

УДК 340.130.5 (430)

ПРАВOTВOPЧECKИЙ ЭКСПEРИМЕНТ В РЕФОРМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ*И. В. Фатьянов***LAW-MAKING EXPERIMENT IN LOCAL GOVERNMENT REFORM***I. V. Fatianov*

В статье рассматриваются правотворческие эксперименты, которые проводились при реформе местного самоуправления в конце 1990-х – начале 2000-х гг. Исследуется процесс их проведения, а также влияние правотворческих экспериментов на современное состояние некоторых муниципальных образований.

The paper addresses the law-making experiments, which were conducted with the reform of local government in the late 1990s – early 2000s. The author explores the process of their implementation, as well as the impact of legislative experiments on the current state of some municipalities.

Ключевые слова: государственное право, правотворческий эксперимент, реформа местного самоуправления, правотворческий процесс.

Keywords: public law, legalexperiment, reform of local government, law-making process.

На современном этапе муниципальное право интенсивно развивается как обособленная часть объективной правовой реальности. Чем активнее меняются муниципальные отношения, тем больше они нуждаются в регулировании муниципальным правом – чем более интегрированным оно становится, тем выше его потребность именно в системном, а не фрагментарном правовом обслуживании.

Уже прошло более десяти лет с момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [25]. В указанном законе под местным самоуправлением в Российской Федерации понимают форму осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах действующего права самостоятельное решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения. Как указано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2011 года № 2-П [9], основной акцент в данном федеральном законе сделан на приближении власти к населению, четком разграничении компетенции между уровнями публичной власти, упорядочению работы системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В литературе существует мнение о том, что состояние муниципального управления Российской Федерации признавалось не просто далеким от совершенства, но в большей степени характеризовалось как находящееся в глубоком системном кризисе [19, с. 26]. Отметим, что на решение данной проблемы направлена муниципальная реформа, которая осуществлялась в конце 1990-х – начале 2000-х гг., в соответствии с Указами Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760 [22], а также от 15 октября 1999 года № 1370 [21].

В настоящее время местное самоуправление является важным звеном единой системы публичной власти, оно дополняет, укрепляет государственную власть.

Несомненно, у каждого муниципального образования Российской Федерации свои особенности: тра-

диции, историческая роль, различный источник пополнения бюджета. В связи с этим полагаем, что принять закон, который бы учитывал особенности и интересы всех субъектов РФ в области муниципального управления для законодателя задача не простая. Кроме того, формирование нормативного базиса муниципальной реформы происходило также не просто. С учетом вышеизложенного, внесение последующих корректировок и поправок в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представляется неизбежным. Отметим, что к настоящему времени данный закон действует с учетом 73 редакций.

Хотелось бы обратить внимание, что эффективность действия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вызвал живые, а порой и острые дискуссии, которые длятся и по сей день. Существует не малое количество научных комментариев к данному федеральному закону, наиболее интересными из которых, по нашему мнению, являются комментарии под редакцией В. В. Залесского [16], А. Н. Борисова [1], под общей редакцией профессора В. И. Шкатулла [15].

Целью данной статьи является рассмотрение одного из методов познания правовой действительности – правотворческого эксперимента – на примере реформирования местного самоуправления в России.

Прежде всего необходимо определиться с понятиями. Под правотворческим экспериментом следует понимать организованное компетентными органами государства, органами государственных образований и органами муниципальных образований испытание предполагаемых правовых нововведений в ограниченной области применения с целью проверки правовой гипотезы, проводимое по заранее разработанной программе, состоящей в подготовке, проведению и подведению итогов эксперимента. Правовую гипотезу определим как предположение об эффективности, полезности и экономичности экспериментальных правовых норм, а также о факторах, воздействующих на указанный результат. Экспериментально-правотворческий процесс необходимо рассматривать как про-

цедурную форму превращения юридически идеальных моделей правотворческого эксперимента в реальную систему правоотношений.

Ряд авторов указывают, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» довольно сложный по своей нормативной конструкции, его осмысление и освоение продолжается [4; 14]. В связи с этим те выводы, которые указаны в данной статье, при анализе уже проведенных правотворческих экспериментов являются ценными и актуальными в настоящее время.

Проведение правотворческого эксперимента, связанного с реформой местного самоуправления в России, происходило в конце 1990-х – начале 2000-х гг. Согласно Указу Президента РФ от 11 июня 1997 года № 568 [20], а также Постановлению Правительства РФ от 15 августа 1997 года № 1045 [12], учитывая особое значение становления местного самоуправления как одного из основных направлений государственного строительства, а также роль органов местного самоуправления в проведении социально-экономических преобразований, было постановлено: активно содействовать становлению и развитию местного самоуправления в Российской Федерации, установить приоритетным данное направление деятельности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. В рамках исполнения данных актов было установлено, что основными направлениями государственной политики в области местного самоуправления на 1997 – 1998 годы будут являться: завершение формирования правовой базы, обеспечивающей становление местного самоуправления; создание необходимых условий для формирования финансово-экономической основы местного самоуправления; осуществление мер государственной поддержки местного самоуправления; организация взаимодействия с союзами и ассоциациями муниципальных образований для обеспечения участия органов местного самоуправления в проведении жилищно-коммунальной, бюджетной, налоговой и социальных реформ; обеспечение регулярного освещения в средствах массовой информации хода реформы местного самоуправления; организация работы по разъяснению населению конституционных основ местного самоуправления и государственной политики в области местного самоуправления; организация, сбор и анализ информации о ходе реформы местного самоуправления в целях обеспечения ее ускорения; оказание методической помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в решении вопросов, касающихся реформы местного самоуправления; подготовка предложений о порядке отнесения земельных участков к муниципальной собственности; определение порядка расчета и передачи из федерального бюджета органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления ими отдельных полномочий Российской Федерации, а также порядок расчета и передачи финансовых средств, необходимых для компенсации увеличения расходов или уменьшения доходов органов местного самоуправления в результате реализации решений,

принятых федеральными органами государственной власти.

Экспериментальная деятельность, связанная с муниципальной реформой, проводилась в различных регионах нашей страны, однако хотелось бы обратить внимание на два конкретных правотворческих эксперимента – Псковский эксперимент и эксперимент, проходивший в Ямало-Ненецком автономном округе. Выбор обусловлен тем, что в данных регионах сущность правотворческого эксперимента была отражена наиболее ярко, итоги экспериментальной деятельности оказали существенное значение для развития местного самоуправления в данных субъектах Российской Федерации, а также предоставили ценные данные для развития иных субъектов в России. Выбранные для анализа территории во многом типичны для Центральной России – сельские районы. В дискуссиях по поводу Псковского эксперимента было отмечено, что данный регион собрал весь «букет» проблем и сложностей, так характерных для сельской местности страны.

Экспериментально-правотворческий процесс следует рассматривать по стадиям, где стадия – это совокупность процессуальных действий, связанных ближайшей целью. Совокупность реализованных целей каждой из стадий экспериментально-правотворческого процесса позволяет достичь главной цели правотворческого эксперимента – проверки правовой гипотезы об эффективности той или иной правотворческой идеи, об эффективности действия экспериментально-правовых норм. Вместе с тем экспериментально-правотворческий процесс состоит из правоприменительных циклов, которые, в свою очередь, включают в себя законченные с точки зрения достижения целей отдельные действия или процессуальные производств (совокупность таких действий).

Однако, прежде чем перейти к рассмотрению стадий эксперимента, определимся, что экспериментально-правотворческий процесс, в том числе связанный с реформой местного самоуправления, должен основываться на основополагающих началах, или иначе принципах. Так, выделим следующие принципы: законности; сочетания интересов личности, общества и государства; объективной (материальной) истины, который заключается в том, что при осуществлении экспериментально-правотворческого процесса необходимым условием для принятия справедливых, законных и обоснованных решений является всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств имеющих отношение к эксперименту; обеспечения охраны прав субъектов экспериментально-правотворческого процесса; гласности; осуществления экспериментально-правотворческого процесса на национальном языке; оперативности, экономичности, эффективности экспериментально-правотворческого процесса; ответственности должностных лиц за ненадлежащее ведение экспериментально-правотворческого процесса и за принятый в соответствии с ним акт. Отметим, что при анализе указанных правотворческих экспериментов в области местного самоуправления не было выявлено нарушения данных принципов, что является одним из составляющих легитимности проведенных правотворческих экспериментов.

Основными стадиями экспериментально-правотворческого процесса являются: 1) подготовка; 2) проведение; 3) подведение итогов эксперимента.

Каждой стадии свойственны относительно самостоятельные задачи, специфический состав действий и процессуальные документы, отражающие и закрепляющие итоги совершенных на данной стадии действий.

Первая стадия – подготовка к правотворческому эксперименту. Стадия включает в себя три подстадии, начинающиеся с принятия решения о проведении эксперимента и заканчивающиеся днем начала эксперимента по разработанной программе.

Первая подстадия стадии подготовки к правотворческому эксперименту – это принятие решения о проведении эксперимента. Данная подстадия обусловливается возникновением задач в общественной сфере, которые необходимо разрешить. Инструментом данной подстадии будут служить обсуждения, согласования мнений перед внесением проекта акта, имеющего нормы об экспериментальной деятельности. Оформленный надлежащим образом итоговой акт данной подстадии необходимо внести в орган, правомочный принимать решения о принятии данных актов и решение о принятии которого входит в его компетенцию. Следует обратить внимание на мнение, согласно которому до стадии правотворческой инициативы имеется важная «предпроектная стадия», на которой решаются вопросы различного подготовительного характера [17, с. 4]. Приводим примерный перечень основных вопросов, связанных с правотворческим экспериментом, решаемых на данной подстадии: какой круг задач должен быть реализован в рамках проведения правотворческого эксперимента; какой конечный эффект можно ожидать от реализации этих задач (учитывая как прямой эффект, так и косвенный эффект); какие затраты потребуются для разработки, реализации и поддержания необходимого правотворческого эксперимента; вопрос о возможности ближайших перспектив дальнейшего совершенствования экспериментальной деятельности, относительно назревшей юридической задачи, требующей выполнения и др.

Вторая подстадия – правотворческая инициатива. Данная подстадия представляет собою юридическую возможность вносить в компетентные органы необходимые проекты актов.

Третья подстадия – обсуждение, принятие, одобрение (подписание) акта, содержащего нормы об экспериментальной деятельности. Согласно Постановлению Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 августа 1997 года № 440 [8], во исполнение Указа Президента РФ «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации», Постановления Правительства Российской Федерации «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления», в целях обеспечения развития местного самоуправления в Ямало-ненецком автономном округе была утверждена программа государственной поддержки местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе на 1997 – 1998 годы; рекомендовано главам муниципальных образований автономного ок-

руга разработать мероприятия по становлению и укреплению местного самоуправления на вверенной им территории с учетом положений программы; предоставить департаменту по делам национальной, государственной службы и местного самоуправления, департаменту общей политики, взаимодействия с федеральными органами государственной власти и субъектами Российской Федерации администрации автономного округа право вносить изменения, уточнения в содержание и сроки реализации мероприятий программы.

Из приложения № 1 к указанной Программе государственной поддержки местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе на 1997 – 1998 годы о мерах государственной поддержки местного самоуправления в автономном округе усматривается, что одной из особенностей мероприятий было проведение с органами местного самоуправления государственно-правового эксперимента по отработке оптимальной модели организации местного самоуправления, исполнителями по которым был назначен департамент общей политики взаимодействия с федеральными органами государственной власти и субъектами Российской Федерации. Приложение сметы расходов по реализации мероприятий также предусматривало строку расходов в соответствии с государственно-правовым экспериментом.

Правовым актом в Псковской области по осуществлению правотворческого эксперимента, связанного с муниципальной реформой, является Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 1996 года № 1188 «Об эксперименте по отработке моделей организации местного самоуправления, проводимом в Псковской области» [11]. Пунктом 1 указанного Постановления Правительства РФ от 11 октября 1996 года устанавливалось: Министерству Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти Псковской области и органами местного самоуправления муниципальных образований, участвующих в эксперименте по отработке моделей организации местного самоуправления, было поручено подготовить план мероприятий этапа Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления, в котором было поручено предусмотреть обобщение опыта работы органов государственной власти Псковской области по организации местного самоуправления и распространение положительного опыта в субъектах Российской Федерации; проведение комплексной научной разработки принципов формирования финансовых основ местного самоуправления с проверкой результатов на примере Печорского и Пыталовского районов Псковской области; оказание методической помощи органам государственной власти Псковской области и органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований в разработке нормативных правовых актов по предметам ведения органов местного самоуправления; создание информационно-вычислительной системы для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и поэтапное внедрение ее по результатам эксперимен-

тальной отработки в Печорском и Пыталовском районах Псковской области.

Администрация Псковской области и Псковское областное Собрание депутатов совместным Постановлением от 27 апреля 1995 года № 88/83 [13] поддержали инициативу Пыталовского и Печорского районов об участии в государственно-правовом эксперименте. Была принята программа проведения государственно-правового эксперимента по отработке конституционных норм и принципов организации местного самоуправления в Пыталовском районе, согласно которой был выделено 12 основных блоков данного эксперимента: охарактеризовать общие признаки Пыталовского района; выделить особенности Пыталовского района; выделить основную цель программы, исходя из особенностей района; выделить приоритетные направления при проведении эксперимента; сформировать организационные структуры районов местного самоуправления; осуществить деятельность, связанную с главой местного самоуправления района; выделить основные полномочия представительного органа местного самоуправления; изучить порядок взаимодействия и разделения полномочий органов местного самоуправления Пыталовского района с органами государственной власти Псковской области; изучить полномочия органов местного самоуправления; охарактеризовать финансово-экономическую основу местного самоуправления; изучить состав и порядок формирования и отчуждения муниципальной собственности; изучить порядок регулирования земельных отношений в данном муниципальном образовании.

Таким образом, с учетом изложенного, можно сделать вывод о том, что при проведении правотворческих экспериментов могут существовать различные правовые основания для проведения правотворческого эксперимента. Субъект, принявший решение о проведении эксперимента и непосредственный исполнитель эксперимента могут не совпадать. Из данных примеров усматривается, что если решение о проведении эксперимента принимается на федеральном уровне, то при проведении эксперимента на уровне субъекта РФ необходимо установление некоторых норм, принятых на федеральном уровне в актах Президента РФ, Постановлениях Правительства РФ, в правовых актах субъекта РФ и (или) муниципальных актах, с последующим уточнением и более подробным описанием экспериментального процесса характерного отдельному субъекту эксперимента.

Как указано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 года № 15-П [10], а также из части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации [5], устанавливающей, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, следует, в частности, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем федеральным или законодателем субъекта Российской Федерации и только в форме закона с учетом установленного Конституцией Российской Федерации

разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 71, 72 и 73). В качестве одного из общих принципов организации местного самоуправления это требование закреплено и конкретизировано в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 4 статьи 6). В связи с этим отметим, что хоть возможности указанных норм Основного закона не были использованы при проведении Псковского эксперимента и эксперимента, проходившего в Ямало-Ненецком автономном округе, однако данные нормы необходимы и являются полезными в правоотношениях, связанных с экспериментальной деятельностью, связанной с реформированием местного самоуправления.

Относительно данных правотворческих экспериментов стоит отметить еще один вывод – не может признаваться эффективной организация эксперимента на федеральном уровне, без учета мнения муниципалитетов. Данный вывод основан на федеративном устройстве РФ, которое основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вторая стадия – непосредственное проведение правотворческого эксперимента. Экспериментальная ситуация вводится со дня вступления в силу экспериментальных правовых норм. Орган, ответственный за проведение правотворческого эксперимента, обязан обеспечить полную реализацию его условий. Эксперимент, связанный с муниципальной реформой заключается в отработке моделей организации местного самоуправления.

Следует обратить внимание на возможность внесения изменений в программу правотворческого эксперимента при его непосредственном исполнении. Необходимость внесения поправки в программу правотворческого эксперимента может возникнуть вследствие различных изменений в государстве. В экономическом плане это могут быть изменения экономической состоятельности в экспериментальной группе, социальном плане – существенное изменение «социальных настроений» в контрольной группе, политическом плане – существенное изменение политической обстановки на подконтрольной территории и другие. Внесение необходимых изменений обеспечивает разрешение задач правотворческого эксперимента. Вместе с тем данные действия могут привести к искажению результатов эксперимента. В любом случае при необходимости следует закончить проведение эксперимента, в котором на стадии его проведения обнаружилось существенные изменения, и перейти к проектированию эксперимента на новых условиях. Именно такой подход позволит получить достоверные сведения о предмете исследования.

Применительно к рассматриваемым правотворческим экспериментам, отметим, что как в Псковском, так и в эксперименте, проводимом в Ямало-Ненецком автономном округе, предусматривалось два этапа его проведения. Согласно разделу 5 Программы государ-

ственной поддержки местного самоуправления в Ямало-ненецком автономном округе, утвержденной Постановлением Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 августа 1997 года № 440 «О программе государственной поддержки местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе на 1997 – 1998 годы» [8] предусматривался первый этап – в течение 1997 года создание правовой основы местного самоуправления, разграничение финансовых и материальных средств между органами государственной власти автономного округа и органами местного самоуправления муниципальных образований, создание системы кадрового и информационного обеспечения; второй этап – в течение 1998 года развитие местного самоуправления в селах, поселках и иных поселениях автономного округа.

При анализе Постановления от 11 октября 1996 года «Об эксперименте по отработке моделей организации местного самоуправления, проводимом в Псковской области» [11] усматривается, что на первом этапе эксперимента была проведена организация органов местной власти: в Печорском районе ядром местного самоуправления стали волости, а в Пыталовском сам район стал единым муниципальным образованием. Были проведены выборы глав волостей и районов, которые затем прошли обучение принципам местного самоуправления и его экономическим основам. На втором этапе эксперимента отрабатывались методы и механизм создания местного бюджета.

Проведение правотворческого эксперимента в две стадии имеет ряд преимуществ, в случае ошибочного избрания программы эксперимента возможна ее корректировка, после подведения итогов первой стадии эксперимента – возможность акцентировать внимание на задачах, выделяемых на каждой стадии, с более тщательным их исследованием. С другой стороны, данный подход может затянуть проведение эксперимента по причине не малого числа актов в его основе, в том числе отчетов по стадиям, протоколов. Вместе с тем при исследовании правотворческих экспериментов в области реформы местного самоуправления в конце 1990-х – начале 2000-х гг. данного затягивания экспериментального процесса выявить не удалось. В связи с этим пришли к выводу о том, что программа проведения данного эксперимента в два этапа была рациональна.

Третья стадия – подведение итогов. Орган, ответственный за проведение эксперимента, анализирует результаты экспериментального исследования. При анализе результатов экспериментального исследования необходимо сделать конкретные выводы об эффективности экспериментальных правовых норм, о побочных эффектах реализации экспериментальных правовых норм, о ресурсных затратах, о прогнозируемых результатах действия правовых норм, принятых по результатам эксперимента.

При подведении итогов эксперимента принимается одно из следующих решений:

- 1) о придании экспериментальным правовым нормам общего действия;
- 2) о придании общего действия экспериментальным правовым нормам с внесением в них изменений и дополнений;

- 3) о нецелесообразности придания экспериментальным правовым нормам общего действия. В последнем случае возможно принятие решения о подготовке правотворческого эксперимента с иным экспериментальным фактором.

Именно на данном этапе появляется возможность проанализировать проведение эксперимента и принять решение о необходимости проведения повторного правотворческого эксперимента для выполнения задач, которые не были достигнуты, учитывая полученный опыт в конкретной области общественных отношений. Итоги эксперимента подлежат официальному опубликованию в официальном издании, публикующем правовые акты органа, принявшего решение о проведении эксперимента.

Рассматривая указанные эксперименты, следует учесть следующее. Цели эксперимента в общей части были достигнуты. На сегодняшний день имеется возможность рассмотреть итоги проведенных экспериментов. Согласно статьи 54 Устава Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 года № 56-ЗАО [23] в муниципальных образованиях формируются и осуществляют деятельность органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом автономного округа с учетом исторических и иных местных традиций. Статья 56 Устава Ямало-Ненецкого автономного округа устанавливает, что особенности осуществления местного самоуправления в автономном округе, в том числе в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами, иными нормативными правовыми актами автономного округа.

Анализируя итоги муниципальной реформы, заявленные в середине 1990 годов и конкретизированные в начале 2000 годов, в Ямало-Ненецком автономном округе можно выделить 4 группы муниципальных округов:

1 группа – городские округа с численностью населения более 100 тысяч человек – город Ноябрьск, город Новый Уренгой;

2 группа – городские округа с численностью населения менее 100 тысячи человек – город Салехард, город Лабитнанги, город Муравленко, город Губкинский;

3 группа – муниципальные районы с преобладанием промышленного сектора экономики – Надымский, Пуровский, Тазовский, Ямальский;

4 группа – муниципальные районы с преобладанием агропромышленного сектора экономики – Красноселькупский, Приуральский, Шурышкарский.

На основании указанного рассмотрим данные группы муниципальных округов подробнее. В городе Салехард высшим должностным лицом муниципаль-

ного образования является Председатель Городской Думы. Председатель выбирается открытым голосованием депутатов на основе простого большинства голосов, наделяется особыми полномочиями на решение административных вопросов местного самоуправления. На должность Главы Администрации города Салехард назначается лицо, выигравшее конкурс на замещение этой должности. Контракт заключается сроком на пять лет. В городе Ноябрьск Городская Дума состоит из двадцати пяти депутатов, высшее должностное лицо местного самоуправления – Председатель Городской Думы. Главой Администрации города становится лицо, победившее в конкурсе на замещение этой должности. В городе Новый Уренгой Городская Дума состоит из двадцати пяти депутатов. Дума является высшим представительным органом муниципального образования город Новый Уренгой. Срок полномочий депутатов – пять лет. Председатель Городской Думы осуществляет все свои полномочия на постоянной основе. Местное самоуправление возглавляет Глава города. Согласно Уставу муниципального образования Новый Уренгой [24], Глава города возглавляет местную администрацию. В городе Губкинский Городская Дума состоит из 15 депутатов, осуществляющих свои полномочия не на постоянной основе. Местное самоуправление возглавляет Глава города. Должность Главы муниципального образования – выборная. Согласно Уставу муниципального образования, Глава города возглавляет и местную администрацию. В городе Муравленко Городская дума состоит из двадцати депутатов, которые выбираются по десяти многомандатным округам. Высшим выборным лицом муниципального образования город Муравленко является Председатель Городской Думы. Председатель избирается тайным голосованием простым большинством в две трети голосов на весь срок полномочий Городской Думы. По результатам конкурса на замещение Главы Администрации с победителем заключается контракт на исполнение обязанностей на весь срок полномочий Городской Думы. В городе Лабитнанги Городская Дума состоит из 15 депутатов. Председатель Городской Думы наделен высшими полномочиями на решение административных вопросов местного самоуправления. Лицо, избранное Председателем Городской Думы, исполняет свои обязанности на постоянной основе в течение пяти лет – всего срока полномочий Городской Думы. Глава Администрации города назначается по контракту с победителем конкурса на замещение этой должности.

Рассмотрев экспериментальный процесс в России в связи с реформой местного самоуправления на примере двух правотворческих экспериментов, изучив нормативную базу, мнения специалистов в данной области, в том числе заместителя министра по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации А. Г. Воронина, следует сделать следующие выводы.

Необходимо тщательно продумывать экспериментальный процесс, особое внимание уделять правовой базе эксперимента. Правотворческий эксперимент в своей основе может содержать правовые акты как на федеральном, муниципальном, так и на уровне субъ-

ектов РФ. Любая отрасль права основывается на совокупности норм соответствующего законодательства, нормы, регулирующие экспериментальную деятельность, могут быть закреплены в законах и в подзаконных нормативных актах. В связи с этим представляется возможным выделить ряд вопросов, которые в любом случае необходимо устанавливать в правовых актах при проведении экспериментальной деятельности: закрепленное в правовом акте четкое разграничение полномочий и компетенций органов, задействованных в экспериментальной деятельности, прежде всего в финансовых вопросах, бюджетном устройстве и бюджетном процессе, а также вопросах собственности; какой круг задач должен быть реализован в рамках проведения правотворческого эксперимента; какой конечный эффект можно ожидать от реализации этих задач.

Второй вывод основан на том, что муниципальное право и законодательное регулирование муниципальных отношений – объекты сложные, отражают реальные и непростые процессы жизнедеятельности муниципалитетов. В связи с этим мы полагаем, что создать универсальную модель местного самоуправления для всей России в настоящее время не представляется возможным. Отметим, что в истории данный вывод наглядно представлен в царствовании императора Александра II, которое многим ученым представляется выдающейся эпохой в отношении развития местного управления [2]. Напомним, что в царствование данного политического деятеля произошло уменьшение правительственной опеки и расширение самостоятельности общества в деле удовлетворения местных общественных потребностей. Царствование императора Александра II связывают с самостоятельным развитием общества в сфере местного управления, периодом распространения в области управления начал гуманности, справедливости и целесообразности. Император способствовал организации местного самоуправления, создал волостные и сельские общественные учреждения, положил в основание их организации выборное начало. Органами крестьянского самоуправления явились волостные и сельские сходы, волостные суды и правления, волостные старшины и сельские старосты. Крестьяне получили право самостоятельно, и лишь в некоторых случаях под контролем правительственных учреждений, заботиться об удовлетворении своих местных потребностей. Отметим, что наличие столь не малого объема полномочий на местах, к концу реформы (1917 год) привело к существованию более двадцати моделей местного самоуправления в Российской империи. Конечно, различия в построении систем местного самоуправления зависят от многих факторов: доминирующей в стране идеи организации власти и управления на местах, политического режима, государственного устройства и административно-территориального деления государства, национальных традиций и экономических возможностей и других, однако проведение правотворческих экспериментов при организации власти в субъектах федерации, а также на муниципальном уровне позволит избежать ошибок, связанных с организацией самоуправления.

Завершившийся этап территориального переустройства местного самоуправления вовсе не исключает его дальнейшее совершенствование. Тому есть объективные и субъективные причины. Так, в литературе есть мнение о том, что к субъективным причинам следует отнести ошибки органов тех субъектов Российской Федерации, которые в период реформы принимали слишком поверхностные решения [6]. К объективным причинам следует отнести переток жителей средних и малых городов в крупные региональные и межрегиональные городские центры, процесс разрушения малых городов и поселков городского типа, естественное уменьшение населения многих небольших сельских поселений, где преимущественно проживают люди пенсионного и предпенсионного возраста, миграция из этих поселений трудоспособного населения в города [7].

В ходе исследования сделан вывод, что та информация, которая была собрана при проведении Псковского эксперимента и эксперимента, проходившего в Ямало-Ненецком автономном округе, оказала влияние на становление местного самоуправления в России. Такие решения, как включение в процесс управления территорией непосредственно населения муниципальных образований, нашли надлежащую оценку в иных муниципальных образованиях. Возможность отработки положений закона на уровне отдельного региона позволила заблаговременно выявить проблемные области, найти пути их решения. Позволил муниципальным образованиям войти в новое правовое пространство, регламентируемое Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», максимально

плавно, без резких изменений, которые могли бы негативным образом отразиться на жизни граждан [18].

Существует мнение о том, что цели реформирования местного самоуправления, заявленные в середине 1990-х годов и конкретизированные в начале 2000-х годов, достигнуты не полностью, а провозглашенные самостоятельность местного самоуправления и независимость от органов государственной власти не только недостижимы, но и недостаточно обоснованы с точки зрения общественно-политической и экономической ситуации в Российской Федерации [3]. Бесспорно, в данной области не все идеально, однако согласно мнению других авторов, в целом вектор реформы был избран правильно [14]. Передача функций управления от центральных органов власти местным органам, расширение круга полномочий нижестоящих органов управления за счет вышестоящих – децентрализация власти, а также децентрализация бюджета приносит благоприятные для развития государства условия, а именно, происходит финансовая стабилизация, в большей части возрастают доходы местных бюджетов, самоуправление само по себе оправдывает расходы и целесообразно с хозяйственной точки зрения – рентабельно.

Бесспорно, реформирование муниципальных отношений процесс не быстрый, заслуживает большого внимания со стороны государства, реализуя утвержденные в главе 8 Конституции Российской Федерации положения о местном самоуправлении. Применение правотворческих экспериментов при установлении законодательных нововведений, как показал анализ, приносит положительные результаты и должно использоваться государством для решения значимых правовых задач.

Литература

1. Борисов, А. Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / А. Н. Борисов. – М., 2010. – 527 с.
2. Воронин, В. Е. Государственная деятельность великого князя Константина Николаевича (до начала 60-х гг. XIX в.): автореф. дис. ... канд. ист. наук / В. Е. Воронин. – М., 1997. – 23 с.
3. Гончаров, В. И. К вопросу о причинах и основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации в конце 1990-х – начале 2000-х годов / В. И. Гончаров // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 8. – С. 65 – 67.
4. Ершова, Е. А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России / Е. А. Ершова. – М., 2008. – 668 с.
5. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. – № 237.
6. Маркварт, Э. Курсы кройки и шитья муниципалитетов / Э. Маркварт // Местное самоуправление. – 2010. – № 5. – С. 9.
7. Муниципальное право России: учебник / под ред. В. И. Васильева. – М., 2012. – 680 с.
8. Постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 августа 1997 г. № 440 «О программе государственной поддержки местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе на 1997 – 1998 годы» / Российский правовой портал. – Режим доступа: <http://law7.ru/base87/part3/d87ru3207.htm> (дата обращения: 11.11.2013).
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – 11 апреля. – № 15. – Ст. 2190.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – 11 декабря. – № 50. – Ст. 4943.

11. Постановление от 11 октября 1996 г. № 1188 «Об эксперименте по отработке моделей организации местного самоуправления, проводимом в Псковской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 43. – Ст. 4928.
12. Постановление Правительства РФ № 1045 от 15 августа 1997 г. «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 11.06.1997 г. «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 34. – Ст. 3984.
13. Постановление Псковского областного Собрания депутатов и Администрации Псковской области от 27 апреля 1995 г. № 88/83 «О принятии программы проведения государственно-правового эксперимента по отработке конституционных норм и принципов организации местного самоуправления в Пыталовском районе» / Новостной портал Псковской области. – Режим доступа: http://pskov.news-city.info/docs/sistemsndok_oerlgb.htm (дата обращения: 11.11.2013).
14. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. А. Г. Бабичева, С. Ю. Наумова. – М., 2010. – 788 с.
15. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. В. И. Шкатулла. – М., 2005. – 512 с.
16. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»: учебник / под ред. В. В. Залесского. – М., 1998. – 240 с.
17. Скурко, Е. В. К проблеме становления институтов общественной экспертизы в законотворчестве в Российской Федерации / Е. В. Скурко // Российская юстиция. – 2010. – № 2. – С. 4.
18. Стенографический отчет об Общероссийском собрании советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации (Москва, 23 октября 2007 года) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 12. – С. 9 – 12.
19. Тимофеев, Н. С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления / Н. С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 18 – 27.
20. Указ Президента Российской Федерации от 11 июня 1997 г. № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 24. – Ст. 2741.
21. Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – 18 октября. – № 42. – Ст. 5011.
22. Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – 11 ноября. – № 44. – Ст. 4188.
23. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 г. № 56-3АО // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 1998. – 1 декабря. – № 10/1. – Ст. 93.
24. Устав муниципального образования город Новый Уренгой (утвержден решением Собрания МО город Новый Уренгой от 28 декабря 1998 г. № 147) в редакции решений городского Собрания от 22 июня 2001 г. № 49, от 10 октября 2001 г. № 81 и решений Собрания муниципального образования город Новый Уренгой от 28 августа 2002 г. № 166, от 23 октября 2002 г. № 186, от 26 февраля 2003 г. № 220, от 31 октября 2003 г. № 272, от 28 января 2004 г. № 301 // Правда Севера. – 2004. – 7 октября. – № 116 (4156). – Ст. 83.
25. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – 6 октября. – № 40. – Ст. 3822.

Информация об авторе:

Фатьянов Илья Валерьевич – аспирант кафедры административного и государственного права КемГУ, помощник судьи, советник юстиции 2 класса Заводского районного суда города Кемерово, 8-923-607-63-55, fiv_d@mail.ru.

Ilya V. Fatianov – post-graduate student at the Department of Administrative and Public Law, Kemerovo State University.

Статья поступила в редколлегию 13.11.2013 г.