УДК 352:342.553

Макуев Р.Х.,
Заслуженный юрист РФ, заслуженный работник высшей школы РФ,
доктор юридических наук, профессор

Системе местного самоуправления – новый импульс

О позитивных и негативных последствиях Закона от 27 мая 2014 г. №136 ФЗ для развития местного самоуправления, о целесообразности соблюдения принципа разделения властей и учета российского исторического земского опыта, примененного П. А. Столыпиным в Западном крае и в Сибири, невозможности развития гражданского общества без совершенствования МО.

Ключевые слова: ФЗ от 27 мая 2014 г. №136, муниципальные образования (МО), земства, Аристотель, П.А. Столыпин и развитие земств, средний класс, переориентация экономики, губернатор, политическая система, Западный край России, Российская Федерация.

Цель статьи — обратить внимание на обстоятельства, которые заведомо являются теоретически спорными и могут стать практически проблемными.

Автор в качестве векторов направлений дискуссии наметил два основных направления — структуру, порядок формирования органов муниципальных образований и их значение в развитии Российской Федерации. Самым главным положительным, на мой взгляд, в Федеральном законе Российской Федерации от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует считать то, что увеличивается число структурных разнообразий муниципальных органов. Тому подтверждение — изменения, внесенные этим законом в ст. 35 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В результате наметилась тенденция усиления ответственности высших органов государственной власти субъектов и местных органов государственной власти за стимулирующее взаимодействие с органами

местного самоуправления. Субъектам предлагается развивать муниципальные образования, не проникая в их ключевые сферы. Так, ч. 6 ст.1 ФЗ № 136 не допускает, например, отнесение к сфере государственной власти полномочий местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, охраны общественного порядка, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета и в других.

В свете рассматриваемых инициатив мы видим, что муниципальное образование — ведущий элемент гражданского общества, без которого не может быть правового государства, развитие которого обусловлено современной стадией глобализации. В этом острота актуальности обсуждаемой темы.

Аристотель еще в конце Античного периода выдвинул главный критерий оценки законотворческого процесса. В IV в. до н.э. он писал, что «посредством законов и остального распорядка надо устроить дело так, чтобы государство было совершенным, чтобы должностным лицам невозможно было нажиться». Напомню, что под «остальным распорядком» Аристотель подразумевал правоприменительную практику и уровень правосознания, правовой культуры правоприменителя. С позиции данного критерия надо признать, что закон мало учитывает степень деформированности нашей современности правоприменительной практикой.

Какие последствия стоит, например, ожидать от наделения губернатора полномочием назначать главу местной администрации? Вполне ясно просматривается сужение народовластия на местном уровне и зависимость эффективности муниципального образования (МО) и оправданности этого назначения большей частью от личности губернатора. Например, от уровня его правовой культуры, внутренней цензуры по вопросам нравственности и справедливости. Как личное может превалировать над общественным, к сожалению, нам известно на примерах взаимоотношения местных органов государственной власти и органов местного самоуправления в целом по России и по нашей области. Есть и новые примеры, как ловко используются подобные лазейки в ходе избирательной кампании губернаторов субъектов Российской Федерации.

Следовало бы в законе ясно прописать, в каких случаях губернатор может назначать главу местной администрации. Надеюсь, что в Законе Орловской области по местному самоуправлению эти основания будут конкретизированы. Например, к таковым, видимо, можно отнести длительные стихийные бедствия, вхождение субъекта в зону чрезвычайного положения и другие.

Обращает на себя внимание и то, что новый Закон продолжает эстафету игнорирования одного из четырех классических принципов правового государства — разделения властей. Данный принцип действует не только в системе государственного аппарата, но и в системе органов местного самоуправления. Так, в части 2-й ст. 36 Закона устанавливается, что глава муниципального образования либо избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом местного самоуправления, что в общем-то неплохо.

Однако законодатель не удержался, чтобы не пошатнуть принцип разделения власти в п. 2 анализируемой части ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Мне уже приходилось, возражая против редакции ст. 17 проекта Устава г. Орла, говорить: «Совмещение должностей мэра и главы представительной власти — это способ формирования бесконтрольного всевластного «коллективного» доминанта — Совета во главе с мэром, держащего исполнительную власть в лице сити-менежера в услужении». К этому ничего не имею добавить, а убавить тем более.

Спорные результаты за последние годы работы городских властей Российской Федерации в которых за все в ответе сити-менеджеры, лишь подтвердили верность занятой мной тогда позиции. Объединенные единством целей и задач представительная и исполнительная ветви власти должны быть самостоятельными. Принцип разделения власти испытан тысячелетней практикой. Еще 2,5 тысячи лет назад Аристотель писал: «Во всяком государственном устройстве три основные части: законодательный орган, вторая — должностная т.е. исполнительная власть, третья — судебные органы». В другом месте, ссылаясь на Сократа, в своей книге «Политика» подчеркивает, что «стражи не должны заниматься земледелием». Кстати, должен отметить, что предание забвению этого принципа совпало с развалом Советского Союза. Наверное, кое-кто помнит, как милицию в 80-х годах прошлого века заставляли заниматься сенокосом.

И, наконец, соглашаясь с тем, что надо изучить зарубежный опыт (Австрия, ФРГ,

США), хотел бы заметить, что негоже пренебрегать своим, отечественным, связанным с земствами опытом. Как известно, земства усиленно развивал в Западном крае России и в Сибири П.А. Столыпин, у которого есть еще одно имя — Реформатор. Благодаря развитию местного самоуправления столыпинскими реформами, как писал в 1912г. «Вестник Европы»: «Сибирь всасывала в себя поток людей и затем начинала выбрасывать на внутренний рынок потоки пшеницы, масла и других сельских продуктов».

Приведу еще один поразительный пример той поры об успехе самоуправления. В Сибири, на Алтае, в с. Старая Барда, крестьяне организовали маслодельную артель и торговали сливочным маслом. Они сообща владели сепараторами и иной необходимой техникой. Затем организовали кредитное товарищество, поставили на мельничной запруде электростанцию, провели в избы электрический свет, и засветились столыпинские лампочки. Кроме того, построили народный дом, приобрели синематографический аппарат и смотрели изображения различных историй. То был ранний телепроектор. Была у них и телефонная станция. Кому надо, за небольшую плату ставил у себя дома телефонный аппарат. Возможно, этот опыт пригодится. Мы еще должным образом, например, не заинтересовались, не могут ли МО отличаться в зависимости от их расположенности: на Юге, Севере, в Центральной части России.

Мы живем в век иных технологий, иных возможностей, и можно, действительно, получить богатые результаты, но не получаем их. Почему? Да потому, что, сказал бы я, «ныне наблюдается у нас несомненный избыток свободных капиталов. Они стараются проникнуть всюду, лишь бы не в отечественную промышленность... У нас господствует еще панический страх перед тем, как бы кто не заработал». Это не мои слова. Так писал в 1910 г. в журнал «Промышленность и торговля». А слышится, будто для сегодняшнего дня.

Завершая краткое научное исследование, хотел бы еще раз подчеркнуть, что от развития местного самоуправления зависит, без преувеличения, успех развития Российской Федерации. Однако хотел бы еще раз напомнить, подходы к развитию страны должны быть системными. Мы, к сожалению, оказались в ситуации, когда вынуждены развернуть программу модернизации всей системы социального управления. Слишком долго многие проблемы откладывали на потом или старались реагировать только на отдельные из них. Например, на коррупцию. Успех борьбы с ней зависит от многих факторов: уровня и характера развития экономики, численности среднего класса, динамичности политической системы.

Другой пример. Совершенствование местного самоуправления связано с необходимостью интенсивного наращивания среднего класса, который у нас составляет то ли 20%, то ли 30%. Общепризнанным является, что в успешном государстве численность среднего класса должна колебаться между 60% и 70%. Он же, в свою очередь, не может развиваться на основе сырьевой экономики, сориентированной на газ и нефть. Развитие производственной экономики и среднего класса немыслимо без реформирования политической системы. Иначе длина цепочки системных ошибок способна бесконечно нарастать, если на проблемные противоречия своевременно не реагировать системными ответами.

Наша способность адекватно отвечать на многочисленные вызовы, успешно решать функциональные задачи так, чтобы не возникали проблемы, главным образом зависит от ускоренной переориентации экономики, развития более быстрыми темпами среднего класса, наличия в политической системе конкурентоспособных партий и укрепления законности. Именно от наличия полноценного среднего класса и местного самоуправления, без преувеличения, напрямую зависит степень возможности преодоления сложных, болезненных социально-политических проблем, успех в реализации амбициозного проекта «Россия вперед» или «Россия — 2020».

Библиографический список

1. Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправле-

ния в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ.

3. Отфильтровали. Выборы губернатора окончились 7 июля // Аргументы и факты. Региональное предложение. 25 июня — 1 июля 2014.

4. Аристотель. Политика. — М.; 2002.

5. Рыбас С.Ю. Столыпин — 3-е изд. — М. Молодая гвардия, 2009.

REFERENCES

1 The Federal Law of the Russian Federation dated 27 May 2014. №136-FZ «On Amending Article 26 of the Federal Law» «On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation» and the Federal Law «On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation».

2 Federal Law «On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation» dated October 6, 2003. № 131-FZ.

3 was filtered. Gubernatorial election ended July 7 // Arguments and Facts. Regional proposal. June 25 — July 1, 2014.

4 Aristotle. Policy. — M .; In 2002.

5 Rybas S.Y. Stolypin — 3rd ed. — M .; Young Guard, 2009.

Makuev R.H., e-mail: saldar@orel.ru, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Honored Worker of Higher Education of the Russian Federation, PhDAbstract:

THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT – A NEW IMPETUS

The positive and negative consequences of the law of 27 May 2014. №136 FZ for the development of local self-government, the feasibility of the principle of separation of powers and the account of the Russian historical experience Zemsky applied Stolypin in the Western Region in Siberia, the impossibility of the development of civil society without improving MO.

Key words: Federal Law of 27 May 2014. №136, Municipal Education (MOE), zemstvo, Aristotle, Stolypin and development zemstvoes, the middle class, the reorientation of the economy, the governor, the political system, the western region of Russia, the Russian Federation.