УДК 342

DOI: 10.21779/2500-1930- 2017-32-3-128-135

М.А. Мирзаев, Р.М. Карибов

Проблемы взаимодействия муниципальных органов власти и населения

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

В настоящее время главной проблемой реального функционирования демократии в России является взаимодействие публичной власти и населения. Власть в демократическом обществе перестает быть прерогативой только государства. В современной России местное самоуправление имеет решающее значение для развития гражданских свобод, демократии, эффективного развития общества и государства. Рассматривая проблемы взаимодействия муниципальных органов власти и населения, авторы исходят из того, что решение проблем людей в местах их локального проживания в итоге формирует имидж публичной власти в целом, определяет отношение населения к власти, проводимым в стране реформам. Авторы приходят к выводу, что органам местного самоуправления необходимо предоставить возможность реально распоряжаться муниципальной собственностью, самостоятельно планировать и управлять ею развитие территории муниципального образования; право регулирования, использования и строительного изменения недвижимости в пределах муниципального образования; право управления земельными ресурсами в пределах муниципальных образований с обязательным соблюдением публичных процедур принятия и изменения муниципальных правовых актов, устанавливающих правила землепользования и застройки, а также обеспечить гарантии финансовых прав, позволяющих формировать систему полноценных, самостоятельных, сбалансированных местных бюджетов как важнейшего экономического ресурса местного развития. Только развитие местного самоуправления способно обеспечить наилучшие условия для проявления активности граждан в местах их локального проживания.

Ключевые слова: *публичная власть, гражданское общество, народовластие, местное самоуправление, муниципальные органы, потребности и интересы граждан.*

Приемлемый баланс во взаимодействии между обществом и властью всегда являлся важнейшим фактором устойчивости и стабильности общественного развития. Актуальность исследования проблем взаимодействия общества и власти в современной России, законодательного обеспечения эффективного функционирования органов публичной власти и их взаимодействия с населением обусловлена обострением социально-экономических и политических проблем в российском обществе.

Проблемы взаимодействия общества и власти являются объектом пристального внимания как в отечественной, так и в зарубежной науке на протяжении многих веков.

В эпоху Просвещения существенное внимание вопросам взаимодействия власти и граждан уделял Т. Гоббс [15, с. 103]. Согласно его позиции для формирования государства необходимо добровольное согласие всех членов его общества. При этом при определенных условиях будет достаточно, чтобы такое соглашение заключили не все, а подавляющее большинство людей. В данной ситуации государство возникнет вне зависимости от мнения несогласных, после чего вновь созданное государство, используя соб-

ственную силу, сможет направить ее против них, реализуя свое право на установление и поддержание мира.

В XIX веке сформировалась классовая концепция власти, рассматривающая власть (государство) в качестве совокупности соответствующих институтов, отражающих интересы господствующего класса. Существенное место в этой концепции занимает теория отчуждения власти от общества.

М. Вебером осуществлена конкретизация анализа посредством «концепции государства как некоего “органа легитимного насилия”, которое предполагает определенный уровень согласия общества с действиями государства» [10, с. 63].

С позиции Т. Парсонса «власть напрямую связана с политической подсистемой, особенности которой заключаются в целеполагании по отношению к обществу в целом». Согласно точке зрения ученого власть является генерализацией любых отношений. Это «своего рода генерализованный язык, который понятен всем членам общества и всем слоям населения. Он обеспечивает функционирование политических отношений точно так же, как деньги обеспечивают функционирование отношений экономических» [17, с. 103].

По мнению П. Бурдье, «в поле политики осуществляются воспроизводство и обмен различных форм политического и символического капитала, которые и представляют собой необходимое условие существования власти. Для понимания взаимодействия власти и общества особое значение имеет вопрос о возможностях пересечения поля политики с полями культуры и экономики» [19, с. 50].

Как видим, проблемы взаимодействия общества и власти привлекали и привлекают представителей многих отраслей науки: философов, политологов, социологов, юристов и др. Такое внимание обусловлено тем, что данная проблема затрагивает каждого человека и целые народы и государства.

Очевидно, что взаимодействие власти и народа как в России, так и в любом другом государстве не складывается просто и однозначно. При этом в России в силу особенностей ее политической культуры отношение людей к власти, а также качество и структура самой власти представляются одними из центральных аспектов политического развития [7, с. 24–28].

При этом в науке обычно глубоко анализируются теоретические вопросы, касающиеся природы рассматриваемых явлений, взаимодействия общественных объединений с органами публичной власти, противоречий государства и общества, а проблемы создания эффективной системы управления, направленной на удовлетворение постоянно возрастающих человеческих потребностей, нередко отходят на второй план. Между тем решение проблем людей в местах их локального проживания формирует имидж публичной власти в целом, определяет отношение населения к власти, политическим лидерам, проводимым в стране реформам.

Важнейшим институтом развитого демократического общества является местное самоуправление. Исходя из смысла статей 3, 10, 12 Российской Конституции местное самоуправление представляет собой одну из форм народовластия, существующей наряду с государственной властью. Конституционные нормы, согласно которым народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через государственные и муниципальные органы свидетельствуют о публичной природе местного самоуправления, которая идентична природе государственной власти, хотя в Основном Законе местное самоуправление не упоминается в качестве таковой.

Профессор С.А. Авакьян выделяет местное самоуправление как одну из форм власти народа в Российской Федерации [4, с. 339]. Потому муниципальная власть есть разновидность публичной власти в масштабе муниципального образования.

При этом следует отметить, что «большая часть населения России не рассматривает муниципальную власть как независимую от государства. В общественном сознании сформировалось стереотипное представление о муниципальной власти как низшей ступени государственного управления» [11, с. 130].

На наш взгляд, рассмотрение местного самоуправления в качестве формы народо-властия есть признание политической свободы граждан внутри государства.

В Республике Дагестан сложилась двухуровневая система местного самоуправления: район-город, село-поселок. Говоря об эффективности этой системы, надо отметить, что здесь еще немало нерешенных вопросов.

В настоящее время местное самоуправление в республике осуществляется в 8 городских поселениях, 698 сельских поселениях, 41 муниципальном районе, 10 городских округах, Бежтинском участке Цунтинского района. Активно развивается республиканская нормативная правовая база, в соответствии с которой обеспечивается правовое регулирование данного института. В соответствии с действующим законодательством в 91 населенном пункте республики вопросы местного значения регулируются на сходах (собраниях) граждан. Все муниципальные образования имеют зарегистрированные в установленном порядке уставы. В настоящее время продолжается работа по их приведению в соответствие с новым законодательством.

В Республике Дагестан действует Совет муниципальных образований, который призван активно претворять в жизнь новые принципы организации местного самоуправления, решать самые актуальные вопросы, оказывать правовую, организационную помощь должностным лицам и органам местного самоуправления, взаимодействовать со структурными подразделениями Народного Собрания и Правительства Дагестана, аппаратом Главы республики, совершенствовать формы работы с населением и институтами гражданского общества: повышать открытость и прозрачность деятельности органов местного самоуправления. Особое внимание уделяется организации обучения муниципальных служащих [5]. Тем не менее, реформирование местного самоуправления в Дагестане идет медленно.

Органы власти на уровне городов и районов, по сути, выполняют государственные функции – сбор налогов, охрана общественной безопасности и т. д. В то же время государственные органы власти республики не могут вмешиваться в их работу, они как бы отрезаны от государства. И в этой связи представляется целесообразным на данном этапе вхождение органов местного самоуправления как городских, так и районных в систему органов государственной власти. Федеральное законодательство предоставляет право органам государственной власти субъектов РФ определять уровень осуществления местного самоуправления. Памятуя о том, что институт местного самоуправления в РФ проходит стадию становления, надо полагать, что законодательство в этой области будет развиваться, совершенствоваться.

Имеющаяся на муниципальной территории налогооблагаемая база не приносит доходов в городской и районный бюджет. Городам и районам оказывается поддержка из республиканского бюджета, который также формируется в значительной степени при поддержке Федерального Центра. Поэтому одна из актуальных задач сегодня – это формирование местного бюджета, обеспечение его наполняемости [18, с. 196].

Во многих регионах проблемы нарастают – бюджеты муниципальных образований в подавляющем большинстве дефицитны; усложняется ситуация с коммунальной

инфраструктурой, городским пассажирским транспортом; в тяжелом состоянии объекты социальной инфраструктуры и т. д.

На местном уровне остро не хватает практических инструментов реализации новых рыночных принципов социально-экономического развития, альтернативных административным методам управления. Крайне медленно развиваются сами органы местной власти (отток кадров, снижение профессионализма работников, низкий уровень доверия к местной власти со стороны населения).

Недостаточным остается участие граждан в местном самоуправлении. В то же время повышенный интерес со стороны жителей к выборам в органы местного самоуправления в очередной раз доказывает социальную и политическую значимость местного самоуправления. Качественный состав органов местного самоуправления сказывается на степени участия местных жителей в осуществлении местного самоуправления, на уровне внимания со стороны глав местного самоуправления к насущным проблемам муниципальных образований, на соблюдении федерального законодательства при осуществлении законотворчества.

Задача создания механизма реализации местного самоуправления на принципах народовластия и свободы, с одной стороны, и эффективности функционирования институтов, обеспечивающих реализацию основных потребностей личности, выступающей высшей ценностью современной правовой системы, требует одновременно упрочения самостоятельности местного самоуправления и тесного взаимодействия с государством. Общность правовой природы (источник происхождения – власть народа), основной цели (создание условий для удовлетворения потребностей и интересов личности), демократических принципов осуществления власти и используемого управленческого инструментария требует рассмотрения в неразрывном единстве государства и местного самоуправления. И в этом смысле, как справедливо подчеркивает В.В. Гулина, местное самоуправление «включено» в институциональную структуру государственности [13, с. 21]. При этом речь должна идти о разработке нового механизма взаимодействия между государством и местным самоуправлением, адекватного политико-правовому строю и культурным традициям. Такой механизм должен обеспечить, с одной стороны, конституционно признанные, а значит общественно значимые принципы местного самоуправления, а с другой – эффективность осуществления им деятельности, поскольку без последнего само существование местного самоуправления в значительной степени утрачивает ценность. Отсутствие механизма, его должной регламентации является одной из основных причин достаточно низкой эффективности реализации местным самоуправлением своего функционального предназначения.

Трудности местного самоуправления формируют мнение о неэффективности и ненужности этого института. Местное самоуправление обвиняют в коррупции, бюрократизме, недемократичности, в попытках контролировать рынки, критикуют за неэффективность и низкое качество бюджетных услуг [14, с. 44]. На первый взгляд кажется, что кризисные ситуации требуют усиления директивного государственного вмешательства в их разрешение и замены вертикально государственной власти [12, с. 136]. Однако это ошибочный и бесперспективный подход. В огромной стране в условиях сильных региональных различий заведомо обречены на провал попытки восстановить жесткую вертикаль власти сверху донизу, контролировать на государственном уровне решение практически всех вопросов. Неэффективность местного самоуправления сегодня прежде всего связана с переложением на него государственных полномочий, на что и направлена основная часть критики местного самоуправления.

Таким образом, к настоящему моменту в Российской Федерации не сформирована законодательная база эффективной реализации муниципальными образованиями своих функций с учетом сложностей местного самоуправления, необходимости тесного взаимодействия с государством, а также отсутствуют условия (предпосылки) использования населением своей власти непосредственно.

В современных условиях первоочередной задачей становится защита конституционного статуса местного самоуправления, создающего основу для его существования в целом и законодательного обеспечения его эффективного функционирования и взаимодействия с гражданским обществом.

Важнейшим институтом гражданского общества выступает бизнес. В целях устойчивого развития общества актуализируется необходимость взаимодействия бизнеса и власти на уровне муниципальных образований. В распоряжении бизнеса находятся материальные, трудовые, информационные и другие ресурсы, поэтому в экономическом процветании муниципальных образований бизнесу принадлежит ведущая роль.

В России нередко представители бизнеса и связанные с ними лица, придя в органы местного самоуправления, стремятся в первую очередь обеспечить преимущества для своего собственного дела, для бизнеса своих родственников и пр. При этом другим предпринимателям искусственно создаются препятствия в виде лишения равного доступа к услугам местной власти и ее ресурсам [16, с. 84–85]. Одной из острейших проблем является «использование неправовых методов воздействия, например, доведение до банкротства, неадекватное использование гражданско-правовых институтов; недобросовестная конкуренция; административные барьеры, направленные на «захват» бизнеса» [8, с. 40].

В условиях экономического кризиса муниципалитеты по мере своих финансовых возможностей должны экономически поддерживать важные для муниципальных образований частные предприятия, оказывать экономическую, правовую и организационную помощь малому и среднему бизнесу. С другой стороны, бизнес в муниципальных образованиях может быть заказчиком и инвестором тех или иных социально значимых проектов. В муниципальном образовании невозможно реализовать все инвестиционные проекты исключительно за счет бюджетных средств.

Необходимо обеспечить гарантии финансовых прав местного самоуправления, позволяющих формировать систему полноценных, самостоятельных, сбалансированных местных бюджетов как важнейшего экономического ресурса местного развития, уточнить объем расходных полномочий местных органов власти и добиваться централизации федеральных мандатов в федеральном бюджете или замены их на субвенции из федерального бюджета; разработать порядок компенсации дополнительных расходов органов местного самоуправления, возникших в результате принятых органами государственной власти решений, принять федеральный закон, предотвращающий наведение расходов на местный уровень, добиваться совершенствования межбюджетных отношений прежде всего в направлении повышения фискальной автономии местных органов власти, соблюдения баланса между объемами расходных полномочий и финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления, увеличить число налогов, доходы от которых закрепляются за муниципальными образованиями на постоянной основе при одновременном снижении числа регулирующих налогов; снять ограничения на перечень возможных местных налогов и отменить предельные ставки местных налогов; ликвидировать запрет на долгосрочные внешние заимствования, одновременно определив порядок расходования заемных средств; стиму-

лизовать переход местных органов власти на казначейское исполнение бюджетов и установить обязательные стандарты прозрачности местных бюджетов [6].

Подводя итоги, необходимо отметить следующее. Местное самоуправление является сложным социально-правовым явлением, обладающим двойственной сущностью: с одной стороны, местное самоуправление – обязательный институт народовластия (одна из форм осуществления публичной власти). И в этой части в местном самоуправлении отражена идея публичной (политической) свободы граждан, нашедшая закрепление Конституции. С другой стороны, местное самоуправление – это способ управления делами на местах. И в этой части местное самоуправление отражает особый вид деятельности – публичное (муниципальное) управление, осуществляемое населением посредством различных организационных форм.

В ходе реформы нужно добиваться того, чтобы местное самоуправление получило возможность реально распоряжаться другим экономическим ресурсом, гарантированным Конституцией, – муниципальной собственностью. Это требует разграничения имущественных отношений органов местного самоуправления с другими уровнями власти. Необходимо предоставить органам местного самоуправления самостоятельность в планировании и управлении развитием территории муниципального образования, право регулирования, использования и строительного изменения недвижимости в пределах муниципального образования, право на передачу управления земельными ресурсами в пределах муниципальных образований органам местного самоуправления с обязательным соблюдением публичных процедур принятия и изменения муниципальных правовых актов, устанавливающих правила землепользования и застройки. Принципиален вопрос включения в муниципальную собственность объектов сетевой инфраструктуры, которые представляют собой естественные локальные монополии.

Организация местного самоуправления как неотъемлемого элемента современного демократического государства требует создания соответствующего механизма реализации компетенции. Он обязан обеспечить наилучшие условия для проявления активности граждан и эффективной деятельности органов местного самоуправления, а также для взаимодействия муниципальных образований и государства для достижения ими общей цели – создания условий для удовлетворения всевозможных потребностей и интересов граждан.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
2. Конституция РД (принята Конституционным Собранием 10 июля 2003 г. с изм. и доп.) // Режим доступа: http://constitution.garant.ru/region/cons_dagest/
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. в ред. от 28.12.2016 (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
4. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. – М., 2014.
5. Ассоциации «Совет муниципальных образований РД» 20 лет // Режим доступа: http://smodag.ru/novosti_i_sobitiya.php?id=44 (дата обращения: 24.03.2017).

6. Барбаков Г.О., Курашенко И.А., Устинова О.В. Информационная политика органов местного самоуправления // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1 // Режим доступа: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=19364> (дата обращения: 24.03.2017).
7. Барбакова К.Г., Горева О.М. Интеллигенция и власть: параметры взаимодействия // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. – 2010. – № 4.
8. Бекишиева С.Р., Яхьяев А.Т. Экономический фактор в развитии правовой системы России // Закон и право. – 2016. – № 5. – С. 38–41.
9. Бурдые П. Социология политики: пер. с фр. – М., 1993.
10. Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем. – М.: Прогресс, 1990.
11. Газизова Л.И. К вопросу о разграничении понятий «муниципальная власть» и «местное самоуправление» // Власть. – 2015. – № 6.
12. Гасратова Ф.М. Законодательная и исполнительная власть в России: проблемы легитимности // Право и управление. XXI. – 2015. – № 4. – С. 134–138.
13. Гулина В.В. Функциональное назначение местного самоуправления как политико-правового института // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 9.
14. Исаева Б.М. Публичная власть и коррупция в Российской Федерации // Вестник Дагестанского государственного университета. Сер. 2: Общественные науки. – 2014. – № 2. – С. 43–47.
15. Мееровский Б.В. Гоббс. – М.: Мысль, 1975. – 208 с.
16. Мирзаев М.А. Некоторые пути решения проблем местного самоуправления в республиках Северного Кавказа // Вестник Дагестанского государственного университета. Сер. 2: Общественные науки. – 2013. – № 2. – С. 82–87.
17. Парсонс Т. Система современных обществ / пер. с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалева / под ред. М.С. Ковалевой. – М.: Аспект-Пресс, 1998.
18. Спицына Ю.К., Боровкова Н.В., Москаленко М.Р. Государственное управление и вопросы диалога между властью и обществом // Проблемы и перспективы развития науки в России и мире: сб. статей Межд. научно-практической конференции. – М., 2016. – С. 195–197.

Поступила в редакцию 12 апреля 2017 г.

UDC 342

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-3-128-135

Problems of interaction between municipal authorities and population

M.A. Mirzaev, R.M. Karibov

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43 a; Mirzaev47@mail.ru, karibov.rizvan@mail.ru

At present, the main problem of the real functioning of democracy in Russia is the interaction of public authorities and the population. Power in a democratic society ceases to be the prerogative of the state alone. In modern Russia, local government is crucial for the develop-

ment of civil liberties, democracy, effective development of society and the state. Considering the problems of interaction between municipal authorities and the population, the authors proceed from the fact that the solution of the problems of people in the places of their local residence ultimately forms the image of public authority as a whole, determines the attitude of the population towards the authorities conducted in the country by reforms. The authors come to the conclusion that local governments need to be given the opportunity to actually dispose of municipal property, independence in planning and managing the development of the territory of the municipality, the right to regulate, use and construction changes in real estate within the municipality, the right to manage land resources within municipalities with mandatory Compliance with public procedures for the adoption and amendment of municipal legal acts, Establishing land use and development rules, to provide guarantees of financial rights allowing to form a system of full-fledged, independent, balanced local budgets as the most important economic resource of local development. Only the development of local self-government can provide the best conditions for the manifestation of citizens' activity in the places of their local residence.

Keywords: *public authority, civil society, democracy, local self-government, municipal bodies, needs and interests of citizens.*

Received 12 April, 2017