ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.1

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Абдулаев М.И., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, pou.kafedra@yandex.ru

Мирзаев М.А., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, mirzaev47@mail.ru

В статье рассматриваются наиболее острые проблемные вопросы, влияющие на развитие института местного самоуправления в Российской Федерации. Перечисляются основные цели, положенные в основу реформы местного самоуправления. Актуальность темы исследования вызвана теми обстоятельствами, которые возникают в процессе осуществляемой в современной России реформы местного самоуправления. Статья носит теоретический характер, в ней рассматриваются отдельные аспекты проблемы реформирования системы местного самоуправления. В статье говорится, что, несмотря на имеющиеся достижения, реальные результаты муниципальной реформы далеко не в полной мере воплотили те цели, которые были положены в ее основу. Вступают в противоречие объем функций и полномочий, которые возложены на органы местного самоуправления федеральными и региональными законами, и фактические ресурсные возможности (финансовые, материальные, организационные, кадровые) выполнения этих функций. Предлагаются пути решения имеющихся проблем. Делается вывод о том, что комплексный, системный подход государства к местному самоуправлению, позволит определить роль местного самоуправления в развитии государства и общества на современном этапе; основные направления государственной политики в области местного самоуправления, а также о необходимости совершенствования законодательства о местном самоуправлении.

Ключевые слова: местное самоуправление, комплексный подход, государственная политика, законодательная база, муниципальная реформа.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-19-3-18-21

UDC 340.1

PROBLEMS OF REALIZATION OF THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Abdulaev M.I., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, pou.kafedra@yandex.ru

Mirzaev M.A., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, mirzaev47@mail.ru

This article discusses the most pressing issues affecting the development of the Institute of local self-government in the Russian Federation. Lists the main objectives underlying the reform of local self-government. The main methods of achievement are formally legal, comparative law, a number of logical steps. Article is theoretical, it addresses certain aspects of the problem of reforming the system of local self-government. The article says that, despite the achievements, real results municipal reform is far from fully realized the goals that were based on it. In contradiction, the volume of the functions and powers conferred on local self-government bodies federal and regional laws and the actual resource capacity (financial, material, organizational, personnel) perform these functions. Offers solutions to existing problems. It is concluded that an integrated, systemic approach of the State to the local government, will define the role of local government in the development of the State and society at the present stage; the main directions of the State policy in the field of local self-government, as well as the need to improve the legislation on local self-government.

Key words: local self-government, an integrated approach, public policy, legislative base, the municipal reform.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-19-3-18-21

Формирование такого социального института, как местное самоуправление, в современном государстве — это объективный и длительный процесс [1, с. 774]. Учитывая, что местное само-

управление по уровню развития является важнейшим показателем, характеризующим социально-экономический уровень демократизации, вывод неутешительный: система социально-экономических отношений, созданная в результате реформы, не имеет никакого сходства с реальной демократией [2, с. 62]. В настоящее время можно констатировать, что, несмотря на определенные достижения, реальные результаты муниципальной реформы не в полной мере воплотили те цели, положенные в ее основу. «Первая цель – формирование стабильной и более совершенной законодательной базы местного самоуправления, четкое и оптимальное разграничение полномочий между уровнями публичной власти. Вторая цель – приведение в соответствие расходных полномочий муниципальных образований доходным источникам их бюджетов. Третья цель – приближение муниципальной власти к населению, формирование структур гражданского общества на местном уровне, вовлечение широких слоев населения в самоуправленческий процесс» [3, с. 18].

Рассмотрим каждую из этих целей более подробно. Первая цель – сформировать стабильную и совершенную законодательную базу местного самоуправления, четко и оптимально разграничить полномочия между уровнями публичной власти. За период после принятия Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] в него было внесено множество изменений и дополнений 84 федеральными законами (на конец 2013 года), и данный процесс продолжается, в связи с чем создается известная правовая неопределенность в данной сфере и заметно затрудняется правоприменение. В полтора раза расширился перечень вопросов местного значения для всех видов муниципальных образований, к тому же без расширения доходной базы местных бюджетов [5]. Существенные и плохо увязанные между собой изменения, затрагивавшие интересы местного самоуправления, были внесены также в Бюджетный, Земельный, Жилищный, Налоговый и Градостроительный кодексы. Более 200 федеральных законов регулируют полномочия местного самоуправления, к тому же отдельные полномочия, установленные этими законами, не соответствуют вопросам местного значения. Увеличиваются государственные полномочия, делегируемые местному самоуправлению, порой не обеспеченные достаточным финансированием или вовсе без такового (к примеру, регистрация граждан по месту проживания в случае отсутствия подразделений федеральной миграционной службы).

Второй декларируемой целью муниципальной реформы является «приведение в соответствие расходных полномочий муниципальных образований доходным источникам их бюджетов. Вызывает вопрос полнота такого подхода, поскольку он фактически исключает возможность бюджетов развития муниципальных образований». В то же время, и в таком виде он не был последова-

тельно осуществлен. Весьма тревожит то, что в структуре местных бюджетов сокращается доля собственных налоговых и неналоговых доходов и возрастает доля трансфертов из бюджетов вышестоящих уровней, особенно субвенции на исполнение государственных полномочий [6, с. 74]. Не найдено оптимального решения вопроса о разграничении государственной собственности на землю в границах населенных пунктов и целый ряд вопросов инфраструктурного развития муниципалитетов.

Третья цель – «приближение муниципальной власти к населению, формирование структур гражданского общества на местном уровне, вовлечение широких слоев населения в самоуправленческий процесс». Большинство исследователей в области муниципального права полагают, что сегодня возникла реальная потребность в приближении муниципальной власти к населению, повышении активности местного населения, усилении его ответственности за процессы, происходящие в сфере местного самоуправления [7, с. 217; 8, с. 14]. Обратная сторона этого процесса – неоптимальное территориальное устройство местного самоуправления на отдельных территориях, большое число мелких муниципальных образований, неспособных решить множество вопросов местного значения, тогда как «территориальное общественное самоуправление – самая массовая, гибкая и максимально приближенная к людям форма самоорганизации населения» [9, с. 349]. Это, наряду с торможением процессов развития местного гражданского общества и его структур, недостаточной оперативностью, «компетентностью и открытостью органов местного самоуправления, приводит к нарастанию среди населения настроений разочарования и отчуждения от самоуправленческих процессов и от местной власти. Руководители муниципалитетов по-прежнему чувствуют себя зависящими в большей степени от вышестоящих государственных органов, чем от граждан» [10].

Думается, на реализацию этих целей, прежде всего, должно быть направлено дальнейшее совершенствование основ местного самоуправления.

Для периода, прошедшего после избрания в 2012 г. Президентом РФ В.В. Путина, характерно усиление внимания федерального руководства к вопросам развития местного самоуправления и принятие в связи с этим некоторых важных решений.

Была развернута работа по исполнению указов Президента РФ от 07.05.2012 г. Указ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» предусматривает комплекс мер, направленных на повышение обеспеченности местных бюджетов. Указом №600 предусматриваются меры по обеспечению граждан доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг, а указом № 599 – меры по ликвидации дефицита мест в детских дошкольных учреждениях и по по-

вышению заработной платы работников бюджетной сферы.

Решением Президиума Государственного Совета от 09.10.2012 г. предлагается передать муниципалитетам неиспользуемые или неэффективно используемые земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена. Эти участки надо использовать, прежде всего, для строительства жилья экономического класса.

На заседании Правительства РФ 1 ноября 2012 года были приняты решения «по реальному укреплению финансовой базы местного самоуправления, установлены конкретные перечень и сроки осуществления этих мероприятий, а также цифры повышения доходов и сокращения расходных обязательств местных бюджетов», которые в рамках объявленного первого этапа были осуществлены с 1 января 2013 г.

В Послании Федеральному Собранию РФ 12.12.2012 г. и на заседании Совета по развитию местного самоуправления 31.01.2013 г. Президент РФ В.В. Путин подверг критике систему взаимоотношений органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами, отметив разрозненность и дублирование надзорных мероприятий, неоправданный объем запрашиваемых документов, принятие практически неисполнимых судебных решений. Президент дал конкретные поручения по устранению таких подходов в деятельности контрольно-надзорных органов [11].

Вместе с тем принятые меры пока еще носят локальный, а не системный характер. По-прежнему доминирует подход к местному самоуправлению не как к основанному на самоорганизации граждан ресурсу развития государства и общества, его экономики и социальной сферы, а как к нижнему уровню власти, который следует «встраивать» в управленческую «вертикаль». Также нет понимания того, что в сильном и действительно автономном местном самоуправлении содержится огромный и все еще не используемый потенциал резерва самоорганизации общества на локальном уровне, изыскания и использования невидимых сверху источников и резервов повышения уровня благополучия и качества жизни граждан, причем в масштабах всей страны. По-прежнему вступают в противоречие объем функций и полномочий, которые возложены на органы

местного самоуправления федеральными и региональными законами, и фактические ресурсные возможности (финансовые, материальные, организационные, кадровые) выполнения этих функций.

Без комплексного решения основных проблем местного самоуправления невозможна дальнейшая модернизация местного самоуправления [12, с. 95]. Только комплексный, системный подход государства к местному самоуправлению, как нам кажется, позволит «определить роль местного самоуправления в развитии государства и общества на современном этапе; основные направления государственной политики в области местного самоуправления; взаимоувязанное решение вопросов объемов полномочий органов местного самоуправления, его финансовой базы, земельно-имущественных вопросов, инфраструктурного развития муниципалитетов, территориальной организации, кадрового обеспечения местного самоуправления, взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти; обеспечить стабильную, непротиворечивую правовую базу местного самоуправления на федеральном, региональном и местном уровне, направленную на обеспечение автономии местного самоуправления в решении вопросов местного значения и развития своих территорий».

Муниципальная реформа еще далека от своего завершения, необходимо доработать нормативно-правовую базу местного самоуправления, реализовать ее на практике, вследствие чего требуется дальнейшая модернизация системы местного самоуправления [13, с. 90].

Муниципальное сообщество считает целесообразным принять Государственную концепцию (стратегию) развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период, и готово принять всестороннее участие в ее подготовке, предложив свое видение Основ этой Концепции.

Таким образом, можно констатировать, что сегодня существует явная недооценка ценностей и возможностей местного самоуправления как со стороны государственно-властных институтов, так и самого общества [14, с. 3].

Литература

1. Полянский В.В., Волков В.Э. Гармонизация публичной власти — цель реформы местного самоуправления // *Lex russica*. 2014. № 7.
2. Эскиев М.А. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в сельской местности // *Вестник Чеченского государственного университета*. 2014. № 2. С.62–65.
3. Щепачев В.А. Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы её реализации в законодательстве Российской Федерации: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2014.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 окт. 2003. № 131-ФЗ: в ред. от 7 дек. 2011 г.
5. Итоги реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2012 году. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?NewsID=805>.

6. *Мирзаев М.А.* Очевидные проблемы в развитии местного самоуправления // Вестник Дагестанского государственного университета 2015. №2. С. 73–79.
7. *Максимов А.А.* Местное самоуправление или местное самоуправство: к вопросу о расстановке приоритетов для муниципального сообщества // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2 (3).
8. *Фомин А.Н.* Социальная миссия, цель, задачи и функции органов территориального общественного самоуправления // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. 2015. № 2.
9. *Медовикова Е.А.* Совершенствование управления кадрами на муниципальной службе // Экономика и социум. 2014. № 2–3 (11). С. 349–362.
10. *Берг А.Ю.* Необходима концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период // Муниципальная академия. 2014. Февраль. 2014. № 1.
11. *Послание В.В.* Путина Федеральному Собранию РФ от 12 дек. 2012 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. *Воробьев А.Н.* Реформа местного самоуправления: проблемы и перспективы оценки эффективности деятельности ОМС. Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. № 8. 2013. С. 95.
13. *Бейдин С.В.* Направления муниципальной реформы и регулирование социально-трудовой сферы в муниципалитетах Забайкалья // Вестник ЗабГУ. 2015. № 02 (117). С. 87–95.
14. *Крамаренко С.В.* Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014.

References

1. *Polyanskiy V.V., Volkov V.E.* Garmonizatsiya publichnoy vlasti — tsel' reformy mestnogo samoupravleniya // Lex russica. 2014. № 7.
2. *Eskiev M.A.* Problemy i perspektivy razvitiya mestnogo samoupravleniya v sel'skoy mestnosti // Vestnik Chechenskogo gosudarstvennogo universiteta. 2014. № 2. S.62–65.
3. *Shchepachev V.A.* Formirovanie konstitutsionnoy kontseptsii mestnogo samoupravleniya i problemy ee realizatsii v zakonodatel'stve Rossiyskoy Federatsii : avtoref. dis.... kand. yurid. nauk. M., 2014.
4. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 6 okt. 2003. № 131-FZ: v red. ot 7 dek. 2011 g.
5. Itogi realizatsii Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» v 2012 godu. [Elektronnyy resurs]: URL: <http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?NewsID=805>.
6. *Mirzaev M.A.* Ochevidnye problemy v razvitii mestnogo samoupravleniya // Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta 2015. №2. S. 73–79.
7. *Maksimov A.A.* Mestnoe samoupravlenie ili mestnoe samoupravstvo: k voprosu o rasstanovke prioritov dlya munitsipal'nogo soobshchestva // Rossiyskiy zhurnal pravovykh issledovaniy. 2015. № 2 (3).
8. *Fomin A.N.* Sotsial'naya missiya, tsel', zadachi i funktsii organov territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya // Nauchnyy vestnik Volgogradskogo filiala RANKhiGS. 2015. № 2.
9. *Medovikova E.A.* Sovershenstvovanie upravleniya kadrami na munitsipal'noy sluzhbe // Ekonomika i sotsium. 2014. № 2–3 (11). S. 349–362.
10. *Berg A.Yu.* Neobkhodima kontseptsiya razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii na srednesrochnyy period // Munitsipal'naya akademiya. 2014. Fevral'. 2014. № 1.
11. *Poslanie V.V.* Putina Federal'nomu Sobraniyu RF ot 12 dek. 2012 goda. Dostup iz sprav.-pravovoy sistemy «Konsul'tantPlyus».
12. *Vorob'ev A.N.* Reforma mestnogo samoupravleniya: problemy i perspektivy otsenki effektivnosti deyatel'nosti OMS. Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie v XXI veke: teoriya, metodologiya, praktika. № 8. 2013. S. 95.
13. *Beydin S.V.* Napravleniya munitsipal'noy reformy i regulirovanie sotsial'no-trudovoy sfery v munitsipalitetakh Zabaykal'ya // Vestnik ZabGU. 2015. № 02 (117). S. 87–95.
14. *Kramarenko S.V.* Razvitie institutov neposredstvennoy demokratii v mestnom samoupravlenii: teoretiko-pravovye i prikladnye aspekty: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Saratov, 2014.

*Поступила в редакцию 20 мая 2016 г.
Received 20 May, 2016*