

УДК 352.075

Проблема полномочий и ответственности органов местного самоуправления Российской Федерации

Фазулов Азат Ревгатович

Кандидат политических наук,

Казанский (Приволжский) федеральный университет,
420008, Российская Федерация, Казань, ул. Кремлевская, 18;
e-mail: fazulovazat@mail.ru

Аннотация

В статье проанализированы ключевые проблемы и трудности, сопровождающие процесс распределения полномочий и ответственности органов местного самоуправления в РФ. Установлена их природа и причины возникновения. Основными проблемами являются: определение четкой территориальной основы для деятельности органов местного самоуправления; распределение полномочий по принципу subsidiarity и на основе децентрализации власти; внедрение механизма государственного контроля за соответствием Конституции и законам РФ решений органов местного самоуправления и качества предоставления населению публичных услуг. Подчеркивается, что устранение проблем, сопровождающих распределение полномочий и ответственности органов местного самоуправления в РФ, невозможно без обновления нормативно-правовой базы. Автором предлагается ряд рекомендаций по преодолению установленных трудностей. Важным видятся обновление нормативно-правовой базы, реализация действенной кадровой политики, улучшение ресурсного обеспечения местного самоуправления, трансформация административно-территориального устройства, проведение реформы децентрализации власти.

Для цитирования в научных исследованиях

Фазулов А.Р. Проблема полномочий и ответственности органов местного самоуправления Российской Федерации // Теории и проблемы политических исследований. 2016. № 4. С. 74-83.

Ключевые слова

Местное самоуправление, распределение полномочий, государственное управление, ответственность, полномочия.

Введение

Современный государственный строй невозможен без органов местного самоуправления. Именно они призваны отражать интересы граждан в пределах соответствующих территориальных общин и быть основой выработки оптимальных общественных решений как по сути проблем, стоящих перед обществом, так и в отношении учета интересов общественных групп при решении этих проблем [Дунаева, 2015, 238-240]. Однако общественно значимый результат деятельности органов местного самоуправления достижим при условии, не только выполнения ими задач, касающихся реализации общественных потребностей, благодаря использованию предоставленных законодательством полномочий, но и обеспечения полноты ответственности этих органов перед гражданами за решения, принимаемые от имени соответствующих территориальных общин.

Вопросы совершенствования и реформирования института полномочий и ответственности органов местного самоуправления активно обсуждаются в практике государственного управления как развитых, так и развивающихся стран. Постсоциалистические государства, в том числе и Россия, в настоящее время находятся в процессе усовершенствования механизмов организации власти, путем переориентации их на демократические и социальные стандарты. Согласно зарубежному опыту, эффективность взаимосвязей между органами государственной власти и органами местного самоуправления зависит от рационального распределения полномочий и ответственности между этими структурами, что в свою очередь является одним из проблемных вопросов в законодательстве о местном самоуправлении, как с точки зрения его политического и юридического содержания, так и с позиций корректности используемой в соответствующих нормах законодательства терминологии.

Таким образом, в контексте необходимости достижения значительно большего уровня эффективности публичного управления для обеспечения граждан России достаточным количеством и качеством социальных и административных услуг, проблема модернизации современной системы местного самоуправления в РФ приобретает новое концептуальное содержание, а решение вопросов распределения полномочий и ответственности органов местного самоуправления в России является актуальной теоретически и практически значимой задачей. Все это в целом обусловило выбор и направленность проводимого исследования.

Зарубежный опыт решения проблемы взаимодействия государственных администраций и органов местного самоуправления

Прежде всего, следует отметить, что в России, в отличие от развитых стран мира, становление органов местного самоуправления на основе реальной демократии только происходит. При этом имеют место, как бесспорные достижения, так и определенные недостатки

и просчеты, требующие усилий по их исправлению. В первую очередь это касается вопросов формирования и развития актов законодательства, регулирующих разграничение обязанностей и полномочий местных органов власти с органами государственного управления. Именно поэтому в исследованиях по вопросам государства в последнее время все больше внимания уделяется проблемам развития институциональных, организационных и других аспектов деятельности органов местного самоуправления.

В данном случае особую значимость приобретает изучение зарубежного опыта взаимоотношений между государственными администрациями и органами местного самоуправления. Например, законодательство европейских стран предусматривает максимальное разведение сфер компетенции государства (и ее исполнительной власти) с одной стороны, и местного самоуправления - с другой. Местные администрации, названия которых могут варьироваться в зависимости от страны, имеют полномочия преимущественно в пределах тех вопросов, которые относятся именно к сфере компетенции государства. И наоборот, чаще всего совмещение функций государства и исполнительного органа местного самоуправления в странах ЕС характерно как раз для местного самоуправления.

Делегирование полномочий в странах ЕС происходит, как правило, от государственных администраций в представительные органы (а также между органами местного самоуправления), а не наоборот. Практика делегирования полномочий (в частности, связанных с выполнением государственных функций) от государственных административных органов в органы местного самоуправления наиболее распространена в Эстонии, Литве, Федеративной Республике Германии, Чехии.

В то же время ограничения самоуправления на региональных уровнях характерны для унитарных государств, относительно централизованных. Данное ограничение может существовать в следующих формах:

- 1) наделение представительного органа сугубо совещательными функциями (например, Польша до 1998 г.);
- 2) представительные органы получают только те полномочия, которые делегированы им муниципалитетами. Так, в Финляндии на региональном уровне могут существовать объединения муниципалитетов (чаще всего добровольные), которым органы местного самоуправления имеют право делегировать полномочия по медицинскому и социальному обеспечению, профессиональному образованию, водо- и электроснабжению;
- 3) отсутствие органов местного самоуправления на тех уровнях, где функционируют местные государственные администрации (например, Болгария).

Основные проблемы местного самоуправления РФ

Переходя более подробно к анализу особенностей закрепления полномочий за органами местного самоуправления РФ и проблем, связанных с их реализацией, следует отметить,

что в соответствии со ст. 132 Конституции РФ указанные органы имеют право на получение отдельных государственных полномочий с передачей материальных и финансовых средств (ст.132 Конституции РФ). Также, в соответствии с частью 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления» порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности этих органов определяются уставом муниципального образования (ФЗ №131).

При этом следует обратить внимание на следующий факт - в ходе научно-исследовательской работы Государственной Думы РФ, предусматривающей анализ 567 федеральных законов, касающихся вопросов местного самоуправления, выявлено, что органам местного самоуправления делегированы полномочия, которые выходят за рамки вопросов местного значения, но при этом они не переданы в установленном порядке в качестве федеральных государственных полномочий [Справочно-аналитические материалы..., 2003]. Кроме того, имеется ряд полномочий, по которым не определена правовая природа. Это полномочия, прямо закрепленные за органами местного самоуправления, но вызывающие сложности с их однозначным отнесением к тем или иным вопросам местного значения.

Резюмируя изложенное, отметим, что ключевой проблемой распределения полномочий органов местного самоуправления в России является низкий уровень их субъектности и пренебрежение принципом субсидиарности.

Изучение природы ответственности органов местного самоуправления в России, позволило установить, что в отечественном законодательстве выделено три вида ответственности, которую несут органы местного самоуправления: ответственность перед населением муниципального образования, перед государством и перед физическими и юридическими лицами. Однако размытость на государственном уровне концепции правового регулирования ответственности субъектов, реализующих право на местное самоуправление, отрицательным образом отражается на правоприменительной практике.

Так, конечная ответственность (ответственность перед конечным получателем услуги) за надлежащее исполнение делегированных полномочий лежит на государстве, при этом органы местного самоуправления несут юридическую ответственность по делегированным полномочиям перед государством, но не перед конечным получателем [Боев, 2015, 41-43]. Базисом юридической ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц перед населением, государством, физическими и юридическими лицами является конституционная норма, которая обязывает органы власти, граждан и их объединения соблюдать Конституцию и законы, соответствующие нормы законодательства о местном самоуправлении. Конкретное закрепление положения об ответственности местного самоуправления получили в Федеральном законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Однако существующее нормативно-правовое обеспечение и практика его применения позволяет утверждать, что институт ответственности органов местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий является одним из наименее разработанных как в правовой науке, так и в законотворческой инициативе Российской Федерации и ее субъектов.

Кроме того, в отечественной практике не учтены новейшие мировые тенденции муниципальной деятельности с учетом децентрализации власти, а также упущены из вида общественные трансформации, происходящие в стране. Также отсутствует целостное изучение модернизационного и интеграционного контекста распределения полномочий, ресурсов и ответственности за органами местного самоуправления.

Таким образом, не вызывает сомнения тот факт, что устранение проблем, сопровождающих распределение полномочий и ответственности органов местного самоуправления в РФ, во-первых, невозможно без обновления нормативно-правовой базы.

Современная система законодательства о местном самоуправлении в РФ нуждается в совершенствовании на основе укрепления организационной, правовой, финансовой, материальной, административной самостоятельности местного самоуправления, использования успешных зарубежных практик административно-территориального устройства и принципов децентрализации, деконцентрации, вездесущности, субсидиарности, единства системы публичной администрации.

К неотложным проблемным вопросам, требующим решения, следует отнести такие:

1) определение четкой территориальной основы для деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти, которая способна будет обеспечить доступность и надлежащее качество публичных услуг, предоставляемых этими органами, а также необходимую для этого ресурсную базу;

2) создание надлежащих материальных, финансовых и организационных условий для обеспечения осуществления органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий;

3) разграничение полномочий в системе органов местного самоуправления и органов государственной власти на различных уровнях административно-территориального устройства по принципу субсидиарности и на основе децентрализации власти;

4) внедрение механизма государственного контроля за соответствием Конституции и законам РФ решений органов местного самоуправления и качества предоставления населению публичных услуг.

Во-вторых, рациональное распределение полномочий и ответственности между органами государственной власти и органами местного самоуправления требует надлежащего кадрового обеспечения. Поэтому актуализируется задачи формирования и реализации эффективной кадровой политики на местах; совершенствования системы подготовки, переподготовки, повышения квалификации должностных лиц, служащих органов местного

самоуправления, депутатов местных советов; внедрения профессиональных программ подготовки для органов местного самоуправления.

В-третьих, приведение административно-территориального устройства РФ, унаследованного от Советского Союза, в соответствии с требованиями времени и вызовами, с которыми Россия сталкивается в XXI веке. Основными недостатками действующего административно-территориального устройства, которые инициируют проблемы в распределении полномочий и ответственности органов местного самоуправления являются значительные диспропорции между административно-территориальными единицами одинакового уровня, разрывность целостной территории административно-территориальных единиц, пребывание территориальных общин сел, поселков, городов в составе других территориальных общин и на территориях других административно-территориальных единиц.

В-четвертых, надлежащее ресурсное обеспечение местного самоуправления, которое предусматривает:

- 1) наделение органов местного самоуправления финансовыми ресурсами в соответствии с полномочиями;
- 2) обеспечение уплаты налогов на доходы физических лиц исключительно по месту осуществления деятельности работника;
- 3) введение формульных расчетов отраслевых трансфертов и горизонтальной системы выравнивания потенциала местных бюджетов по доходам;
- 4) упрощение механизмов доступа органов местного самоуправления к кредитным ресурсам;
- 5) обеспечение возможности заключения долгосрочных бюджетных обязательств по проектам государственно-частного партнерства.

В-пятых, начало реформы децентрализации, которая предусматривает:

- 1) обеспечение местному самоуправлению базового уровня полномочий на основе принципа subsidiarity;
- 2) реализацию прозрачных механизмов административного надзора органов государственной власти по отношению к органам местного самоуправления, которые не противостоят принципам Европейской хартии местного самоуправления и не блокируют деятельность органов местного самоуправления в случае возникновения спорных вопросов;
- 3) урегулирование вопроса проведения местных референдумов.

Заключение

Подводя итоги проведенного исследования, можно сделать следующие выводы. Государственная власть в РФ остается централизованной, а органы местного самоуправления до сих пор не стали полноценным субъектом территориального развития и представителем интересов соответствующих территориальных общин. До настоящего времени полномочия

органов местного самоуправления остаются ограниченными и нечетко разграниченными, это снижает их способность решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов РФ.

Процесс становления системы местного самоуправления в России продемонстрировал всю сложность эффективного распределения ответственности между государственными органами и муниципальными образованиями. С целью преодоления выявленных трудностей в работе сформулированы рекомендации, предусматривающие обновление нормативно-правовой базы, реализацию действенной кадровой политики, улучшение ресурсного обеспечения местного самоуправления, трансформацию административно-территориального устройства, проведение реформы децентрализации власти.

Библиография

1. Боев А.А. Законность и ответственность местного самоуправления как предмета конституционного надзора // Бизнес в законе. 2015. № 4. С. 41-43.
2. Гуркова С.Г. Некоторые проблемы реализации муниципально-правовой ответственности на примере отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2009. № 2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-problemy-realizatsii-munitsipalno-pravovoy-otvetstvennosti-na-primere-otzyva-deputatov-chlenov-vybornyh-organov-mestnogo>
3. Дунаева Н.С. К вопросу о местном самоуправлении // Гуманитарные научные исследования. 2015. № 11 (51). С. 238-240.
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: <http://constitution.garant.ru/>
5. Кочеткова Н.В. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. С. 39-41.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
7. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика // Иванченко А.В. (ред.) Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2004. С. 73.
8. Справочно-аналитические материалы общероссийской общественной организации «Всероссийский совет местного управления». Актуальные вопросы и задачи совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации // Местное право. 2013. № 2. С. 23-96.

9. Черногор Н.Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (теоретико-правовые проблемы). М.: Юриспруденция, 2006. 176 с.
10. Шевчик Н.А. Государственная власть и местное самоуправление: правовые проблемы взаимодействия: дис... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. 194 с.

The problem of authority and responsibility of local self-government bodies of the Russian Federation

Azat R. Fazulov

PhD in Political Science,
Kazan Federal University,
420008, 18 Kremlyovskaya str., Kazan, Russia Federation;
e-mail: fazulovazat@mail.ru

Abstract

The article analyzes the key problems and difficulties accompanying process of distribution of powers and responsibility of local governments in the Russian Federation. The author specifies their nature and causes. The article also describes the main problems, such as: definition of an accurate territorial basis for activity of local governments; distribution of powers by the principle of subsidiarity and on the basis of decentralization of the power; introduction of the mechanism of the state control of compliance of the Constitution and to acts of the Russian Federation of decisions of local governments and qualities of providing public services to the population. The author uses a systematic method, the analysis of documents and official data, the transition from the particular to the general in the formulation of conclusions and recommendations. The author underlines that elimination of the problems accompanying distribution of powers and responsibility of local governments in the Russian Federation is impossible without updating of standard and legal base. The author offers a number of recommendations concerning overcoming the established difficulties. Updating of standard and legal base, realization of effective personnel policy, improvement of resource providing local government, transformation of the administrative-territorial device, carrying out reform of decentralization of the power seem important.

For citation

Fazulov A.R. (2016) Problema polnomochii i otvetstvennosti organov mestnogo samoupravleniya Rossiiskoi Federatsii [The problem of authority and responsibility of local self-gov-

ernment bodies of the Russian Federation]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 4, pp. 74-83.

Keywords

Local government, distribution of authority, governance, responsibility, authority.

References

1. Boev A.A. (2015) Zakonnost' i otvetstvennost' mestnogo samoupravleniya kak predmeta konstitutsionnogo nadzora [Legality and responsibility of local self-government as subject of the constitutional supervision]. *Biznes v zakone* [Business in law], 4. pp. 41-43.
2. Chernogor N.N. (2006) *Yuridicheskaya otvetstvennost' organov i dolzhnostnykh lits mestnogo samoupravleniya (teoretiko-pravovye problemy)* [Legal responsibility of bodies and officials of local self-government (legal and theoretical issues)]. Moscow: Yurisprudentsiya Publ.
3. Dunaeva N.S. (2015) K voprosu o mestnom samoupravlenii [On local self-government]. *Gumanitarnye nauchnye issledovaniya* [Humanities scientific research], 11 (51), pp. 238-240.
4. Gurkova S.G. (2009) Nekotorye problemy realizatsii munitsipal'no-pravovoi otvetstvennosti na primere otzyva deputatov, chlenov vybornykh organov mestnogo samoupravleniya, vybornykh dolzhnostnykh lits mestnogo samoupravleniya [Some sales problems of municipal and legal responsibility on the example of a feedback of deputies, members of elected bodies of local self-government, elected officials of local self-government]. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya* [Bulletin of Tyumen State University], 2. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-problemy-realizatsii-munitsipalno-pravovoy-otvetstvennosti-na-primere-otzyva-deputatov-chlenov-vybornykh-organov-mestnogo> [Accessed 23/07/16].
5. Kochetkova N.V. (2004) Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' organov i dolzhnostnykh lits mestnogo samoupravleniya pered gosudarstvom [Constitutional and legal responsibility of bodies and officials of local self-government to the state]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 6, pp. 39-41.
6. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [Constitution of the Russian Federation: adopted on December 12, 1993]. Available at: <http://constitution.garant.ru/> [Accessed 23/07/16].
7. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v RF: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 15.02.2016)* [On the general principles of organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended on February 15, 2016)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ [Accessed 23/07/16].

8. Sergeev A.A. (2004) *Mestnoe samoupravlenie v Rossiiskoi Federatsii: pravovaya teoriya i sotsial'naya praktika* [Local self-government in the Russian Federation: legal theory and social practice]. In: Ivanchenko A.V. (ed.) *Konstitutsionnye i zakonodatel'nye osnovy mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional and legislative bases of local self-government in the Russian Federation]. Moscow: Yurisprudentsiya Publ.
9. Shevchik N.A. (2001) *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie: pravovye problemy vzaimodeistviya. Dokt. Diss.* [Public power and local self-government: legal problems of interaction. Doct. Diss.] Tyumen.
10. Spravochno-analiticheskie materialy obshcherossiiskoi obshchestvennoi organizatsii "Vserossiiskii sovet mestnogo upravleniya". Aktual'nye voprosy i zadachi sovershenstvovaniya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii [Help and analytical materials of the all-Russian public organization "All-Russian Council of Local Authority". Topical issues and tasks of enhancement of local self-government in the Russian Federation] (2013). *Mestnoe pravo* [Local law], 2, pp. 23-96.