sup>, в его выступлении на заседании Президиума Государственного совета РФ в феврале 2001 года<sup>3</sup>, в «Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации», утвержденных Указом Президента РФ от 15 октября 1999 года № 1370<sup>4</sup>, а также в материалах целого ряда научно-практических конференций, парламентских слушаний, дискуссий на страницах авторитетных журналов, в трудах видных ученых и специалистов.

Безусловно, большая часть проблем, существующих сегодня в организации и деятельности местного самоуправления, проистекает прежде всего из-за отчуждения от него широких масс населения.

В последние годы общественная активность людей резко снизилась и продолжает сокращаться. Для массового общественного сознания людей характерно нарастание гражданской глухоты, пассивности, отчуждения от проблем государства и местных сообществ, правовой нигилизм, должностное разгильдяйство, пренебрежение к нормам морали, равнодушие друг к другу, к чужой и даже

конституционных прав, свобод и интересов граждан в Российской Федерации: Учебник. М., 2002. С. 62–99.

<sup>1</sup> См. например: *Атаманчук Г.* Нам не нужны виртуальные муниципальные образования // *Российская Федерация сегодня.* 2001. № 6. С. 34–35; *Кирпичников В.* Выступление 19 января 2001 года на парламентских слушаниях // *Выборы. Законодательство и технологии.* 2001. № 2. С. 3–5.

<sup>2</sup> *Российская газета.* 2002. 19 апреля.

<sup>3</sup> *Путин В. В.* Нужно вернуть престиж местного самоуправления // *Российская газета.* 2001. 28 февраля.

<sup>4</sup> *Собрание законодательства РФ.* 1999. № 42. Ст. 5011.

собственной жизни. Причин здесь много. Среди них и обвальное разочарование в политике и в политиках, и обремененность проблемами выживания, и понимание того, что в нынешних условиях «все равно от меня ничего не зависит». Негативное влияние оказывает и то, что нынешние преобразования общества осуществляются в основном в отрыве не только от широких масс граждан, но и от общестственности. Однако успех реформ зависит не столько от желаний и целей политической элиты, сколько от выбора таких путей, которые обеспечивали бы ей опору в местных сообществах, среди широких масс граждан на местах. Ведь по каким бы привлекательным моделям ни конструировались местное самоуправление и локальная демократия, их дееспособность и реальное содержание определяются прежде всего участием и политической культурой населения.

Ключевой вопрос состоит в осознании того, что обновление жизни возможно лишь на основе свободы, самостоятельности и участия самого народа в осуществлении власти законодательной и в контроле над властью исполнительной. Главное — пробудить у людей сопричастность идущим в обществе преобразованиям, преодолеть сложившуюся в последние годы апатию, обеспечить разумный баланс между индивидуальными и коллективными интересами.

В любом местном сообществе наиболее продуктивен тот характер самоуправления, который позволяет максимально развиваться инициативе, самостоятельности, непосредственной и представительной демократии, который максимально стимулирует самоорганизацию экономических и политических сил.

Прошло более восьми лет после принятия Конституции РФ, а и без того низкий уровень народовластия в системе местного самоуправления вопреки конституционным установлениям продолжает снижаться, по-прежнему происходит отчуждение населения от местной власти. Формирование органов местного самоуправления почти в половине территорий так и не закончено. Референдум в большинстве муниципальных образований не используется вообще. Так, за два последних года (2000–2001) в стране было назначено лишь 43 местных референдума, больше половины из них не состоялись из-за низкой явки граждан. Народное обсуждение важнейших вопросов проводится очень редко. Влияние населения на власть чаще всего заканчивается у избирательной урны. А из-за массового неучастия избирателей в выборах во многих местах легитимность избран-

ных местных органов власти и управления остается очень низкой. Контроль снизу, со стороны местных сообществ за деятельностью органов местного самоуправления практически отсутствует, а отсюда — множество фактов беспредела.

Основные причины подобного положения не только в низком уровне научного и законодательного обеспечения местного самоуправления, из-за недоработки которого практическая работа часто осуществляется вслепую, с использованием далеко не самого рационального способа проб и ошибок, но и в неумении, а подчас и нежелании многих исполнительных органов (как региональных, так и местных) строить управление на механизмах демократии, делиться властью с гражданами и их представителями.

Практически все, кто размышляет о причинах низкого уровня местного самоуправления, справедливо указывают на необходимость повышения роли и статуса его представительных органов, в том числе за счет увеличения количества депутатов, которое в среднем по России составляет лишь 9–10 депутатов на одно муниципальное образование. Если еще 12 лет назад интересы своих избирателей в стране представляли свыше 1 миллиона 100 тысяч депутатов местных Советов и заодно проходили хорошую школу по приобретению навыков управления, то сейчас на местах избирается только около 130 тысяч депутатов, т. е. почти в 9 раз меньше.

Вследствие подобной практики многие городские и сельские поселения остаются без своего депутата в представительных органах местного самоуправления, а представительным органам не удается образовать полноценные постоянные комиссии и обеспечить действенную связь с населением.

Зарубежный опыт свидетельствует о стремлении формировать местные представительные органы достаточно большой численности на всех уровнях. В Финляндии и Норвегии Советы коммун избираются в составе от 13 до 85 человек. В Германии районные Советы избираются в составе от 20 до 80 членов, а Советы общин — от 5 до 80 человек<sup>1</sup>.

Однако при всевластии главы муниципального образования представительные органы часто становятся демократической ширмой — от того, что в них нет ни одного депутата, работающего на постоянной основе, нет своего аппарата. В большинстве муниципальных образований это приносит больше вреда, чем пользы — оттого, что они во многом бесправ-

<sup>1</sup> См.: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М.: Финансы и статистика, 1992.

ны. Важно законодательно закрепить, что исполнительные органы и руководители их структурных подразделений подотчетны представительным органам, которые вправе выразить недоверие главе муниципального образования, а также руководителям структурных подразделений местной администрации, вправе отменить акты главы муниципального образования, противоречащие законодательству и решениям представительного органа, принятым в пределах его компетенции.

К числу наиболее важных и острых проблем относятся вопросы, связанные с неопределенностью и неурегулированностью собственной компетенции органов местного самоуправления для каждого его уровня, разграничения ее с компетенцией органов государственной власти, а также в целом системы взаимоотношения государственных и муниципальных органов и, в частности, порядка осуществления муниципальной власти отдельных государственных полномочий. Эти проблемы носят принципиальный характер, они являются основой в построении системы власти и управления, требуют первоочередного четкого правового оформления.

Пока и в науке конституционного и муниципального права нет четкой выверенной теории по данному вопросу. Все это порождает серьезные сложности, проблемы и коллизии. Решить эти проблемы можно. Прежде всего необходимо точно обозначить место и роль местного самоуправления в системе власти и управления России. Без решения этих фундаментальных теоретических и практических вопросов нельзя выстроить отвечающую современным требованиям единую систему данных взаимоотношений.

Нельзя продолжать игнорировать то, что местное самоуправление как составная часть единой публичной власти является децентрализованным и организационно обособленным институтом государственного механизма, выступающим в качестве административной организации по обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования в соответствии с государственными социальными стандартами и общим национальным и политическим курсом органов государственной власти. Одновременно оно является институтом самоуправления и самоорганизации населения для самостоятельного и ответственного решения непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения.

Излишняя децентрализация и абсолютная самостоятельность местного самоуправления не являются благом. Они препятствуют согласованности общенациональных и общерегиональных усилий, создают возможность для всякого рода злоупотреблений, местничества, ведут к дроблению системы исполнительной власти, к снижению ее эффективности, а нередко и к прямому противостоянию.

Необходимо найти надлежащий баланс между децентрализацией государственной власти и самостоятельностью муниципальных образований, адекватный реальным условиям, а также тем задачам, которые ставятся перед государственным управлением и местным самоуправлением. Все это не должно противоречить принципу единой исполнительной вертикали, обеспечивающей единство и управляемость государства. Эта модель должна базироваться на совокупности принципов подчинения, партнерства и субсидиарности.