

УДК 116.12

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПУТИ ЕГО РАЗВИТИЯ В РФ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Зейналова Лариса Михайловна,

канд. ист. наук, доцент,

доцент кафедры теории и истории государства и права,

e-mail: larisaz.69@mail.ru,

ЧОУВО Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва,

www.miuiv.ru

В статье рассматриваются проблемы местного самоуправления и пути его развития на современном этапе. Для развития и формирования регионального самостоятельного управления было выполнено многочисленное количество мероприятий, однако отдельные трудности до сих пор целиком так и не были разрешены.

Ключевые слова: проблемы, местное самоуправление, развитие, государство, Российская Федерация

DOI 10.21777/2587-9472-2018-1-22-25

В 2017 году исполнилось 14 лет со дня принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и начала масштабной реформы местного самостоятельного управления [1].

С 1 июня 2016 г. Российская федерация насчитывает 22820 муниципальных образования.

Согласно изучениям Минюста РФ и данным Росстата, количество городских образований формируется следующим образом:

- 1628 муниципальных населенных пункта;
- 18563 сельских поселений;
- 1814 городских областей (123 с межселенными землями);
- 1 городской округ с внутригородским разделением (город Челябинск);
- 7 внутригородских областей в городском округе Челябинска;
- 540 городских округов;
- 267 внутригородских муниципальных образований в населенных пунктах федерального значения – в Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе.

В связи с образованием в 2014 г. новейших субъектов федерации: Республики Крым и города федерального значения Севастополя, единое количество российских муниципий возросло по сравнению с предыдущим годом. Следует отметить, что после принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стал активно набирать ход укрупнительный процесс.

Этот процесс проходил в основном 2-мя способами: с помощью укрупнения сельских поселений или присоединения их к городским округам.

В этом более всего преуспели в Республике Марий Эл и Мордовии, в Архангельской, Воронежской, Кировской, Новгородской, Рязанской и Тульской областях. В результате эта политика привела к недовольству местного населения.

Всего в 2016 г. было укрупнено 156 муниципальных образований, что отодвинуло население от проходной и транспортной доступности, а также привело к перераспределению полномочий в сферах территориального планирования, архитектуры и градостроительства, в том числе установления документов территориального планирования, правил землепользования и застройки; коммунального хозяйства, в том числе водоснабжения жителей и водоотведения, энергоснабжения, вывоза и утилизации бытового мусора; здравоохранения; образования; природопользования; культуры.

В первой половине 2016 г. в 25 % было сокращено количество поселений, заключающих соглашения с администрациями муниципальных районов о передаче возможностей согласно решению вопросов местного значения.

Все годы городской реформы существует практика наделения органов местного самоуправления определенными функциями организаций государственной власти. Практически 60 % городских образований осуществляют единичные государственные полномочия. Органы государственной власти делегируют местному самоуправлению опеку и попечительство; деятельность административных комиссий по делам несовершеннолетних и охране их прав; профилактику безнадзорности несовершеннолетних; отлов и сущность безнадзорных домашних животных; выравнивание государственными областями бюджетной обеспеченности поселений.

В этом количестве переходят государственные полномочия в жилищно-коммунальном хозяйстве, в том числе регулирование тарифов за коммунальные услуги, в здравоохранении, социальной защите, транспортном обслуживании жителей, помощи сельскохозяйственного производства. Все это было выполнено согласно поправкам, добавлениям и изменениям, внесенным в закон о районном самоуправлении (более ста).

Принятие Федерального закона №131-ФЗ открыло новую веху в правовом регулировании местного самоуправления, однако первоначальная концепция Закона была стихийно размыва и искажена, это снизило качество правового регулирования. В результате чего российское муниципальное законодательство стало в последние годы лидером по числу вносимых в него изменений.

Неясность законных норм является неплохой почвой для злоупотребления законом со стороны, равно как и органов государственной власти субъектов РФ, таким образом и органов местного самоуправления.

Наиболее популярные формы подобных злоупотреблений:

- попытки необоснованного в законе наделения статусом городских округов прежних муниципальных образований – районов;
- осуществление индивидуальных установок при определении пределов городских образований, которые только официально «привязаны» к пешеходной и транспортной доступности;
- злоупотребления при разделе собственности между муниципальными районами и поселениями со ссылками на дублирующие друг друга вопросы регионального значения у районов и поселений;
- заключение договоров о передаче полномочий администраций поселений муниципальным органам районов под нажимом района или субъекта Федерации.

Указанные злоупотребления не всегда мотивированы стремлением перераспределения властных и экономических ресурсов в ущерб интересам процесса, как правило, они вызваны недостатком у регионов и муниципалитетов разумного спектра возможностей, закрепленных в федеральном законе.

По данной причине в данный момент назрела необходимость наиболее полного учета географического, экономического, политического, организационного разнообразия деятельности населения муниципальных образований и организаций местного самоуправления. Назрела необходимость стремиться преимущественно не к его законодательному ограничению, а, напротив, к формированию поля для наиболее беспрепятственного формирования местного самоуправления, стимулирования инновационных управленческих практик.

В связи с этим на практике регулирующая значимость федерального закона зачастую подменяется субъективным усмотрением органов, следующих требованиям закона, и правоприменительной практикой.

Предлагаю использовать в качестве способа законного регулирования установление федеральным законодательством многочисленных моделей определения территориальных, организационных и финансово-экономических основ местного самоуправления, которые выбираются на региональном и местном уровне с учетом отличительных черт и выбора территории.

При этом любая из предусмотренных в законе модификаций обязана содержать комплект процедур и гарантий, уменьшающих злоупотребления правом, т.е. полномочиями.

Очень сильным, на наш взгляд, является государственное регулирование в решении проблем регионального самоуправления.

Как отмечено в статье 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, они никак не могут рассматриваться как структурное подразделение государственной системы управления.

Конституция Российской Федерации, закрепляя региональное самостоятельное управление в качестве одного из элементов конституционного порядка, обеспечивает организационную изолированность регионального самостоятельного управления, его органов в системе управления обществом и страной [2].

В силу этого государственные органы никак не должны выступать в качестве вышестоящей инстанции, полностью и целиком управляющей деятельностью местных органов власти, заслушивающей отчеты и имеющей право отмены их решений.

Признавая и гарантируя местное самостоятельное управление, Конституция Российской Федерации установила, что местное самостоятельное управление в пределах своих полномочий самостоятельно. В связи с этим закрепление местного самостоятельного управления в качестве основы конституционного строя, одного из главных правил организации и осуществления управления страной, предполагает выделение особой сферы местных вопросов, в которой органы местного самоуправления действуют самостоятельно и ответственны, прежде всего, перед своим населением [3].

Как указано в статье 16 Конституции Российской Федерации положения статей 3 и 12 главы 1 Конституции Российской Федерации, гарантирующие местное самостоятельное управление, не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией. Никакие другие нормы Конституции не могут противоречить ее положениям о местном самоуправлении, закрепленным в главе 1 Конституции Российской Федерации.

В данный период в Российской Федерации вмешательство и надзор со стороны государства весьма огромен, к тому же местному самоуправлению очень часто направляют решение вопросов имеющих отношение больше к государственным вопросам, а никак не вопросам местного самоуправления.

Следующей проблемой развития органов самоуправления является низкий уровень собственных доходов.

Причины... Новая концепция организации местного финансирования была зафиксирована Федеральным законом №131-ФЗ, изменениями в Бюджетном и Налоговом кодексах России.

Подверглись тяжелой коррекции система налоговых источников местных бюджетов и механизмы межбюджетных отношений.

Кадровый потенциал ОМСУ также оставляет желать лучшего.

В данный период проблема профессионализма и компетентности кадрового резерва в системе муниципальной службы не прекращает оставаться весьма острой.

На сегодняшний период имеются разные организационные основы развития и использования кадрового резерва.

Отсутствие целостности в данной сфере обуславливается в первую очередь недостающим законным регулированием на федеральном уровне вопросов развития кадрового резерва на муниципальной службе. В Федеральном законе с 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» имеется глава «Кадровый резерв на муниципальной службе», однако включает она одну статью 33, где содержится одна-единственная норма, согласно которой в муниципальных образованиях вместе с муниципальными правовыми актами может формироваться кадровый резерв с целью замещения свободных должностей муниципальной службы [4]. И это лишь ряд проблем, существующих сегодня в органах местного самоуправления. Изучая проблему, можно предложить некоторые мероприятия по совершенствованию местного самоуправления.

Первоначально необходимо осуществление мониторинга законодательства о местном самоуправлении и разработка общего закона непосредственного воздействия, который учтет предшествующий опыт. В том числе необходимо создать стандартные, модельные формы законов, актов о местном самоуправлении для субъектов Российской Федерации с возможностью внесения исправлений согласно характерной черте региона. В данный момент, сколько субъектов, столько новейших нормативных документов с различными наименованиями и нечеткими формулировками [5].

Полномочия местного самостоятельного управления должны отвечать функциям местного самостоятельного управления.

Органы местного самостоятельного управления и государственного управления обязаны регулярно и тесно взаимодействовать, в связи, с чем им нужно быть рядом.

Ход формирования регионального самостоятельного управления никак не способен реализоваться в отрыве от иных течений формирования российского общества. Принимая во внимание значимость и роль местного самостоятельного управления, а также поставленные проблемы перехода Российской Федерации к устойчивому демократическому развитию государства, необходимо разработать общегосударственную программу наиболее высокого уровня [6].

Федеральный центр обязан весьма конкретно сконструировать собственную политику, то есть найти эту золотую середину, что, с одной стороны, даст возможность в абсолютной мере осуществить возможности муниципальных образований, а с другой – сформировать требования с целью развития целой концепции публичной власти и управления в стране.

Список литературы

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Зейналова Л.М., Зейналов Р.Г. Административная ответственность как институт государственного управления. В сб.: Наука в современном информационном обществе: материалы VIII международной научно-практической конференции. Науч.-исслед. центр «Академический», 2016. – С. 200–204.
3. Зейналов Р.Г. Проблема государственной службы на современном этапе в Российской Федерации. В сб.: Актуальные проблемы правового развития России. – 2016. – С. 137–141.
4. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
5. Пушкарева Г.В. Государственная служба в системе механизмов формирования государственной политики / Г.В. Пушкарева // Вестник МГУ. Серия 21. Управление. – 2010. – № 3.
6. Егоров В.П., Слинков А.В. История государственного аппарата и чиновничества в России: учеб. пособие. – М., 2013.

ACTUAL PROBLEMS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND WAYS OF ITS DEVELOPMENT IN RUSSIA AT THE PRESENT STAGE

Zeynalova L. M.,

*PhD in History, associate professor,
associate professor of the department of theory and history chair of state and law,
e-mail: larisaz.69@mail.ru
Moscow Witte University,
www.muiiv.ru*

The article deals with the problems of local self-government and the ways of its development at the present stage. A large number of activities have been carried out for the development and formation of a regional self-government, but some difficulties have still not been fully resolved.

Keywords: problems, local self-government, development, state, Russian Federation