
МЕСТНОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ

© 2017 г.

А.Н. РЫКОВ

О СМЫСЛАХ СУЩЕСТВОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рыков Анатолий Николаевич — кандидат юридических наук, первый заместитель главы города Сочи (354000 Российская Федерация, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, д. 26).

Rykov Anatoly N. — PhD in Law, first deputy mayor of Sochi (26, Sovetskaya str., 354000, Sochi, Krasnodar region, Russia).

Аннотация: в статье на основе сравнительно-правового метода, а также методов синтеза и индукции рассматривается вопрос о целесообразности построения системы публичной власти на основе принципа невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Приводимый анализ сложившейся практики взаимоотношений государственной и местной властей показывает, что фактически органы местного самоуправления на сегодняшний день являются нижним уровнем единой государственно-муниципальной системы публичной власти с общими функциями и задачами, решаемыми как на верхних (федеральном и региональном), так и на нижнем (муниципально-территориальном или муниципально-поселенческом) уровнях. При этом формально введённая “самостоятельность местного самоуправления” не привела к какому-либо качественному приближению местной публичной власти к местному населению.

Abstract: in the article, based on the comparative legal method, as well as the methods of synthesis and induction, the question of the expediency of constructing a system of public authority based on the principle of non-occurrence of local self-government bodies in the system of public authorities is considered. The analysis of the current practice of relations between state and local authorities shows that, in fact, local self-government bodies today are the lowest level of a unified state-municipal public power system with common functions and tasks being solved at the top (federal and regional) and lower (municipal-territorial or municipal-settlement) levels. At the same time, the formally introduced “independence of local self-government” did not lead to any qualitative approximation of local public authority to the local population.

Ключевые слова: государственная власть, местное самоуправление, публичная власть, органы местного самоуправления, самостоятельность местного самоуправления, муниципальная власть, самоорганизация, население, муниципальное образование.

Key words: state power, local self-government, public authorities, local self-government bodies, self-government of local self-government, municipal government, self-organization, population, municipal formation.

Размышляя о сегодняшних муниципально-правовых реалиях, нельзя не задаться вопросом: какие цели и задачи стоят сейчас перед местной властью? Иными словами, в чем смысл ее существования? С. Г. Соловьев несколько лет назад предложил сразу несколько таких смыслов. Во-первых, как он показывает, “местное самоуправление — самоцель”¹. Речь идет о том, что Европейская хартия местного самоуправления, которая была ратифицирована Российской Федерацией, требует, чтобы данный принцип был закреплен в национальном законодательстве всех государств — членов Совета Европы. Так что, нуждается ли такое государство в местном уровне власти или нет — совершенно неважно.

Оно обязано его предусмотреть “безотносительно к полезности, бесполезности или вредности данного публичного института”². Во-вторых, местное самоуправление — средство решения вопросов местного значения — и это прямой конституционный смысл, следующий из норм ст. 130 Конституции РФ. В-третьих, местное самоуправление приближает власть к населению, позволяя последнему самоорганизоваться, и, в-четвертых, отделяет его от государственного аппарата. Это приводит к пятому смыслу существования местной власти: “Местное самоуправление — средство разрушения единой системы государственного управления”³. Речь здесь идет о единстве регионального и муниципального уровней власти — “оторвав” местное самоуправление от

¹ Соловьев С. Г. Цели российского местного самоуправления и правовой институт перераспределения муниципальных полномочий // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 16.

² Там же. С. 17.

³ Там же. С. 18.

государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральный законодатель рассчитывал замедлить или даже остановить так называемые “центробежные тенденции”: “парад суверенитетов субъектов Российской Федерации”, их отделение от федерального центра.

Как представляется, названные цели требуют существенного уточнения. Прежде всего крайне сложно согласиться с тем, что местное самоуправление могло являться “самоцелью” и создаваться “формально”, “для галочки”, ради удовлетворения амбиций так называемых “евробюрократов” или формального соответствия неким “общеевропейским ценностям”. Напротив, как было показано выше, задолго до вступления в Совет Европы и рассмотрения вопроса о ратификации Европейской хартии местного самоуправления еще в Советском Союзе на общегосударственном уровне разрабатывались и внедрялись в жизнь через механизм правового регулирования концепции местного самоуправления как формы самоорганизации жителей для решения вопросов местного значения.

Во-вторых, крайне неполным представляется определение местного самоуправления “как средства решения вопросов местного значения”. Никогда, ни в прошлом, ни в настоящем, местное самоуправление не было сконцентрировано исключительно на местных потребностях. Даже в Конституции РФ 1993 г. прямо говорится о том, что самоуправлению поручается решение вопросов государственного значения. Согласно ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Таким образом, местное самоуправление – это форма осуществления публичной власти, предполагающая разрешение как местных нужд, так и обеспечение местных государственных потребностей. И единственное, что мы видим в Конституции в части разграничения местных государственных и негосударственных нужд, – это попытка разграничения источников, ресурсов, за счет которых они обеспечиваются. Если речь идет о “собственно” местных нуждах, то и ресурсы “собственные” (“собственный” местный бюджет, “собственные” местные налоги, “собственная” муниципальная собственность), а если речь заходит о местных государственных нуждах, то и ресурсы государственные. На практике такого разграничения не произошло, да оно, как

представляется, и невозможно, поскольку невозможно четко отделить местные “негосударственные” потребности и местные дела государственного значения. Даже если мы попытаемся обратиться к формальным положениям законодательных актов, содержащих такое разграничение, – наиболее очевидным образом мы его видим в положениях Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ⁴ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), определившего перечни вопросов местного значения, то и в них за словами “вопрос местного значения” нельзя увидеть только и исключительно локальные потребности населения. Важнейшие вопросы местного значения, названные в Федеральном законе, – это составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального образования, утверждение и исполнение бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения; это установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; и это владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности (п. 1, 2, 3 ч. 1 ст. 14). Все три вопроса не просто “рамочно”, а абсолютно детально урегулированы в положениях отраслевых нормативных актов, как законодательного, так и подзаконного характера.

Так, вся бюджетная деятельность муниципального образования урегулирована нормами Бюджетного кодекса РФ⁵: в ст. 9 урегулированы бюджетные полномочия муниципальных образований, в разд. II ч. II определены доходы бюджетов, включая налоговые и неналоговые доходы бюджетов всех видов муниципальных образований, полномочия муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов и т.д. Раздел III ч. II регулирует расходы бюджетов, в том числе расходные обязательства муниципальных образований, а разд. IV посвящен требованиям к сбалансированности бюджетов, включая вопросы муниципального долга, межбюджетных трансфертов и проч. Содержит Кодекс и основы регулирования бюджетного процесса, перечень участников бюджетного процесса, определяет порядок составления проектов местных бюджетов, их рассмотрения и утверждения, исполнения, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности и осуществления муниципального

⁴См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁵См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

финансового контроля. В условиях такого детального регулирования говорить о какой-либо самостоятельности органов местного самоуправления в бюджетной сфере вряд ли возможно.

Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов — это, по нашему мнению, просто юридическая фикция. Нет ни одного элемента налога, который местные власти могли определить самостоятельно. Абсолютно все вопросы, связанные с налогообложением, урегулированы либо в нормах Налогового кодекса РФ, либо в подзаконных актах, издаваемых Минфином, ФНС, Федеральным казначейством и т.д. Даже в тех случаях, когда мы видим формальные опции, оставленные на усмотрение местной публичной власти, — ставки местных налогов, например, жестко детерминированы подзаконным регулированием (методика расчета бюджетной обеспеченности и т.д.).

Наконец, вопросы владения, пользования и распоряжения собственностью в частноправовом смысле исчерпывающе урегулированы нормами гражданского права. Согласно п. “о” ч. 1 ст. 71 Конституции РФ это — вопрос исключительного ведения Российской Федерации. В публично-правовом (административном) смысле — целым рядом федеральных нормативных актов, начиная с постановления Верховного Совета РФ “О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность” от 27 декабря 1991 г.⁶ и включая современные нормы Федерального закона № 131-ФЗ (ст. 50, 51), Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.)⁷ (далее — Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ), Федерального

закона “О приватизации государственного и муниципального имущества” от 21 декабря 2001 г.⁸ и т.д.

Таким образом, мы видим, что государство никогда не позволяло органам муниципального самоуправления бесконтрольно распоряжаться публичными ресурсами. Если такая ситуация (бесконтрольности) и встречалась на практике, то исключительно в силу того, что в определенный период исторического развития России у государства не было собственных административных и материальных ресурсов, чтобы этот контроль осуществлять, а несовершенство законодательства о местном самоуправлении позволяло рассматривать “невхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти” как фактическую местную автономию. Как результат, в муниципальных образованиях возникли определенные свободы в обращении с муниципальным имуществом. Однако первая же реформа законодательства о местном самоуправлении ввела самые жесткие ограничения на бесконтрольное использование муниципального имущества (и это была именно реакция на “свободное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью”, приведшее к многочисленным злоупотреблениям) вплоть до составления пообъектных перечней, указывавших, как и для чего могут находиться у муниципалитета в собственности (и использоваться) те или иные виды муниципального имущества. А. А. Саурин в этой связи отмечает: «С одной стороны, в ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации четко определено, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью. Но, с другой стороны, современная концепция местного самоуправления, также, безусловно, основанная на положениях Конституции РФ, в частности ст. 12, устанавливающей, что местное самоуправление самостоятельно в пределах его полномочий, предполагает исчерпывающее определение перечня таких полномочий. И в нормах Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” данный подход был реализован — вопросы местного значения разных видов муниципальных образований были определены исчерпывающим образом и в соответствии с рассмотренным в предыдущих главах работы принципом “деньги следуют за полномочиями” в этот исчерпывающий перечень вопросов местного значения был включен и “закрытый” перечень ресурсов.

⁶ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

В соответствии с нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» любое муниципальное образование обладало исчерпывающим перечнем видов имущества, необходимым для решения вопросов местного значения, и данный перечень не мог быть изменен иначе как только данным Федеральным законом⁹. Это правило было отменено только после появления института «перераспределения полномочий», введенное Федеральным законом «О внесении изменений в статью 26.3 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» от 27 мая 2014 г., поскольку стало ясно, что технически невозможно «перераспределять» полномочия на федеральном уровне и одновременно с этим «перебрасывать» имущество с одного уровня публичной власти на другой федеральным законом.

На практике на сегодняшний день государство совершенно не разделяет публичные ресурсы по принципу «местные» – «государственные». Неважно, к примеру, назван ли налог местным, федеральным или региональным, – в любом случае он будет совершенно сходным образом (по отношению ко всем другим видам налогов) урегулирован в положениях Налогового кодекса РФ. Любой местный налог будет собран с граждан государственными налоговыми органами, и эти деньги будут зачислены федеральным казначейством на счета муниципального образования. Да, у муниципального образования есть определенная свобода в расходовании публичных ресурсов, в пользовании и распоряжении муниципальным имуществом, но эта свобода является весьма условной и немногим отличается от тех дискреций, которыми обладают государственные органы и должностные лица. Более того, на всех уровнях публичной власти мы видим очевидное намерение федерального законодателя равным образом ограничить все уровни публичной власти (с учетом выполняемых функций) в праве владения, пользования и распоряжения публичной собственностью. Так, ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ устанавливает, что в федеральной собственности может находиться:

⁹ Саурин А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения. М., 2014. С. 150.

имущество, необходимое для обеспечения осуществления федеральными органами государственной власти полномочий в рамках их компетенции, установленной Конституцией РФ, а также нормативными правовыми актами Российской Федерации, определяющими статус этих органов, в том числе имущество федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, отнесенных решениями Правительства РФ к предприятиям и учреждениям, подведомственным федеральным органам исполнительной власти;

имущество, необходимое для обеспечения стратегических интересов Российской Федерации в области обороны и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, в соответствии с перечнем, утверждаемым Президентом РФ по представлению Правительства РФ;

имущество, необходимое для обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти, государственных служащих Российской Федерации, работников федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, включая нежилые помещения для размещения указанных органов, предприятий и учреждений.

Такой же подход мы видим в нормах Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г.¹⁰ (в ред. от 3 июля 2016 г.). Часть 1 ст. 26.11 данного Закона гласит, что в собственности субъекта Российской Федерации может находиться:

имущество, необходимое для осуществления полномочий, указанных в ст. 26.2, 26.3, 26.3-1 Федерального закона;

имущество, необходимое для осуществления полномочий, указанных в п. 7, 7.1 и 8 ст. 26.3 Федерального закона, в случаях, установленных федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и нормативными правовыми актами Правительства РФ, предусматривающими передачу осуществления полномочий;

имущество, необходимое для обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, государствен-

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

ных гражданских служащих субъекта Федерации, работников государственных унитарных предприятий субъекта Федерации и работников государственных учреждений субъекта Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации;

имущество, необходимое для осуществления полномочий, право осуществления которых предоставлено органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами.

И если мы теперь обратимся к муниципальному уровню публичной власти, то сразу заметим, что положения Федерального закона № 131-ФЗ содержат совершенно сходные формулировки. Нормы ч. 1 ст. 50 данного Закона указывают на то, что в собственности муниципальных образований может находиться:

1) имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным законом вопросов местного значения;

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 15 Федерального закона;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения;

5) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения в соответствии с ч. 3 и 4 ст. 14, ч. 3 ст. 16 и ч. 2 и 3 ст. 16.2 Федерального закона, а также имущество, предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с ч. 1 и 1.1 ст. 17 настоящего Федерального закона.

Приведенный пример, как представляется, убедительно доказывает тот факт, что имущество, находящееся в муниципальной собственности, и имущество, находящееся в государственной собственности, регулируется сходным образом. Более того, как отмечает А. А. Саурин, «многие черты объединяют управление муниципальной собственностью и систему управления государственной собственностью. Чтобы подчеркнуть различия этих форм управления и в то же время обозначить их единое предназначение и согласованное, основанное на принципе тесного взаимодействия функционирование, ряд исследователей вполне обоснованно предлагают использовать такую категорию, как “публичное управление”. В основе данной категории – определение, предложенное В. Еллинеком: “Управление – это деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, осуществляемая вне границ законодательства и правосудия”»¹¹.

Даже в тех случаях, когда местное самоуправление получает право (как минимум, формализованное) выбора: принимать или не принимать тот или иной вопрос к своему ведению, финансировать его или нет, – мы, тем не менее, находим целый ряд условий, определенных на федеральном уровне, с которыми связана реализация такого рода прав. Прежде всего федеральный законодатель задает определенные ориентиры в виде примерного перечня вопросов, право решения которых может принадлежать муниципальным образованиям. Так, органы местного самоуправления городского, сельского поселения согласно ч. 1 ст. 14.1 Федерального закона № 131-ФЗ имеют право на создание музеев поселения, совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, создание муниципальной пожарной охраны, создание условий для развития туризма и т.д. Второе условие заключается в том, что такого рода вопросы не должны быть отнесены федеральной или региональной властью (федеральными законами и законами субъектов Федерации) к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований или органов государственной власти, а равно не должны быть исключены из их компетенции названными актами. Наконец, решение таких вопросов должно финансироваться только из собственных (в узком смысле) доходов местных бюджетов, т.е. тех доходов, которые

¹¹ Саурин А.А. Указ. соч. С. 151.

напрямую зачисляются в местные бюджеты, а не передаются в виде межбюджетных трансфертов из других уровней бюджетной системы Российской Федерации (или их заменяющих видов доходов, в частности поступлений в местный бюджет налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений). Как видно, границы данной самостоятельности вовсе невелики, более того, у государственных структур любого уровня всегда есть право вмешаться в эту область компетенции муниципальных образований. И это в теории с точки зрения абстрактного толкования положений законодательства. На практике любое решение, принятое на муниципальном уровне в отсутствие прямого указания федерального или регионального закона, ведет к его обжалованию в судебном порядке (прокуратурой или иным органом государства). Таким образом, фактически органы местного самоуправления на сегодняшний день в компетенционном смысле являются нижним уровнем единой государственно-муниципальной системы с общими функциями и задачами, решаемыми как на верхних (федеральном и региональном), так и на нижнем (муниципально-территориальном или муниципально-поселенческом) уровнях.

Третий и четвертый выделенные смыслы существования местного самоуправления (напомним, приближение власти к населению и самоорганизация и отделение от государственного аппарата) также носят весьма и весьма спорный характер. Что означает, к примеру, «приближение власти к населению»? Даже если взять только лишь опыт нашей страны — неужели до момента появления органов местного самоуправления местная власть была «далека»? А местные Советы народных депутатов и исполкомы местных Советов были где-то «наверху» и добраться до них простому человеку было нереально? Абсурдность подобных утверждений настолько очевидна, что и не требует каких-либо специальных опровержений. Наоборот, любые местные ресурсы, начиная с важнейших (например, жилья), распределялись именно через местную советскую власть. И статус «местной государственной» ни в коей степени не мешал ей каждодневно заниматься проблемами местных жителей. Идеологи советской власти со всей категоричностью настаивали на том, что «самоуправленческие начала развиваются не вне, а внутри нашей государственности, все глубже проникая во все поры государственной и общественной жизни»¹². Поясняя эту позицию, В.В. Белораменский объяснял, что «под

«государственностью» понимались прежде всего Советы народных депутатов — основа политической системы и одновременно главное звено системы социалистического самоуправления народа. Являясь однородными массовыми организациями народа, образуемыми из числа его представителей, верховные и местные Советы рассматривались как единая система органов государственной власти и народного самоуправления»¹³.

Именно в этом и виделся главный недостаток организации деятельности местной власти: ориентация на «приказы сверху» и игнорирование реально существующих местных нужд. Такой подход неизбежно вел к умалению представительного начала в деятельности местных Советов. В итоге, как справедливо отмечает Н.Л. Пешин, «существенным недостатком советской системы являлась именно высокая степень зависимости местного Совета от собственного исполкома. Несмотря на то что правовые акты устанавливали подотчетность исполкомов местным Советам, такое подчинение было формальным, все реальные управленческие решения принимались именно исполкомами, а сессия в необходимых случаях лишь (на коротком заседании) утверждала те или иные заранее подготовленные для нее исполкомом решения... Все эти недостатки: высокая степень централизации, несамостоятельность местных Советов, реальное доминирование исполкомов над Советами и фактическая зависимость всех местных органов от органов Коммунистической партии, — стали очевидны уже на начальных этапах становления Советской власти. Однако за все годы действия советской системы их так и не удалось преодолеть»¹⁴. Но разве для решения этих проблем требовалось отделение местной власти от государственной? Такого рода тезисы вызывают огромные сомнения. Более того, относительно короткая, но насыщенная практика работы местных Советов в период с 1991 по 1993 г. — после принятия Закона РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 г.¹⁵ и вплоть до роспуска Советов Указом Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от

¹³ Белораменский В.В. Особенности современной концепции местного самоуправления // Правоведение. 1993. № 5. С. 40.

¹⁴ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2008. С. 105, 106.

¹⁵ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

¹² Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 55.

21 сентября 1993 г.¹⁶ – убедительно показала, что Советы на местах (даже в условиях острейшего дефицита ресурсов) вполне могли работать и как часть системы государственной власти, и как органы, представляющие и отражающие в своей деятельности интересы местного населения. Если сравнить механизмы формирования и деятельности местной государственной власти того периода и современной системы местного самоуправления, то сегодня (несмотря на формальное “отделение”) мы найдем гораздо больше признаков подчиненности “самостоятельного местного самоуправления” государственной власти, чем подотчетности и подконтрольности населению муниципального образования.

Таким образом, представляется доказанным, что появление “самостоятельного местного самоуправления” не привело к какому-либо качественному приближению местной публичной власти к местному населению. Напротив, местная власть, как представительная, так и исполнительная, стала в гораздо меньшей степени зависеть от жителей муниципальных образований,

поскольку перестала нести перед ними политическую (или, как её сейчас именуют, публично-правовую, муниципально-правовую) ответственность. И дело, как нам видится, не в том, что подобное развитие событий было предопределено правовыми конструкциями, заложенными в механизм местной публичной власти. Во все нет: практика первых лет существования “отделённого” местного самоуправления, реализация норм Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. показали, что реализация негосударственных принципов организации местного самоуправления также совершенно не привела к их реальной подотчётности и подконтрольности населению. Исходя из вышеизложенного, представляется очевидным, что вводить “отделённое от государства” местное самоуправление ради его “приближения к населению” не было никакого смысла. Отделять местное самоуправление, чтобы ослабить или уничтожить его связь с государственным аппаратом, – да, это возможно. В ряде регионов именно так и получилось. Но это не приблизило местное самоуправление к населению и не сделало его более эффективным.

¹⁶См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.