Право

УДК 342.25

DOI: 10.21779/2500-1930- 2016-31-4-63-68

А.М. Муртазалиев, М.А. Мирзаев

Местное самоуправление в России: современное состояние и тенденции развития

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; amuslim@mail.ru, mirzaev47@mail.ru

В данной публикации рассмотрены основные содержательные характеристики права на местное самоуправление, определены формы его реализации и правовая основа осуществления в Российской Федерации. Выявлена необходимость защиты данного права в случае отсутствия возможностей для эффективного осуществления. Обозначены возможности самозащиты как способа защиты данного права, ее основные параметры. Демонстрируя особое значение местного самоуправления в системе институтов гражданского общества, авторы отмечают роль местных сообществ в реализации самозащиты права на местное самоуправление.

В статье описываются принципы, на которых должна строиться система местного самоуправления в государствах, ратифицировавших Европейскую хартию местного самоуправления. Центральным вопросом является тезис о самостоятельной и независимой от государства системе местного самоуправления и его реализации в Российской Федерации. Анализируются проблемы, возникающие в правоприменительной практике в России.

Авторы уделяют внимание вопросам согласования принимаемых субъектами Российской Федерации нормативных актов с целью недопущения их противоречий с федеральными нормативными актами. Особое место уделяется отдельным вопросам взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления.

В статье раскрываются основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, показывается практика этих отношений в современных условиях, авторы считают, что местное самоуправление все более превращается в работающий орган по выполнению различных государственных заданий, а государственный контроль приобретает гипертрофированный характер.

Авторы согласны с выводами известных учёных, что органы местного самоуправления не могут определять по своему желанию и самостоятельно круг своих полномочий, так как в отличие от государства местное сообщество не обладает суверенитетом. Правовое положение и функции органов местного самоуправления в общегосударственной системе управления обусловлены рядом факторов как политических, так и социально-экономических.

Ключевые слова: *осколки законодательной системы, русские правоведы, демократические преобразования, республиканская форма правления, местное самоуправление, сила контроля, Конституция, муниципальные финансы, разграничение полномочий.*

Главным лозунгом новой власти в России 90-х годов был лозунг «жить согласно закону». Как нам представляется, обозначенная задача только на первый взгляд кажется простой, на самом деле она является весьма нелегкой и трудно выполнимой. Правовая основа в нашей стране после начала рыночных реформ и разделения союзной государственности оказалась в руинах и представляла собой осколки законодательной системы СССР и РСФСР [8]. Некоторые положительные моменты новой системы правового регулирования пробивались в систему управления государством и строительства взаимоотношений с территориями с трудом, оставляя большие пробелы в общественных отношениях, не имевших надежной правовой базы [11].

На наш взгляд, положение осложнилось тем, что в институтах государственной власти России началась острая борьба по вопросам, как и кому заполнять существующие правовые пробелы, на какой основе строить новую российскую государственность, ее правовую систему. Как мы знаем, в России о разделении властей писали многие авторы. В фундаментальном труде выдающегося русского правоведа Н.М. Коркунова «Русское государственное право» отмечается, что предложенное Ш. Монтескье разделение властей является частным случаем более общей проблемы соотношения государственных структур при осуществлении ими совместного властвования. «Государственная власть, чтобы остаться государственной, должна быть предметом совместного пользования всех составляющих государства» [10]. Еще Аристотель предупреждал, что правление закона предпочтительнее правления какого бы то ни было гражданина. Крупнейший правовед России П.И. Новгородцев писал: «Идея личности есть не только граница, но вместе с тем и норма и основание народной воли» [12]. Надо отметить, что наличие проблемы вертикального разделения властей создает почву для конкуренции федеральных и региональных законов. Не исключены факты, когда местные законодатели издают собственные правовые акты, конкурирующие или даже противоречащие федеральным законам. Давайте согласимся, что такие правовые акты должны отличаться особой юридической ясностью и конкретностью и не должны оставлять спорных вопросов. А для большей точности эти проекты нормативно-правовых актов в обязательном порядке должны согласовываться в центре и на местах, без чего единства законодательной политики в масштабах Российской Федерации не достичь. Разделение властей по вертикали – это проблема централизации и децентрализации государственной власти [3, 4]. Она не может быть решена даже при полной юридической обеспеченности до тех пор, пока и у центра, и у субъектов Российской Федерации не появятся необходимые финансовые и кадровые ресурсы.

По выводам известных учёных и опытных практических работников, в современных условиях важным элементом экономического прогресса и эффективности управления давно уже стал уровень образования общества и, на наш взгляд, эта проблема приобрела в Российской Федерации острый характер. Субъекты Федерации часто недовольны высокой степенью централизации и объемом концентрации прав центра, закрытостью перечня предметов совместного ведения. Народный суверенитет, то есть признание и реализация воли народа, – вот что лежит в основе строительства подлинно демократического государства, вот что было и остается главным источником обогащения и совершенствования правового поля России. Неоспоримо положение, что ни одно государство не может полноценно функционировать без развитой системы действенного контроля. Но эта истина была проигнорирована в начале демократических преобразований в современной России. Сегодня жизнь заставляет властные структуры уделять все большее внимание данной проблеме. Контроль над деятельностью исполнительных органов власти со стороны представительных органов обязательно должен включать в себя меры, направленные на проверку соответствия фактического состояния дел в администрации правовым, экономическим и политическим нормам. Любая форма контроля будет действенной только тогда, когда результаты проверок, ответы на депутатские запросы будут прозрачны для населения и будут освещаться в средствах массовой информации.

Очевиден и тот факт, что сила контроля – в постоянной связи с народом, детальной информированности его о ходе выполнения федеральных законов, деятельности исполнительной власти и местного самоуправления. Принятая в декабре 1993 года Конституция Российской Федерации провозгласила новое государственное устройство

страны: «Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» [1]. Это сжатое и емкое определение содержит все ключевые положения, необходимые как для понимания роли закона, условий, сущности и формы законодательного процесса, так и для критического осмысления складывающейся законодательной и правоприменительной практики. Утверждение важнейшего принципа правового государства – верховенства закона – стало главным изменением в общественном и государственном устройстве России.

Принципы правового государства естественно отразились и на вопросах организации института местного самоуправления в стране. Следует согласиться с утверждениями правоведов, что, для того чтобы любые принципы не остались простой декларацией, мало их провозгласить – необходимы действенные механизмы для обеспечения их реализации, а реализовывает их чиновничий аппарат, от профессионализма и ответственности которого зависит судьба этих принципов. Местное самоуправление, согласно Европейской Хартии местного самоуправления, составляет одну из основ любого демократического строя. «Принцип местного самоуправления, – гласит ст. 2 Хартии, – должен быть признан во внутреннем законодательстве, и по возможности, в Конституции государства» [5]. Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление (ст. 3, 12, 130–133 и др.), ст. 72 относит его к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Взаимодействие государства и местного самоуправления начинается с определения основных направлений взаимодействия [1]. Изучается зарубежная практика наделения органов местного самоуправления определенной компетенцией, в результате чего делается вывод о том, что большинство вопросов местного уровня, если не брать во внимание юридическое понимание, носит государственный характер. Для того чтобы осуществлять свои функции, государство в своем составе должно иметь не только центральные и региональные государственные органы, но еще и местные органы как важнейший элемент местного самоуправления современной демократической политической системы. Муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих государственной власти:

- четко выраженный институализированный характер;
- наличие специфического обособленного аппарата, осуществляющего эту власть;
- непрерывность во времени, универсальность, всеобщность;
- осуществление власти на определенной территории по отношению ко всем находящимся на ней лицам;
- возможность использования средств легитимного насилия;
- установление и сбор налогов; самостоятельное формирование бюджета [16].

Надо согласиться с выводами известных учёных, что органы местного самоуправления не могут определять по своему желанию и самостоятельно круг своих полномочий. Мы считаем, что в отличие от государства, местное сообщество не обладает суверенитетом. Объясняется это тем, что территория муниципального образования есть государственная территория, местные жители являются гражданами государства. Правовое положение и функции органов местного самоуправления в общегосударственной системе управления обусловлены рядом факторов как политических, так и социально-экономических [15]. Роль и правовой статус этих органов в решении государственных и общественных задач всегда отражают изменения в организации и сущности государства как результата демократических преобразований, а организация деятельности орга-

нов местного самоуправления – важнейший фактор реализации принципа демократизации государства. Анализ положений законодательства в области местного самоуправления позволяет говорить о закреплении жесткой четырехуровневой системы органов местного самоуправления с обязательным наличием представительного, исполнительно-распорядительного органа – местной администрации, главы муниципального образования и контрольного органа. Помимо названных уставом муниципального образования может быть предусмотрено создание и иных органов местного самоуправления, наделенных собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [16].

Местные органы в большей степени приближены к населению, чем центральные, и их деятельность непосредственно затрагивает многие насущные проблемы местных жителей. Интервал между принимаемыми решениями и их исполнением на местном уровне гораздо меньше, чем на общенациональном. Результаты деятельности местных властей зачастую также более ощутимы для местных жителей [14].

Любое государство связано с деятельностью множества административных городских и сельских поселений, образующих соответствующие местности. В этих местностях, так же как в регионах и государстве в целом, существуют различные государственные органы. Одни представляют собой соответствующие части либо региональных, либо центральных государственных органов, тогда как другие являются относительно самостоятельными, местными государственными органами. Первые могут формироваться либо только через назначение должностных лиц соответствующими вышестоящими государственными органами, либо только посредством выборов должностных лиц с последующим их утверждением в должности соответствующим вышестоящим государственным органом. Вторые же формируются только через выборы должностных лиц либо непосредственно всеми правомочными жителями данной местности. Таким образом, на местном уровне теоретически и практически могут существовать и функционировать различные формы управления: во-первых, те, которые представлены органами, организациями, должностными лицами системы регионального или центрального государственного управления; во-вторых, те, которые представлены органами, организациями, должностными лицами делегированного (опосредствованного) местного самоуправления, выступающего в качестве одной из форм местного государственного управления; в-третьих, те, которые представлены непосредственным (прямым, никем не опосредствованным) местным самоуправлением – самостоятельным управлением самих жителей местности, осуществляемым в форме их всеобщего голосования (референдума), собрания, сходов или в каких-либо иных формах. Мы убеждены, что становление местного самоуправления в России является одной из самых приоритетных задач современности, но надо признать, что это будет длительный и сложный процесс, где потребуются преодолеть целый комплекс бюрократических и житейских трудностей. Ясно, что для создания эффективной модели местного самоуправления необходимо осуществить децентрализацию власти, с тем чтобы локальные вопросы решались местными органами самостоятельно и под их ответственность. Такая форма организации власти позволит усовершенствовать систему управления для обеспечения потребностей населения на местах [4, 11]. И как нам представляется, с учетом исторических, этнических и других традиций создаст условия для того, чтобы каждый гражданин стал действительно непосредственным участником происходящих социально-политических процессов. Но возникает вопрос, где найти столько бескорыстных принципиальных грамотных специалистов, которым можно смело доверить судьбу этих территорий?

Важнейшими проблемами современного местного самоуправления и муниципального права в РФ являются проблемы формирования его финансовой базы, законодательное закрепление и обеспечение финансовых гарантий самостоятельности муниципальных образований.

Без стабильных и достаточных финансовых источников местное самоуправление неэффективно, нежизнеспособно. Можно наделить органы местного самоуправления разнообразными и широкими полномочиями, однако, если не обеспечить соответствующей материально-финансовой базы, они так и останутся нереализованными.

Пока не будет четкого разграничения источников доходной части бюджетов всех уровней, разделения бюджетных полномочий, пока федеральное законодательство не определит принципы формирования и использования муниципальных финансовых ресурсов, взаимоотношений органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами и финансово-кредитными институтами, пока местная власть будет зависеть от распределения бюджета, местное самоуправление не сможет реализовать свой огромный потенциал [17].

Литература

1. Конституция РФ. 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
2. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Закон о МСУ) от 06.10.2003 № 131-ФЗ.
3. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции РФ (постатейный). – М.: Проспект, 2010.
4. Постатейный комментарий к ФЗ от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» / под ред. А.Г. Бабищева, С.Ю. Наумова. – М., 2010.
5. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985).
6. Безуглов А.А., Беломестных Л.Л. Конституционное право России: учебник для юридических вузов. – М.: Издательство АЭФП, 2005. – 1099 с.
7. Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д. Конституционное право России: учебник. – М.: Эскмо, 2010. – 560 с.
8. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2005. – 352 с.
9. Коваленко А.И. Муниципальное право. – М.: Новый юрист, 1998. – 345 с.
10. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – 3-е изд., испр. и доп. – С.-Петербург: Типография М. Меркушева, 1894. – 354 с.
11. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. – 672 с.
12. Новгородцев П.И. Кризис современного правосознания. – СПб.: Лань, 2000. – 352 с.
13. <http://elib.me/gosudarstva-prava-istoriya/lektsiya-ponyatie-mestnogo-samoupravleniya-36288.html>.
14. Уманов И.А., Алешкова И.А. Конституционное право РФ: учебник для бакалавров. – М.: Юрайт, 2012. – 578 с.
15. Эбзеев Б.С., Прудников А.С. Конституционное право России: учебник для студентов вузов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 671 с.

16. Мирзаев М.А. Местное самоуправление в России: актуальные вопросы: // Современная европейская наука. – 2015. – № 4.

17. Мирзаев М.А. Проблемы финансовой политики местного самоуправления // Материалы IX международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы укрепления Российской государственности: теория и практика». 15–16 декабря 2015 год. – Махачкала, 2015.

Поступила в редакцию 14 ноября 2016 г.

UDC 342.25

DOI: 10.21779/2500-1930-2016-31-4-63-68

Local self-government in Russia: current status and development trends

A.M. Murtazaliyev, M.A. Mirzayev

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; amuslim@mail.ru, mirzaev47@mail.ru

The article analyses the main substantive features of the right to local self-government, forms of its realization and implementation in the Russian Federation. The need for the protection of this right in case of impossibility for effective implementation is defined. Self-defense features as a way to protect this right, its basic settings are marked. Demonstrating a particular value of local government in the system of institutions of civil society, the authors note the role of local communities in the implementation of the right to local self-government. The article describes the principles that should guide the local self-government system in the states that have ratified the European Charter of local self-government. The central issue is the idea of separate and independent local self-government system and its implementation in the Russian Federation. The problems arising in law enforcement practice in Russia are analysed.

The authors pay attention to the conformity of normative acts accepted by the subjects of the Russian Federation to exclude contradictions with federal normative acts. Special attention in the article is given to the issues of relationship of bodies of state power and local self-government. The article also reveals the bases of interaction of bodies of state power and local self-government and shows this interaction in practice modern conditions. The authors consider that local self-government is becoming an acting body of different state assignments, and state control is becoming exaggerated.

The authors agree with the conclusions of famous researchers that local self-government bodies cannot define the scope of their powers for, unlike the state, local self-government do not have sovereignty. The legal status and the functions of local self-government bodies in all-state system of government are determined by a number of factors both political and social-economical.

Keywords: shards of the legislative system, Russian lawyers, democratic transformation, a Republican form of Government, local government, power control, Constitution, municipal finance, differentiation of authority.

Received 14 November, 2016