

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрены причины, сдерживающие развитие местного самоуправления, недостатки правового обеспечения местного самоуправления и основные направления совершенствования местного самоуправления.

Среди актуальных проблем развития России особое место занимает возрождение местного самоуправления как важнейшего института самоуправления демократического общества.

Современный этап развития местного самоуправления концентрирует в себе все сложнейшие социально-экономические и политические проблемы переходного периода, отражает его противоречивость, незавершенность и неопределенность многих процессов и решений. По вопросам местного самоуправления за последние несколько лет высказано немало суждений, проведены не одна дискуссия и не одно парламентское слушание. Каждая решенная проблема приближает Россию к выработке такой системы самоорганизации граждан и организации власти на местном уровне, которая в наибольшей степени отвечает интересам различных слоев населения и российского государства в целом.

Оценивая современное состояние местного самоуправления в муниципальных образованиях России, следует отметить, что сегодня оно находится на начальной стадии своего развития и его эффективность пока низка. Основные причины такого положения представлены в таблице 1.

Для преодоления негативных сторон современного состояния местного самоуправления в России необходимо выполнение многих условий.

Для реализации вопросов местного значения необходимо выполнение трех основных условий:

- органы местного самоуправления должны обладать в рамках законов полной свободой действий при осуществлении своей деятельности по любым вопросам, которые не исключены из их компетенции или добровольно ими не переданы какому-либо другому органу власти;

- органы местного самоуправления должны иметь необходимые финансовые и материальные средства для решения вопросов, входящих в их компетенцию;

- контроль за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государственных административных органов должен осуществляться в строгом соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Для российского общества сегодня важно понимание и осознание того, что местное самоуправление – не самоцель, а средство достижения интересов, улучшения качества жизни населения территории, образующего местное сообщество. Гораздо эффективнее решать вопросы местного значения на местах, а не дожидаться указаний «сверху».

Непонимание либо ошибочное представление об истинной сути местного самоуправления ведет к отстраненности населения от участия в местном самоуправлении, отсутствию в местных сообществах заинтересованности и готовности к активному участию в самоуправлении. Для преодоления этого необходимо через средства массовой информации, образовательные учреждения, проведение семинаров и конференций на предприятиях и учреждениях разъяснять населению сущность и необходимость местного самоуправления, необходи-

Таблица 1. Проблемы, сдерживающие развитие местного самоуправления и пути их преодоления

Проблемы	Пути преодоления
<ul style="list-style-type: none"> – значительное запаздывание с проведением реформы территориального управления на основе развития местного самоуправления; – неполное понимание, ошибочное представление самой сути местного самоуправления и его необходимости для России; – отстраненность населения от процесса принятия решений под свою ответственность; – не получение избирателями заблаговременно достоверной, полной, всесторонней информации о кандидатах, программах их деятельности, после избрания – выполнения этих программ; – слабое кадровое обеспечение местного самоуправления, недостаточный уровень квалификации муниципальных служащих; – недостаточное научное обеспечение местного самоуправления; – отсутствие необходимых научных рекомендаций вносит в местное самоуправление значительный субъективизм и приводит к грубым ошибкам в процессе его осуществления; – недостаточный уровень методического обеспечения работ по организации местного самоуправления; – отсутствие фактического контроля и ответственности органов местного самоуправления перед государством и населением; – недостаточное использование имеющегося опыта местного самоуправления; – слабое правовое обеспечение местного самоуправления 	<ul style="list-style-type: none"> – передача в компетенцию местного самоуправления всех вопросов, затрагивающих интересы жителей муниципального образования. Из компетенции органов местного самоуправления выпадают лишь те сферы деятельности, которые могут затрагивать интересы всего государства в целом; – разработка целостной теории местного самоуправления, широкое внедрение научных рекомендаций по организации и формированию местного самоуправления, по применению регламентирующих и обеспечивающих это управление документов; – использование зарубежного и накопленного российского опыта, учитывая его положительные и отрицательные стороны; – мотивация населения к активному участию в самоуправлении; – представление заблаговременно перед выборами полной, достоверной и всесторонней информации о кандидатах; – регулярный отчет избранных на должность о проделанной работе за прошедшее после выборов время; – профессиональная подготовка и переподготовка муниципальных служащих; – усиление государственного контроля над местным самоуправлением в части соблюдения федерального законодательства; – введение более строгих мер персональной ответственности муниципальных служащих и должностных лиц

мость для нормального развития современного государства, его положительные стороны.

В настоящее время большинство постов в органах местного самоуправления занимают люди, не имеющие специального образования, необходимых навыков. Опыт руководящей работы часто заменяет специальное образование, однако этого недостаточно для стабильного развития местного самоуправления и эффективного функционирования его органов. Необходимо целенаправленно развивать процесс профессиональной подготовки и переподготовки муниципальных служащих.

В современном законодательстве конкретно не определены ни виды, ни степень ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за несоблюдение и нарушение законности в этой области. Предусмотренная в законе мера – рассмотрение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в связи с признанием (на основании заключения суда) несоответствия их деятельности Конституции и установленным законам Российской Федерации – представляется необходимой, но, очевидно, недостаточной мерой ответственности, особенно если речь идет о грубых нарушениях законности и серьезных ошибках в области местного самоуправления. Поэтому необходимо предусмотреть в законодательном порядке более строгие меры персональной ответственности (вплоть до уголовной). Отсутствие реального контроля и ответственности порождает у некоторых руководителей и исполнителей органов местного самоуправления комплекс неподотчетности, что наносит существенный вред развитию народовластия.

Необходимо в полной мере использовать опыт как отечественного, так и зарубежного местного самоуправления, учитывая положительные и отрицательные его стороны. В России в настоящее время в основном используется германский опыт, в частности южногерманская модель устройства городского совета. Необходимо помнить о том, что кроме германских есть и другие модели и типы местного самоуправления, из которых тоже можно извлечь много полезного для становления и развития местного самоуправления в России.

Таким образом, сегодня в России у местного самоуправления существует множество проблем и от их правильного разрешения зависит дальнейшая судьба местного самоуправления в России. Мест-

ное самоуправление в России находится на начальной стадии своего развития. Такому положению способствует ряд причин, основными из которых являются следующие:

- запаздывание с проведением реформы территориального управления;
- недопонимание роли местного самоуправления в развитии демократического общества;
- отстраненность населения от самоуправления;
- несовершенство избирательных технологий;
- слабое кадровое обеспечение местного самоуправления;
- неудовлетворительное научное и методическое обеспечение местного самоуправления;
- слабость правового обеспечения местного самоуправления и ряд других.

Для преодоления этих проблем необходимо выполнение ряда условий, таких как:

- передача в компетенцию местного самоуправления всех вопросов местного значения, исключая затрагивающие интересы всего государства в целом;
- агитация населения к активному участию в выборах и референдумах;
- профессиональная подготовка муниципальных служащих;
- разработка целостной теории местного самоуправления, внедрение научных рекомендаций по организации местного самоуправления;
- установление более строгих мер персональной ответственности должностных лиц (вплоть до уголовной);
- использование в полной мере имеющегося опыта отечественного и зарубежного самоуправления.

Первым из предусмотренных Конституцией РФ законов об организации власти на принципах самоуправления в городских и сельских поселениях и на других территориях является федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28.08.95 г., который положил начало развитию федерального законодательства в области местного самоуправления. Правовое пространство в части местного самоуправления все же остается далеко не заполненным как на федеральном, региональном уровнях, так и на уровне муниципальных образований.

Недостатки правового обеспечения местного самоуправления в России и мероприятия по их устранению указаны в таблице 2.

Слабость правового обеспечения местного самоуправления проявляется в следующем: отсут-

ствуют законодательные акты по целому ряду важнейших вопросов /3/. Нет необходимых для организации местного самоуправления федеральных законов, например: «О порядке передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность», «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями Российской Федерации», «О порядке компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами власти» и ряда других, какого-либо федерального законодательства по вопросам организации местного самоуправления в городах федерального значения.

Таким образом, необходимо принятие федеральных законов о государственных минимальных стандартах; об особенностях организации местного самоуправления в приграничных территориях; о муниципальных землях; о порядке компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти; о порядке передачи субъектов федеральной собственности в муниципальную собственность; о порядке наделения органов местного самоуправления федеральными государственными полномочиями и ряд других. Негативное влияние на развитие местного самоуправления оказывает также отсутствие Земельного кодекса. Следует подчеркнуть, что незаконные, неоправданная задержка с

разработкой и принятием необходимого для местного самоуправления законодательства на федеральном и региональном уровнях не только тормозят создание системы местного самоуправления, но способствуют самоуправству, которое жизненно несовместимо с самоуправлением.

Значительная часть статей федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» сформулирована в самом общем виде, что делает их малоприменимыми для практического использования в конкретных ситуациях.

Широкие полномочия, предоставленные законом федеральным и региональным органам государственной власти в области местного самоуправления, заметно ограничивают самостоятельность органов местного самоуправления муниципальных образований.

В законе не установлены виды и меры ответственности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ за превышение их полномочий, невыполнение возложенных на них обязанностей и ошибочные решения в области местного самоуправления.

Анализируя качество нормативно-правовых актов в области местного самоуправления, необходимо обратить особое внимание на возрастающее число случаев грубых нарушений конституционных прав населения в законодательстве отдельных регионов Российской Федерации.

К числу наиболее типичных нарушений региональным законодательством норм федерального законодательства относятся:

- ограничение самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов, отнесенных федеральным законодательством к ведению местного самоуправления, в частности вопросов владения муниципальной собственностью, формирования местных бюджетов, определения структуры органов местного самоуправления;
- выведение отдельных территорий из-под действия законодательства о местном самоуправлении;
- возложение на органы местного самоуправления осуществления государственных полномочий без передачи соответствующих материальных и финансовых средств;
- имеют место случаи принятия или разработки в субъектах федерации законодательных актов, которые направлены не на становление и развитие местного самоуправления, а на фактическую ликвидацию муниципальных органов самоуправления путем их замены государственными органами управления, в т. ч. должностными

Таблица 2. Недостатки правового обеспечения местного самоуправления и мероприятия по их устранению

Недостатки	Мероприятия
<ul style="list-style-type: none"> – отсутствие законодательных актов по ряду важнейших вопросов, недостаточное качество принятых нормативно-правовых актов; – нарушение региональным законодательством норм федерального: ограничение самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов, отнесенных федеральным законодательством к ведению местного самоуправления; выведение отдельных территорий из-под действия законодательства о местном самоуправлении; возложение на органы местного самоуправления осуществления государственных полномочий без передачи соответствующих материальных и финансовых средств; – недостаток основного федерального закона «Об общих принципах организации МС в РФ»: часть статей сформулирована в самом общем виде, что делает их малоприменимыми для практического использования в конкретных ситуациях; имеются ссылки на не существующие федеральные и региональные законы; не установлены виды и меры ответственности органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ за превышение их полномочий, невыполнение возложенных на них обязанностей и ошибочные решения в области местного самоуправления. 	<ul style="list-style-type: none"> – принятие необходимых федеральных законов (об особенностях организации местного самоуправления в приграничных территориях; о муниципальных землях; о порядке компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти); – непосредственное участие муниципальных образований в разработке и утверждении жизненно необходимых правовых актов по вопросам местного значения; – осуществление права законодательной инициативы; – защита интересов муниципальных образований в суде; – собственное правовое регулирование в муниципальных образованиях; – приведение федерального законодательства в соответствие с современными условиями развития местного самоуправления; – приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным; – введение более строгих мер персональной ответственности муниципальных служащих и должностных лиц.

лицами, которые назначаются вышестоящими руководителями государственных органов власти. Законодательством отдельных субъектов федерации предусмотрено создание органов «местной государственной власти», что не соответствует Конституции РФ (ст. 12; ч. 1 ст. 130; ч. 1 ст. 131), федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления», в которых признается и гарантируется местное самоуправление в РФ. Что же касается органов местного самоуправления, то они согласно этим законам не входят в систему органов государственной власти. Создание так называемых органов «местной государственной власти» противоречит также статусу государственной власти – как власти, осуществляемой от имени государственных образований, которыми согласно Конституции РФ (ст. 1, 5, 11, 73) являются исключительно Российская Федерация и 89 субъектов Федерации. Попытки создать органы «местной государственной власти» вместо органов местного самоуправления свидетельствуют о непонимании его сущности и пользы для развития подлинного народовластия.

Основной причиной возникновения таких нарушений является неполнота и несовершенство федерального законодательства. Поэтому необходимо сначала привести федеральное законодательство в соответствие с теми требованиями, которые диктуют современные условия развития местного самоуправления, исправить все его недочеты и недостатки, которые выявились в нем за период его функционирования, а затем уже приводить в соот-

ветствие с ним региональное законодательство. При этом важную роль играет усиление контроля федеральных органов власти над региональными именно в части соответствия регионального законодательства федеральному.

Среди мероприятий по выходу из сложившегося положения можно предложить следующие: непосредственное участие муниципальных образований в разработке и утверждении жизненно необходимых правовых актов по вопросам местного значения; осуществление права законодательной инициативы; защита интересов муниципальных образований в суде; собственное правовое регулирование в рамках своей компетенции.

В интересах всех муниципальных образований Российской Федерации и их жителей необходимо объединение совместных усилий органов местного самоуправления и направление их на улучшение социально-экономического положения в России.

Рассмотрев недостатки правового обеспечения местного самоуправления в России, считаем, что для их устранения необходимо выполнение следующих условий:

- принятие необходимых федеральных законов;
- непосредственное участие муниципальных образований в разработке и утверждении жизненно необходимых правовых актов по вопросам местного значения; защита интересов муниципальных образований в суде; приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным и ряда других.

Список использованной литературы:

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28.08.95 г. №154-ФЗ.
2. Местное самоуправление в Оренбурге. – Оренбург: Оренбургское книжное издательство, 1999. – 97 с.
3. Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. – М.: 1999. – 453 с.
4. Местное самоуправления: Основы системного подхода / Под ред. А.Е. Когута, В.А. Гневко. – С.-Петербург, 1997. – 256 с.