

Н. Миронов

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: НЕЗАВЕРШЕННЫЙ ПРОЕКТ (БЫЛА ЛИ РЕАЛИЗОВАНА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ КОНЦЕПЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ?)

Вступление

В настоящей статье предлагается краткий и обобщенный анализ основных результатов реализации правительственной концепции 2002 года, на основе которой проводилась муниципальная реформа, начавшаяся с принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ).

Речь идет о программном документе первой администрации Владимира Путина по одному из ключевых вопросов – реформе федеративных отношений. Этот документ был оформлен в виде Концепции разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления¹ (далее – Концепция).

В указанной программе нас будет интересовать один из разделов, четвертый, посвященный основам организации местного самоуправления. Данный раздел стал основой муниципальной реформы 2003-2008 гг. Задача настоящей статьи – сравнить

модель местного самоуправления, предложенную в Концепции, с моделью, реализуемой на практике в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ с учетом внесенных в него изменений и дополнений.

Повод для подведения итогов имеется: в 2008 году исполняется 15 лет с момента выхода Указа Президента Бориса Ельцина «О реформе местного самоуправления» (26 октября 1993 года) и 5 лет со дня принятия Федерального закона №131-ФЗ.

Кроме того, в 2008 году завершается переходный период муниципальной реформы, установленный данным Федеральным законом.

В настоящей статье предлагается видение возможных вариантов ответа на следующие концептуальные вопросы:

1) Соответствует ли (в целом) созданная к настоящему времени модель местного самоуправления в России модели, предусмотренной Концепцией? Если не соответствует, то в чем основные расхождения? Насколько серьезное значение они имеют, и можно ли сделать вывод о создании иной, чем планировалось, модели местного самоуправления?

2) Каковы результаты выполнения Концепции в той части, в какой ее положения были реализованы на практике?

3) Согласуется ли создаваемая модель местного самоуправления с принципами организации местного самоуправления, предусмотренными Конституцией РФ?

4) Каковы возможные перспективы осуществления реформы местного самоуправления в контексте анализа результатов реализации Концепции?

Сопоставление двух моделей: что планировалось и что сделано

Концепцией предусматривалась модель местного самоуправления, встроенного в общегосударственную систему разграничения функций различных уровней публичной власти. Вместе с тем положения Концепции, относящиеся к местному самоуправлению, по своему подходу серьезным образом отличались от положений, описывающих будущее федеративное устройство. Если в первой части Концепции, посвященной взаимоотношениям центра и регионов, превалировал централистский подход, предлагавший сконцентрировать регулирующие полномочия на федеральном уровне, а исполнительно-распорядительные полномочия передать вниз, то в разделе о местном самоуправлении описывалась совершенно иная система. Эта система исходила из конституционного принципа самоуправления как основы организации местной власти. Соответственно, здесь были минимизированы начала иерархии, централизации, вертикального администрирования.

В соответствии с Концепцией предусматривалось ввести систему местного самоуправления, включающую два уровня муниципальных образований: 1) сельские и городские муниципалитеты и 2) муниципальные округа, в состав которых входили муниципалитеты. Также предполагалось создать особый тип муниципальных образований, приравненных по своей социально-экономической и политической роли к муниципальным округам, на базе городов республиканского, крае-

¹ Концепция подготовлена Рабочей группой по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления (Москва, 2002).