

# Государственная власть и местное самоуправление: перспективы взаимоотношений

*Васильев В. И.,  
доктор юридических наук, главный научный сотрудник  
Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве РФ*

Конституционные принципы самостоятельности местного самоуправления привели на деле не только к отделению местного самоуправления от государства, но, к сожалению, и к отделению государства от самоуправления. Государство фактически устранилось, в частности, от забот жилищно-коммунального хозяйства, решив, что свою роль в значительной мере выполнило, передав жилье в собственность граждан, и окончательно ее выполнит, настаивая на приватизации жилищно-коммунального хозяйства. По замыслу реформаторов все должно получиться само собой, стоит только объявить свободу самоорганизации жителей сел и городов — собственников жилья. Увы! Не получается. Да и не может получиться в условиях, когда значительная часть населения оказалась в глубокой бедности, лишенной материально-финансовых возможностей обеспечить минимально сносные условия совместной жизни в городах, поселках и селах.

Стремясь возвратиться в цивилизационное русло социальной жизни, новое Российское государство совершило стратегическую ошибку, провозгласив цель развития института местного самоуправления как цель ближайших лет, чуть ли не сегодняшнего дня. Не был принят во внимание опыт зарубежных государств, со всей непреклонностью доказывающий постепенность процесса утверждения МС и необходимость присутствия государства в этом процессе. Конечно, история многолика, из нее можно почерпнуть примеры строительства государства на базе самоуправляющихся структур — так сказать, «снизу». Но этот опыт не для нас. Мы строим местное самоуправление «сверху». И нам полезны те исторические примеры, которые схожи с нашими условиями.

Практика правового строительства нашего местного самоуправления не обошлась без теории. В конституционной норме о невхождении органов МС в систему органов государственной власти явно отразились идеи «естественных прав общины», общественной, отличной от государственной, природы самоуправленческих единиц. Вместе с тем признание возможности органов МС выполнять государственные полномочия, обязательность решений этих органов, регулирование статуса МС законом дает основание говорить о весьма относительном характере его «отделения» от государства. Но хотя в современном позитивном муниципальном праве, как российском, так и зарубежном, все отчетливее отражается близость местного самоуправления и государства, в доктрине продолжают получать поддержку идеи о местном самоуправлении как структуре гражданского общества, о местном сообществе как субъекте местного самоуправления и т.д.

Надо констатировать, что спор этот ведется научным сообществом не одно столетие. Историография его содержится в многочисленных трудах зарубежных и российских исследователей, в том числе последнего времени. Дискуссия далеко не закончена. Да и вряд ли может быть завершена, если ждать от нее выяснения универсальной формулы о природе местного самоуправления, о соотношении местного самоуправления и государственной власти, приемлемой «для всех времен и народов». С нашей точки зрения, местное самоуправление — это рубежное формирование, где общество встречается с государством и где мера «погружения» государства в общество, так же как и мера «вхождения» общества в государство, определяются историческими условиями и особенностями каждой конкретной страны. Нахождение оптимальной меры этого соотношения — задача политического искусства, основанного на глубинном измерении всех составляющих процесса социального развития.

Как же на данном этапе соотносится государственная власть и местное самоуправление? Как и прежде, государство в лице законодателя определяет статус местного самоуправления; как и прежде, решения органов МС общеобязательны для населения; по-прежнему органы МС могут выполнять отдельные государственные полномочия; как и раньше, государство обеспечивает судебную защиту местного самоуправления, осуществляет надзор за законностью действий органов МС и контроль за выполнением ими государственных полномочий. Вместе с тем *новый* Федеральный закон внес немалые изменения в структуру отношений государственной власти и местного самоуправления. Они особенно заметны в вопросах территориального устройства МС, функционального содержания деятельности органов МС и определения пределов их самостоятельности.

Территориальные самоуправленческие единицы находятся не где-то вне государственных границ, а внутри них. Муниципальные образования отнюдь не выведены из-под юрисдикции государства. При определении территории муниципальных образований речь не идет об установлении субъектов собственности на землю или об утверждении ее функционального назначения. И формы собственности на землю, и ее назначение действительно могут быть различными, но речь идет о другом — о пространственных пределах муниципальной власти. Причем пространственные пределы суверенного государственного властвования остаются неизменными. У государства нет другой территории, кроме той, которая поделена на муниципальные образования. По смыслу Конституции РФ местное самоуправление действует на всей территории Российской Феде-

рации Но государство «не уходит» с этой территории Здесь действует Конституция и Федеральные законы, а также конституции, уставы и другие законы субъектов Федерации

В Советском государстве для определения пространственного устройства власти использовался термин «административно-территориальное деление» Уже тогда некоторые исследователи, отмечая узость этого понятия, предлагали заменить его другим — «политико-территориальным делением», а административно-территориальные единицы именовать «территориальными коллективами»<sup>\*</sup> Но попытки обновить терминологию, сохраняя сущность данного государственно правового института, не могли быть успешными Теперь другое время, и понятие административно-территориального устройства утрачивает свое древнее «советское» значение Во-первых, коренным образом изменилась сама система административно-территориальных единиц Край и области вслед за республиками и автономными округами в составе Российской Федерации перестали быть субъектами административно-территориального деления и стали равноправными субъектами новой демократической Федерации, хотя и в прежних территориальных границах Во-вторых, изменились цели территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов Если раньше административное деление подчинялось интересам партийно-государственного аппарата, руководившего единым хозяйственным комплексом, то теперь территориальное деление нацелено на создание организационных возможностей оптимального обеспечения непосредственных жизненных нужд местного населения Территориальное устройство субъектов Федерации, предполагающее разделение их на муниципальные образования, сохраняет государственное значение На территории субъекта Федерации в целом и любого муниципального образования реализуются функции федеральных органов государственной власти по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ Кроме того, на территории муниципальных образований осуществляются функции региональных органов государственной власти по предметам ведения субъектов РФ и в пределах полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ

Современное соотношение муниципальной и государственной территориальной организации сложилось не сразу В первом статутном законе о местном самоуправлении — Законе Союза ССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» от 9 апреля 1990 г<sup>2</sup> устанавливалось, что МС осуществляется в границах административно территориальных единиц Различались «первичный территориальный уровень» и «другие» уровни МС К первичному уровню относились сельсоветы, поселки (районы), города (районы в городе) Что такое «другой» уровень, определено не было По буквальному смыслу закона к этому уровню могли быть отнесены области и края В то же время Закон установил, что в компетенцию краевых,

областных Советов входит «проведение межтерриториальных мероприятий, оказание содействия в осуществлении местного самоуправления и др» Таким образом, области и края вроде бы выводились из состава самоуправляющихся территорий Неясность была устранена Законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г<sup>3</sup> Речь в нем шла об осуществлении МС в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов Области и края, автономные области, автономные округа были определены в качестве территориальной основы государственной власти Самоуправленческими территориями по закону должны были стать и сельские населенные пункты Неясно, однако, все ли, включая малые деревни и хутора или относительно крупные, и если крупные, то с какой численностью населения Как показала практика, местное самоуправление создавалось только в крупных сельских поселениях, а именно в тех, которые издавна в советские времена являлись административно-территориальными единицами

Вообще территориальное устройство местного самоуправления с самого начала привязывалось к существовавшему административно территориальному делению И только Конституция РФ 1993 г эту связь прервала Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г<sup>4</sup> подтвердил ее отсутствие Он окончательно развел территориальное устройство местного самоуправления и государственное административно-территориальное устройство Вместе с тем понятие административно территориального устройства субъекта Российской Федерации продолжало существовать в законодательстве и нашло своеобразное выражение на практике Острая дискуссия в 1996 г в средствах массовой информации о правовой обоснованности и практической целесообразности существования на субрегиональном уровне административно территориальных единиц во главе с представительными и исполнительными органами государственной власти общей компетенции была прервана хотя и не исчерпана Постановлением Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г «О сие теме органов государственной власти в Удмуртской Рее публике»<sup>5</sup> Суд по существу рассматривал спор об уровнях местного самоуправления, но он был связан с вопросами территориального устройства местной власти Ни в Конституции РФ, ни в упомянутом Федеральном законе не было ясности, на каких территориях должно действовать местное самоуправление В ст 131 Конституции РФ устанавливалось местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях В Федеральном законе давался лишь примерный, причем открытый, перечень «других территорий» Федеральный закон, который в соответствии со стст 72 и 77 (пункт «н») устанавливал бы общие принципы организации органов государственной власти субъектов Федерации к тому моменту принят не был В этих условиях Конституционный Суд

Страшун Б А Территориальный коллектив в политической системе социализма В книге «Проблемы государства и права» М 1974 Вып 9 С 36 37

\* ВВС 1990 № 16 Ст 267

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1991 № 29 Ст 1010

<sup>4</sup> СЗРФ 1995 № 35 Ст 3506

<sup>5</sup> СЗРФ 1997 № 5 Ст 708

РФ поизнал, что до урегулирования данного вопроса федеральным законодателем Удмуртская республика (как и другие субъекты Федерации) вправе сама осуществлять урегулирование по данному вопросу. Однако Суд не ограничился этим общим положением и определил ряд принципиальных правовых позиций, имеющих нормативное значение. Он предусмотрел возможность создания в субъектах РФ «административно-территориальных единиц, непосредственно входящих» в состав субъекта Федерации, где могут быть образованы представительные и исполнительные органы государственной власти. Уровень, на котором создаются муниципальные образования, может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Федерации. Таким образом, Суд воспользовался традиционным понятием административно-территориального деления и подтвердил его юридическую силу.

Принятый в октябре 1999 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> полностью воспринял правовые позиции Суда. Он сохранил институт административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, отделил его от «утверждения границ муниципальных образований» и подтвердил возможность создания субрегиональных представительных и исполнительных органов государственной власти, а также закрепил полномочие законодательного органа власти субъекта Федерации устанавливать административно-территориальное устройство субъекта Федерации.

В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ и Федеральным законом в некоторых субъектах Федерации стали создавать представительные и исполнительные органы государственной власти в районах и городах, определяемых конституциями и уставами субъектов Федерации в качестве административно-территориальных единиц. Примечательно, что органы государственной власти, образуемые в районах, попадали в правовой капкан, поставленный Конституционным Судом. Ведь они не получили права решать вопросы местного значения, закрепленные Федеральным законом о местном самоуправлении, а других вопросов, оправдывавших существование в районах и городах представительных и исполнительных органов государственной власти, явно не хватало. Когда же эти органы пытались заниматься муниципальными делами, органы прокуратуры опротестовывали их решения.

Тупиковая ситуация могла быть преодолена, если бы был принят внесенный в Думу в 2000 г. Президентом РФ проект закона об изменении Федерального закона о местном самоуправлении, предлагавший, в частности, исключить из перечня территориальных единиц, где создавались муниципальные образования, районы (уезды). Если бы это предложение было принято, во всех районах, где устанавливалась государственная власть, местное самоуправление в сельской местности опустилось бы на уровень сел, деревень, сельсоветов (сельских округов) и поселков. Восторжествовал бы так называемый поселенческий принцип организации местной власти, на котором настаивали не только специалисты и политики. Повсеместное утверждение его было бы очередной *ошибкой*, когда в жертву абст-

рактной идее были бы принесены интересы живой практики. В конце концов, сельским жителям все равно, какая власть занималась бы их нуждами. Только тогда пришлось бы переписывать в законе о местном самоуправлении перечень вопросов местного значения. К этому не были готовы ни автор законопроекта, ни законодатель. Была и другая возможность — оставить и район, и низовые территории в качестве самоуправленческих единиц, учитывая, что сложившаяся инфраструктура предполагает управление ею с двух уровней власти. Но тогда следовало бы четко разграничить полномочия этих уровней. Собственно, так и предполагалось сделать. Согласно Закону о местном самоуправлении 1995 г. в случае, если в границах территории муниципального образования имеются другие муниципальные образования, их предметы ведения, объекты собственности и источники доходов бюджетов разграничиваются законами субъектов Федерации. Увы, такие законы были приняты только в нескольких субъектах Федерации. Причем «теоретическим» оправданием отказа от учета специфики местного самоуправления на разных территориях был тезис о необходимости соблюдения равноправия всех муниципальных образований независимо от их типа, вопреки их очевидной неодинаковости.

Выход был найден путем изменения концепции территориального устройства местного самоуправления. В Федеральном законе о местном самоуправлении, принятом в 2003 году, ясно и четко определены новые принципы территориальной организации МС. Установлен перечень вопросов местного значения, решаемых каждым типом муниципального образования, в том числе муниципальными районами и сельскими поселениями. В соответствии с этим Законом на территории субъекта Федерации нет административно-территориальных единиц, в границах которых функционируют представительные и исполнительные органы государственной власти общей компетенции.

На территории муниципального образования действует государственная власть, но не через территориальные представительные и исполнительные органы общей компетенции. Для осуществления государственных полномочий, не передаваемых муниципальным образованиям, возможно создание местных органов государственной власти (но не общей компетенции). Границы их деятельности могут совпадать с границами муниципальных образований (районные и городские суды, органы прокуратуры, МВД и др.), но могут и не совпадать. Как и в других странах, земное пространство Российской Федерации и ее субъектов может быть разделено по специальным единицам для осуществления административных целей различных федеральных и региональных ведомств. Недавно, например, активно обсуждалась возможность создания межмуниципальных субрегиональных школьных округов, которые должны были действовать как специализированные (отраслевые) управленческие органы только одного федерального ведомства (Министерства образования РФ). Именно такое деление государственной территории, по видимому, может сохранить наименование административно-территориального (специального) деления. Но общее разграничение территории субъектов Федерации на муниципальные образования вряд ли правильно определять как административно-территориальное. Это территориальное де-

ление субъекта Федерации в собственном и единственном смысле, совпадающее с территориальным устройством местного самоуправления.

Осуществление новых подходов в территориальном устройстве местного самоуправления — отнюдь не беспроблемное дело. Весьма существенное условие успешной реализации этих подходов состоит в учете мнения населения соответствующих территорий. Но если в законах субъектов Федерации, устанавливающих в соответствии с полномочием, предоставленным им Федеральным законом о местном самоуправлении 1995 г., порядок образования и преобразования муниципальных образований, новые муниципальные образования могли создаваться, как правило, только с учетом мнения населения, то теперь это мнение может и не учитываться. Оно согласно новому Федеральному закону должно формироваться в соответствующих формах и учитывается только при изменении границ и преобразовании муниципальных образований (ст.ст. 12 и 13). Понятие «вновь созданные муниципальные образования» в главе о принципах территориальной организации местного самоуправления отсутствует. Оно появляется в главе об органах МС, а затем в главе о переходных положениях. Причем специально оговаривается, что наделение законом субъекта Федерации городских, сельских населенных пунктов, расположенных в границах района, являющегося муниципальным образованием, статусом городских или сельских поселений не является изменением границ или преобразованием указанного района. Таким образом, режим, требующий выявления и учета мнения населения, здесь не применяется.

Очевидно, государственная власть берется за решение задачи повсеместного утверждения муниципальных образований, облегчая процедуру ее решения. Вряд ли, однако, такое упрощение пойдет на пользу местному самоуправлению, обладающему по определению территориальной автономией. Надо полагать, что при решении этих вопросов органы государственной власти все-таки найдут возможность посоветоваться с населением и выберут адекватную форму учета его мнения. Это будет соответствовать духу Конституции, которая хотя и говорит о необходимости учета мнения населения только при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (ч. 2 ст. 131), но отнюдь не исключает возможность учета воли граждан при решении и более серьезных территориальных вопросов.

В государстве, признающем и гарантирующем МС, государственная власть и МС должны быть разграничены функционально, должна быть определена сфера муниципальной деятельности, отличная от государственной. Эта сфера устанавливается законом, соблюдение которого составляет важнейшее условие реальности местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., отказавшись от подробного определения компетенции органов МС разных уровней, попытался изложить общую компетенцию этих органов, так сказать, «в свернутом виде», т.е. через предметы ведения или вопросы местного значения. Эта попытка предпринималась в правильном направлении с учетом опыта определения

компетенции МС в других странах, где статутные законы о МС либо вообще не упоминают о полномочиях МС, либо отсылают к специальным законам. Однако предметы ведения были сформулированы в Законе так, что оказались, по сути, совместными и для госорганов (федеральных и региональных), и для органов МС.

Как бы ни сложна казалась задача определения сферы деятельности местного самоуправления, ее нужно решать так, чтобы правовые координаты самостоятельных усилий органов МС были ясны и однозначны. Как раз такого и не было в Законе 1995 г. Перечень вопросов местного значения был, так сказать, полукоткрыт. С одной стороны, он определял 30 вопросов местного значения, а с другой — допускал для муниципальных образований «принимать к рассмотрению» иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Федерации. По-видимому, эта формула Закона содержала в зародыше идею деления полномочий на обязательные и факультативные. Такая конструкция характерна для некоторых европейских государств. Но это деление определяется *там* исчерпывающим образом и закрепляется законом, а не отдается на усмотрение самим органам местного самоуправления. И это правильно, ведь органы местного самоуправления — не частные корпорации, а структуры публичной власти. Они занимаются только теми делами, которые определены для них нормативными актами органов государственной власти — федеральной или региональной.

Новый Федеральный закон подходит к определению собственной сферы деятельности МС не так, как прежний. Он изменил сам категориальный аппарат, с помощью которого эта сфера деятельности отграничивается от сферы деятельности органов государственной власти. Вместо параллельного использования понятий «предметы ведения» и «вопросы местного значения» он применяет категории «вопросы местного значения» и «полномочия органов местного самоуправления». Сохраняя укрупненную функциональную характеристику *местного* самоуправления, Закон в то же время конкретизирует ее, закрепляя «в целях решения вопросов местного значения» ряд конкретных прав и обязанностей органов МС и определяя возможность установления других полномочий «в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставами муниципальных образований». Перечислить в одном статутном акте все полномочия невозможно. Их объем весьма велик, надо к тому же иметь в виду, что полномочия — самая подвижная часть статуса МС, и ее частые изменения могут негативно сказаться на стабильности закона. В этой связи содержание формулы о том, что иные полномочия могут быть определены «в соответствии с настоящим Федеральным законом» (ст. 17), надо, по-видимому, понимать с учетом содержания других статей Закона, в которых, во-первых, устанавливаются некоторые полномочия органов МС (кроме закрепленных в ст. 17), во-вторых, говорится, что к полномочиям федеральных и региональных органов государственной власти относится определение прав и обязанностей органов МС (ст.ст. 5 и 6). И в-третьих, о том, что в федеральные законы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, надо внести изменения и дополнения (ст. 85).

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Крупным шагом вперед в определении сферы деятельности МС является определение вопросов местного значения применительно к муниципальным образованиям разного типа (уровня). Поселения, муниципальные районы, городские округа решают теперь неодинаковые по содержанию дела. Это позволяет учесть особенности условий и возможностей их деятельности, приблизить местное самоуправление к населению и повысить его эффективность. Само содержание вопросов местного значения выглядит не так, как в прежнем Федеральном законе. Хотя объем местных дел довольно обширен, он меньше, чем прежний, особенно муниципальных образований поселений. Старый академический спор о том, должны ли быть муниципальные образования уравнианы в возможностях заниматься вопросами местного значения, решился в пользу учета специфики вопросов местного значения. Восторжествовал принцип субсидиарности, предполагающий не просто децентрализацию управленческой деятельности, но передачу решения вопросов на те уровни, возможно близкие к населению, на которых эти вопросы решались бы эффективно и экономично, и где есть условия для такого решения.

Исходя из того же принципа субсидиарности, Закон вывел из категории вопросов местного значения некоторые дела, требующие в данных условиях государственных решений. Например, если прежний Закон содержал формулу об обязанности муниципальных образований организовывать, содержать и развивать муниципальные учреждения дошкольного, основного общего и профессионального образования, то новый Закон исключает из круга вопросов местного значения, решаемых муниципальными районами и городскими округами, организацию профессионального образования. Данные муниципалитеты призваны заботиться о предоставлении общедоступного и бесплатного начального, общего, среднего (полного), общего образования, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных также к ведению *органов* государственной власти.

Нельзя признать удачными абсолютно все формулы нового Закона, касающиеся вопросов местного значения. По-прежнему некоторые из них расплывчаты. Вряд ли можно, например, считать исчерпывающими понятия «содействие» или «участие» органов местного самоуправления в решении тех или иных вопросов местного значения. Вместе с тем смысл изменения некоторых формул в сторону уменьшения их категоричности связан с сознательным намерением законодателя освободить органы местного самоуправления от прямого бюджетного обеспечения части услуг населению путем передачи функций муниципальных унитарных предприятий частным концессиям и другим коммерческим организациям. Не будем также забывать, что идеально точных формулировок, определяющих сферу деятельности этих органов, вряд ли можно добиться, поскольку законом решается задача определить эту сферу в общем виде.

Определяя вопросы местного значения как особую сферу деятельности органов МС, новый Закон отнюдь не отрывает местное самоуправление от государственной власти. Из этого Закона, может быть, яснее, чем из всех предыдущих, видно, что государство не «уходит» из сферы местного самоуправления. Его присутствие здесь обозначено «весомо и зримо». Прежде всего через возможность прямого наделения органов местного самоуправления от-

дельными государственными полномочиями. Если старый статутный Закон определял условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий относил к предмету других федеральных законов и законов субъекта Федерации, то новый Закон непосредственно устанавливает порядок наделения этих органов государственными полномочиями, осуществления и контроля за ним.

Пожалуй, самое большое достижение нового Закона состоит в том, что он дал понятие отдельных государственных полномочий как полномочий по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, закрытый перечень которых установлен данным Федеральным законом, и соединил их осуществление исключительно с предоставляемыми местным бюджетам субвенциями из федерального и региональных бюджетов. Тем самым поставлен правовой заслон так называемым федеральным и региональным мандам, т.е. не обеспеченным финансированием социальным обязательствам, возлагаемым государством на местное самоуправление.

Вместе с тем закреплен жесткий режим реализации государственных полномочий. Права и обязанности органов МС в этом деле устанавливаются каждый раз соответствующим законом. ОМС отчитываются о том, как они реализуют госполномочия перед уполномоченными госорганами, контроль за деятельностью ОМС включает право государственных органов давать обязательные для исполнения предписания ОМС в случаях нарушения ими закона. Предусмотрена государственная ответственность ОМС не только за нарушение закона при осуществлении ими госполномочий, но и в случае ненадлежащего выполнения этих полномочий.

Наиболее существенная возможность воздействия на ОМС заключается в праве высшего должностного лица субъекта Федерации отрешать главу муниципального образования или главу местной администрации от должности за нецелевое расходование субвенций (п. 2 ст. 74). Причем это право может использоваться *безотносительно к тому*, как должностные лица решают вопросы местного значения. Таким образом, исходя из буквального смысла закона, устанавливается приоритет выполнения государственных полномочий перед решением вопросов местного значения. Не стоит обозначать этот факт знаками плюс или минус. Практика покажет, будет ли он способствовать упорядочению управления на местах. Во всяком случае, крайностей при использовании указанных возможностей поможет избежать предусмотренное законом участие суда в решении вопроса об отрешении от должности

Очевидное присутствие государственной власти в местном самоуправлении выражается и в том, что органы государственной власти теперь вправе в определенных случаях выполнять отдельные полномочия органов местного самоуправления. Именно полномочия. Именно отдельные. Даже при введении предусмотренной законом временной финансовой администрации. Следуя Конституции, органы государственной власти по точному смыслу нового Закона не могут решать вопросы местного значения. Иммунитет решения этих вопросов органами МС сохраняется. Сами по себе вопросы местного значения в их полном объеме не могут переходить даже временно в ведение органов государственной власти (разумеется, если не издается новый федеральный закон, по-иному разграничивающий сферу деятельности государственной и муниципальной властей).

## Самостоятельность муниципальной власти

Самостоятельность — имманентное свойство местного самоуправления. Без нее не может быть МС. Причем это отнюдь не безбрежная возможность делать что хочешь и как хочешь. Самостоятельность ограничена пределами полномочий МС. В этих пределах органы МС и население непосредственно принимают решения, не согласовывая их с органами государственной власти и не представляя на утверждение этих органов. Они свободны в выборе вариантов своих решений, путей достижения намечаемых целей. И гарантии местного самоуправления со стороны государства должны в немалой степени состоять из гарантий этой самостоятельности.

В статутных законах о МС принцип самостоятельности всегда определялся как главный, основной, хотя конкретное его содержание было неодинаково. Дело не только в различных полномочиях органов МС, устанавливаемых этими законами, но и в несхожести объема усмотрения органов МС при реализации полномочий, неодинаковых возможностях (способностях) самостоятельного решения вопросов их компетенции. Определяемая новым Федеральным законом самостоятельность органов МС выглядит не так, как в Законе 1995 года. Упор сделан не только на четкое разграничение полномочий ОМС и органов государственной власти, но и на то, чтобы полномочия ОМС были соразмерны предоставляемым им финансовым и материальным средствам. Условно говоря, первостепенное внимание уделено соответствию функциональной и финансово-экономической самостоятельности МО.

Впервые статутный закон столь подробно определяет пообъектный состав муниципальной собственности как основы их экономической самостоятельности. Если в прежнем законе перечень объектов муниципальной собственности был обобщенным и открытым, то в новом документе объекты муниципальной собственности фиксируются исчерпывающим образом применительно к решению вопросов местного значения, осуществлению отдельных государственных полномочий и обеспечению деятельности органов и должностных лиц МС, а также работников муниципальных предприятий и учреждений. Коль скоро у муниципального образования возникает право собственности на иное имущество, оно должно быть репрофилировано или отчуждено. Данное правило в известной мере ограничивает муниципалитет как собственника имущества. Если в прежнем законе речь шла, в частности, о создании предприятий, учреждений и организаций без каких бы то ни было условий их деятельности, то теперь они образуются для решения прежде всего вопросов местного значения. Таким образом устанавливается дополнительная гарантия социального предназначения местного самоуправления, призванного решать вопросы непосредственного жизнеобеспечения населения.

Установленный законом перечень объектов муниципальной собственности вовсе не означает, что каждое муниципальное образование должно обладать полным набором этого имущества. Сейчас более 30% муниципальных образований не имеют основных объектов муниципальной

собственности (жилищного фонда, объектов коммунального хозяйства, образования, здравоохранения и тд). Особенно это касается сельских и городских поселений, которые входят в состав муниципальных районов<sup>1</sup>. Вряд ли ситуация изменится в ближайшей или дальней перспективе настолько, что в каждом поселении будет школа, поликлиника, инженерная коммунальная инфраструктура и тд. К этому вряд ли стоит стремиться, имея в виду, что рациональное обслуживание населения данного муниципального образования возможно, например, с помощью соответствующих учреждений и предприятий, расположенных в соседних муниципальных образованиях. Просто за их услуги надо будет расплачиваться бюджетными средствами в соответствии с условиями муниципального бюджетного заказа. То же самое при ситуации, когда на территории поселения расположены учреждения, входящие в состав собственности муниципального района и оказывающие межпоселенческие услуги. Органы местного самоуправления муниципального района, должны иметь возможность купить услуги для своих жителей у районного органа МС или непосредственно у соответствующего учреждения<sup>3</sup>.

При всем том наделение муниципальных образований имуществом, обеспечивающим выполнение их функций (самостоятельно или на долевых началах), выделение объектов муниципальной собственности из состава государственной собственности, разграничение муниципальной собственности между уровнями (типами) местного самоуправления представляет собой весьма актуальную и сложную задачу. До 1 января 2005 года Правительство РФ в соответствии с п. 2 части 7 статьи 85 нового Федерального закона должно утвердить порядок перераспределения имущества между РФ, ее субъектами и муниципальными образованиями, а также порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами. При этом должно учитываться разграничение вопросов местного значения и полномочий органов власти разных уровней, устанавливаемое Федеральным законом.

Конечно, определение порядка перераспределения собственности и само это перераспределение — вещи разные. И сроки их, естественно, не могут совпадать. Закон обязывает органы государственной власти субъектов Федерации обеспечить безвозмездную передачу в муниципальную собственность имущества субъектов Федерации, предназначенного для решения вопросов местного значения, до 1 января 2006 года, а федеральные органы государственной власти передать соответствующее имущество до 1 января 2005 года.

Особенно важна передача в муниципальную собственность земельных участков. Право муниципальных образований иметь в своем распоряжении, владении и пользовании землю установлено давно и подтверждено новым Федеральным законом. Однако до сих пор оно не имеет своего реального воплощения. Относятся ли сроки перераспределения имущества, установленные новым зо-

А Широков Реализация конституции); полномочий органов местного самоуправления Доклад на конференции Московского общественного научного фонда 13 апреля 2000 года  
ГВ Курляндская Реформа местного самоуправления межбюджетный аспект Выступление на «круглом столе» в Совете Федерации 13.03.2003 г

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

коном, к наделению муниципалитетов землей — неясно. Ведь ныне действует Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю» от 4 июля 2001 г., установивший особый порядок этого разграничения<sup>1</sup>. В соответствии с утвержденным порядком у муниципалитетов возникает право собственности на земельные участки, перечень которых устанавливается уполномоченным федеральным органом государственной власти и утверждается Правительством РФ. Никаких сроков утверждения этого перечня закон не предусматривает. Усложненная процедура согласования передачи земли в муниципальную собственность фактически ставит под сомнение возможность этой передачи. Поэтому в порядок дня выдвигается вопрос о подготовке нового Федерального закона о разграничении государственной собственности на землю. Если и этим законом проблема муниципальных земель не будет решена, вряд можно считать обеспеченной экономическую самостоятельность МС.

Далее, местное самоуправление может быть функционально самостоятельным, если гарантируется его бюджетно-финансовая автономия. Это предполагает наличие на каждом уровне самоуправления, в каждом муниципальном образовании своего бюджета. Подготавливаемые поправки в Бюджетный кодекс РФ должны предусматривать утверждение бюджетов не только на уровне муниципальных районов и городских округов, но и на уровне городских и сельских поселений. Формально решить эту задачу, прямо скажем, не так уж сложно. Куда труднее пополнить бюджеты реальными доходами, которые дали бы возможность решать вопросы местного значения и выполнять переданные государственные полномочия.

Если государство рассчитывает на эффективное функционирование МС, оно должно предпринять реальные меры для того, чтобы финансовые ресурсы муниципальных образований были соразмерны их компетенции. Речь идет не только о необходимости прекращения практики возложения государственной властью на органы МС нефинансируемых социальных обязательств. И не только о том, что при передаче органам МС отдельных государственных полномочий предоставляемые финансовые средства были достаточны для исполнения этих полномочий. Проблема также не исчерпывается определением расходов бюджетов на основе минимальных социальных государственных стандартов.

Необходимо сделать так, чтобы соразмерность ресурсов полномочиям была заложена в самом механизме составления и исполнения местных бюджетов. Главное здесь заключается в том, чтобы часть финансовых средств ОМС поступала за счет местных налогов и сборов, ставки которых органы МС устанавливали бы сами в пределах, определенных законом.

Местное самоуправление не может быть основано только на дотациях, трансфертах и субвенциях, как бы они хорошо ни были рассчитаны. В этом случае местное самоуправление, по сути, превращается в государственное управление. И нынешняя практика приближается именно к

этой ситуации. По заявлению представителя Минфина РФ, «степень автономии местных бюджетов сейчас близка к нулю»<sup>2</sup>. Между тем способность органов местного самоуправления взимать собственные налоги является символом их автономии. Устанавливая местные налоги, ОМС берут на себя обязательство перед населением. Эти обязательства являются формой ответственности перед гражданами в том, что касается предоставления услуг. Вместе с тем, если финансовые средства ОМС поступают не прямо от граждан, а из других источников, выборным лицам легче сложить с себя ответственность за их правомерное использование. Кроме того, наличие собственных *налоговых* поступлений позволяет ОМС предвидеть, на какие ресурсы они могут рассчитывать в долговременной перспективе<sup>3</sup>.

Само собой понятно, что наличие собственных источников дохода — существенный признак самостоятельности не только местных бюджетов, но и вообще бюджетов любого уровня власти, включая федеральный и региональный. Проблема заключается не в том, чтобы обеспечить местному самоуправлению какие-то исключительные условия бюджетной автономии, а в том, чтобы гарантировать ОМС нормальные возможности относительно свободной деятельности. На это, в частности, направлен закрепленный в новом Федеральном законе принцип выделения финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности по единой для всех муниципальных образований прозрачной методике, исключающей предвзятый подход при определении дотаций.

Заметим, однако, что при всей устремленности местных бюджетов к самостоятельности, они остаются в рамках единой бюджетной системы страны. Это означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушение бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов *всех* уровней, ведения бухгалтерского учета средств этих бюджетов<sup>1</sup>.

Отношения в бюджетной системе, закрепленные в федеральном законодательстве, больше, чем какие-либо другие, свидетельствуют об относительности значения конституционной нормы о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Причем новый Закон в этом смысле последовательнее, чем прежний. Он подчеркивает, что ОМС обеспечивают соблюдение установленных федеральными законами требований к урегулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению долговых и бюджетных обязательств муниципальных образований. Еще больше ограничены бюджетные полномочия ОМС при выполнении ими переданных государственных полномочий, а именно: порядок осуществления расходов местных бюджетов на реализацию этих полномочий устанавливается соответственно федеральным законом или законами субъектов Федерации (часть 5 статьи 53).

Очевидна тенденция к централизации государственного регулирования деятельности ОМС по выполнению отдельных государственных полномочий. Как уже отмечалось выше, закон подчеркивает значение этих полномочий и строгую необходимость их последовательной реализации. Вместе с тем, определяя относительную свободу ОМС в *решении* вопросов местного значения, государство и их не выпускает из поля зрения.

Просматриваются два способа влияния государства на муниципальные дела. Первый — «дистанционный», когда государство определяет общую политику в различных сферах муниципальной деятельности, устанавливая ее основные параметры в законах. Второй — прямое содействие органам МС. Предполагаемая реформа жилищно-коммунального хозяйства расширит применение в деятельности ОМС рыночных рычагов, уменьшит давление на местные бюджеты. Но эти перемены наступят не сразу, а люди надеются на улучшение обслуживания сейчас. Поэтому в переходный период требуется прямая финансовая и организационная помощь со стороны государства. Не случайно накануне прошлой и этой зимы Правительство РФ устраивало селекторные совещания с муниципальными властями по подготовке тепловых сетей к холодам, не случайно члены Правительства разъезжали по всей стране с инспекторскими проверками. Казалось бы, чего беспокоится? Ведь ЖКХ — сфера деятельности местного самоуправления, то и записано в законе. Но для того чтобы полностью отдать жилищно-коммунальное хозяйство на усмотрение МС, надо предварительно вывести его из глубокого кризиса, избавить от многомиллиардных долгов. И это проблема не только социальная, но и политическая. Решить ее за счет повышения тарифов и их стопроцентной оплаты вряд ли возможна, поскольку слишком низка платежеспособность населения. Конечно, не вообще «населения», а его наименее обеспеченной части. Для граждан с высоким уровнем доходов никакие тарифы не страшны. Но для сорока миллионов бедняков — это большие трудности. Чтобы решить эту социально-политическую проблему, мало, как показывает практика, перейти к адресным субсидиям гражданам на оплату коммунальных услуг. Здесь нужны прямые государственные бюджетные вливания с ЖКХ, реструктуризация, а попросту говоря, списание долгов как предварительное условие оздоровления важнейшей сферы жизненных интересов граждан. Социальное государство, каковым по Конституции является Российское государство, по иному поступить не может.

Выполнение социального назначения МС, эффективное осуществление его функций прямым образом связано с организационной самостоятельностью местного самоуправления. Успешное решение задач по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения возможно, если население идентифицируется в системе способов прямого волеизъявления и системе органов, способных вести повседневную управленческую деятельность. Поскольку решать вопросы местного значения и выполнять полученные государственные полномочия призвано по определению само местное сообщество, оно и должно определять формы этой деятельности. Иначе самоуправление как социальный феномен становится ущербным

Существенным выражением организационной самостоятельности МС является определение самим населением структуры органов МС. До установления этой формулы в Конституции РФ мнение законодателя о том, в какой мере структура органов муниципальной власти должна зависеть от решения населения, не было однозначным. В законе *Союза ССР о местном самоуправлении* устанавливалась необходимость выборности Советов как главного звена МС, а избранным Советам предоставлялось право самостоятельно создавать свои органы и устанавливать их структуру. Никаких иных норм по поводу организации местной *власти союзный закон* не содержал. Напротив, Закон РСФСР о местном самоуправлении 1991 года подробно урегулировал структуру местных Советов, организационные основы деятельности местной администрации, хотя и отнес утверждение конкретной структуры администрации к полномочиям Советов. В начале 90-х годов указами Президента РФ организационные основы местного самоуправления менялись несколько раз. Наконец, Конституция РФ 1993 года установила исчерпывающую норму о субъекте права определения структуры органов МС. Но возникли новые споры о содержании этой нормы — о термине «структура органов», о разнице в понятиях «самостоятельного» и «непосредственного» определения структуры, смысл которых заключался в том, чтобы ограничить пределы усмотрения населения. Закон о местном самоуправлении 1995 года определил, что при всех условиях в муниципальных образованиях должны быть выборные органы, причем обязательно избираются представительные органы. Население вправе было формировать другие органы муниципального образования, в том числе его главу

Конституционный Суд РФ в Постановлении по делу о конституционности ряда положений Устава — Основного закона Читинской области установил новые возможности для ограничения самостоятельности населения в данном вопросе. Он определил, что структура органов МС определяется населением самостоятельно, но только в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъекта Российской Федерации, устанавливающими общие принципы организации местного самоуправления<sup>1</sup>. Поскольку содержание «общих принципов» в Конституции не определено, законы об этих принципах могут, следуя логике Суда, включать сколь угодно ограниченные самостоятельности населения. Используя эту возможность, новый Федеральный закон указал на обязательность создания в каждом муниципальном образовании (за исключением малых) не только выборного представительного органа, но и главы муниципального образования и местной администрации. Население от определения важнейших составляющих структуры органов местного самоуправления отстранено. Оно вправе определять в этой структуре только контрольные и иные органы

Таким образом, государственная власть в лице федерального законодателя доминирует в регулировании организационной структуры МС. Оправданно ли это? Если учитывать нынешнюю общественно-политическую ситуацию, кризисное состояние местного самоуправления, ответ можно дать положительный. Как показала практика, сугубо автономное решение структурных вопросов привело к неоправданной пестроте организационных форм муници-

<sup>1</sup> СЗ РФ 1996, №7 Ст 700

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

пальной власти. Причем местное население имело к этому весьма отдаленное отношение. Ему в большинстве случаев были безразличны поиски так называемой местной специфики. И в структурных особенностях муниципалитетов проявилось не столько воля населения, сколько вкусы местных и региональных чиновников. Почему так произошло — тема особого разговора. Но факт есть факт. И чтобы исправить положение, нужно сформулировать единые, оправданные интересами развития важнейшего демократического института власти, а следовательно, и интересами населения, подходы к определению структуры органов местного самоуправления.

Конституционная формула при этом остается как бы заявлением о намерениях. Формально она действует, но фактически парализована нормами действующего законодательства, которые и применяются на практике. Дело не просто в юридической констатации противоречия или непротиворечия норм нового Закона конституционным положениям, суть в более общей и значимой политико-правовой проблеме о соответствии некоторых положений Конституции 1993 года конкретным историческим условиям<sup>1</sup>.

Почти то же самое с еще одной конституционной гарантией организационной самостоятельности МС — о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Это, по сути, концентрированное нормативное выражение соотношения государственной власти и местного самоуправления на определенном этапе строительства системы публичной власти в Российской Федерации. Законом Союза ССР 1990 года исполнительные и распорядительные органы местных Советов впервые были выведены из подчинения центру. Местные Советы отпустились в «свободное плавание». Увы, длилось оно недолго — всего полгода. В октябре 1990 года по инициативе РСФСР в Закон Союза ССР была внесена поправка, исключаящая неподчиненность исполкомов местных Советов вышестоящим исполнительно-распорядительным органам<sup>2</sup>. В эпоху революционных перемен, начавшегося «парада суверенитетов» республиканские власти собирали силы в кулак, им нужны были местные органы, строго выполнявшие все предписания «свыше».

Естественно, по Закону РСФСР о местном самоуправлении 1991 года местная администрация была подотчетна как своему Совету, так и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Правда, здесь говорилось, что подотчетность вышестоящим органам возможна в пределах их компетенции. Но поскольку эта компетенция фактически не была ограничена, органы местного самоуправления продолжали оставаться в полной зависимости от центра. Это подтвердила практика начала 90-х годов, когда с местными Советами обращались абсолютно вольно, возлагая на них непосильные социальные обязательства, передавая им «остаточные» объекты «соцкультбыта», заставляя наиболее доходные тут же приватизировать, перестраивая их организационные формы, распуская представительные органы и назначая местных администраторов.

Стремясь прекратить эту практику, Конституция 1993 года провозгласила отделенность муниципалитетов от органов государственной власти. Эта формула, воспроизведенная в законе 1995 года, как и ряд других формул Конституции, многозначна. Оно не отрицает возможность сотрудничества обеих систем органов, хотя и предполагает, что у каждой системы есть своя сфера деятельности. Вместе с тем, по мнению большинства исследователей, невхождение одной системы в другую означает прежде всего их организационную отграниченность. Агенты государственной власти могут действовать рядом с местным самоуправлением, но не «внутри» него. Органы МС не могут назначаться или утверждаться «сверху».

К настоящему времени исчерпывающего официального толкования статьи 12 Конституции РФ, провозгласившей принцип невхождения органов МС в систему государственной власти, нет. Сформулирован ряд правовых позиций Конституционного Суда, смысл которых сводится к тому, что органы государственной власти и их должностные лица не вправе вмешиваться в процесс формирования органов местного самоуправления, осуществляемый населением или избранными им представительными органами МС<sup>3</sup>.

Новый Федеральный закон, по-своему интерпретируя Конституцию, расширяет возможности органов государственной власти (как и в случае осуществления полномочий органов местного самоуправления) в этом процессе. Согласно ч. 4 ст. 34 Закона принципиально допускается участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании ОМС, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц МС. Возможность такого участия ограничена особым случаем. Речь идет о порядке назначения конкурсной комиссии, в обязанности которой должен входить подбор кандидатов на должность главы местной администрации. Согласно закону при формировании комиссии в муниципальном районе (городском округе) одна треть комиссии назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Федерации. Налицо вероятность если не прямого, то косвенного влияния на подбор ключевой фигуры исполнительно-распорядительного органа со стороны государственно-властных структур. Поскольку именно на администрацию муниципальных районов и городских округов будет возложено осуществление основного объема государственных полномочий, закономерно внимание государства к тем, кто должен будет возглавить эту работу. В условиях общей нехватки управленческих кадров вряд ли было бы оправданно ослабление контроля за формированием муниципального менеджмента. Таким образом, расширение легальных возможностей государственной власти воздействовать на создание некоторых органов местного самоуправления отвечает потребности практики и может способствовать повышению эффективности усилий муниципальных властей.

<sup>1</sup> См. подробнее В. И. Васильев. О динамике и стабильности Конституции. В сборнике ((Конституция и законодательство), М., 2003. С. 86-93.

<sup>2</sup> ВВС СССР. 1990, №44. Ст. 914.

<sup>3</sup> См., например, определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2001 года, №93-0 по делу о конституционности части ряда статей Закона о местном самоуправлении Республики Северная Осетия — Алания.

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Это, конечно, сомнительно с точки зрения соответствия данной нормы закона статье 12 Конституции. Но, с другой стороны, как быть, если сама жизнь, интересы утверждения дееспособной муниципальной власти не укладываются в нормативную конституционную модель местного самоуправления? Изменение в этой связи конституционного положения практически невозможно — статья 12 находится в разделе «Основы конституционного строя», а согласно статье 133 Конституции перемена хотя бы одного положения этого раздела сопряжена с разработкой новой Конституции. О новой Конституции сейчас говорить бессмысленно — ее сохранение, причем в неизменном виде, рассматривается как фактор социальной и политической стабильности. Поэтому судьба статьи 12 Конституции, как и некоторых упомянутых других, может быть двойной. Она подвергнется фактической корректировке законодателем в нужном для данных объективных условий смысле или будет истолкована в этом же смысле Конституционным Судом, коль скоро к нему поступит соответствующее обращение о толковании Конституции. Нетрудно предположить, что содержательный смысл истолкования сведется к *более гибкой формуле*, чем та, которая *ныне записана* в Основном законе.

## Возможные выводы

Изложенное приводит к следующим выводам:

— Соотношение государственной власти и местного самоуправления не постоянно. Оно меняется в зависимости от многих факторов политического, экономического и социального свойства. Для современной России присутствие государственной власти в сфере местного самоуправления обусловлено необходимостью вывода муниципалитетов из кризиса. Самоорганизация местного самоуправления, на которую, в сущности, рассчитаны Конституция РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года, не удалась. Модель местного самоуправления, организационно отделенного от государственной власти, себя не оправдала. Основной смысл обновления этой модели заключается в упорядочении положения и роли важнейшего демократического института в системе публичной власти.

— Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» учитывает реалии, суть которых — в непреодоленных традициях централизованного государства, патерналистских устремлениях значительной части общества, невысоком уровне политической культуры этой части общества, тяготении его к сильной личной власти верховного правителя, единственно способного справиться с экономическими и социальными проблемами, вызванными процессами общественного переустройства. Государственная власть в лице законодателя централизует на федеральном уровне правовое регулирование вопросов местного самоуправления. На единую законодательную основу переводится решение многих вопросов организации местного самоуправления, его компетенционного статуса и территориального устройства. С одной стороны, это ограничивает возможности в данной области субъектов Федерации, но с другой — предоставляет дополнительные федеральные гарантии муниципальной власти, соответствующие данным условиям развития общества и государства.

— Одно из главных направлений новаций, предлагаемых федеральным законом, — встраивание органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Речь идет не о поглощении муниципалитетов государством, а о разрушении формальных перегородок между обеими системами органов, мешающими наладить их взаимодействие и взаимную ответственность.

— Федеральный закон определяет принципиальную возможность органов государственной власти осуществлять в установленных пределах и в особых случаях полномочия *органов местного самоуправления* и закрепляет жесткие условия осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Это, безусловно, означает новый шаг в укреплении «вертикали власти».

— Оставаясь, как и прежде, в общей системе публичной власти, органы местного самоуправления продолжают действовать в русле политики государства в различных сферах. Вместе с тем закон преобразует ряд полномочий органов местного самоуправления в государственные полномочия, хотя и оставляет их в сфере деятельности органов местного самоуправления. В этой связи, продолжая осуществлять *полномочия, ставшие* государственными, органы местного самоуправления попадают под строгий государственный контроль. С одной стороны, это ограничивает их усмотрение в решении ряда вопросов, с другой — гарантирует финансовое обеспечение данных полномочий и устраняет существовавшую до сих пор безответственность при их реализации.

— Обновленная модель местного самоуправления, установленная Федеральным законом, совпадает с конституционной моделью лишь частично. В этой связи возникает проблема соответствия ряда положений закона конституционным предписаниям. Правовая логика требует в ближайшей перспективе либо внесения некоторых изменений в новый Закон с тем, чтобы привести его в соответствие с конституционными нормами, либо уточнения некоторых норм Конституции с учетом реальных социально-политических условий. Конечно, кроме логики юридической есть логика политическая. Можно прогнозировать, что в интересах социальной стабильности Конституция будет подвержено «преобразованию без вторжения в ее текст». Это приведет к тому, что формулы Конституции будут истолкованы в том смысле, который сейчас заложен в нормах нового Федерального закона, как акта, отвечающего требованиям времени, жизненным нуждам государства и общества.