

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СЕЛЕ

Специалисты справедливо отмечают, что проектирование системы местного самоуправления необходимо осуществлять с учетом региональных особенностей. Во многих районах страны наиболее значимыми из них являются суровые природно-климатические условия, огромные незаселенные пространства, отсутствие дорожной сети, крайне низкая плотность населения. Вместе с тем, как представляется, имеются определенные универсальные научно-методические положения, на которых должна базироваться система местного самоуправления, независимо от региональных особенностей. Огромную роль играет в развитии экономики и территорий, в том числе сельских, необходимость соблюдения определенных базовых условий, основными из которых являются демократизация государственного управления, демонополизация экономики и наличие устойчивых и эффективных институтов власти.

Демократизация государственного управления является основной предпосылкой развития местного самоуправления. Демонополизация собственности обеспечивает формирование многоукладной экономики. На сегодняшний день огромный пробел усматривается в недостаточном развитии местного самоуправления и отсутствие благоприятных условий хозяйствования, с учетом этого, можно сделать вывод, что основные усилия органов власти и экономической науки должны быть сосредоточены в данных направлениях. Государство не выполняет в должной мере свои функции в области экономики, в качестве показателей для контроля выполнения государством можно создать ряд условий, а именно условия хозяйствования которые будут рассчитаны на руководителей средних способностей, создание открытых дверей в агробизнес для каждого гражданина страны, имеющего необходимую подготовку, отсутствие угрозы продовольственной безопасности страны.

Если условия хозяйствования важны для развития экономики, то решающую роль в социальном развитии поселений играет уровень развития

* © Садыкова Ю.В., 2012

местного самоуправления. Актуальность и эффективность данного института власти определяется тем, что уровень развития местного самоуправления является главным показателем степени демократизации общественно-экономической жизни страны. В свою очередь, в современном мире демократизация, то есть децентрализация власти и ресурсов, является ключевым условием социально-экономического развития государства.

Можно смело сказать, что будущее России зависит от развития местного самоуправления. На сегодняшний день борьба за развитие демократии в России осуществляется через местное самоуправление. На основании вышеизложенного можно смело утверждать, что ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» имеет для страны фундаментальное значение, это говорит о необходимости более ответственного подхода к рассмотрению его качества[2].

Развитие местного самоуправления многие связывают с решением социально-экономических проблем территорий, но речь идет о более важном и глубоком процессе об изменении идеологической основы общества на основе формирования в нем отношений, основанных на более справедливых принципах, позволяющих получить высокий социальный и экономический эффект.

В наше время является наиболее актуальным вопрос о существовании в России институт местного самоуправления, дело в том, что данного института власти пока в России фактически не существует. Несмотря на многообразие определений, под местным самоуправлением большинством авторов понимается система регулирования и развития в поселениях социально-экономических и иных отношений по решению вопросов местного характера на основе самоорганизации, на базе, преимущественно, собственных ресурсов, а последние прежде всего, собственные доходы.

В подавляющем большинстве сельских администраций их доля колеблется в пределах 5-7 %, то есть ничтожна. В настоящее время четко видно, что для обеспечения организационной и финансовой самостоятельности органов местной власти (которая закреплена ст. 12 Конституции РФ и Европейской хартией местного самоуправления, ратифицированной Россией в 1996 году) доля этих доходов должна составлять порядка 75 %[2]. В сельских поселениях России этот показатель в 12-15 раз ниже, общепризнанного норматива. Таким образом, в сложившихся условиях невозможно решение местных вопросов «преимущественно, собственными ресурсами».

На районном уровне ситуация складывается не лучшим образом, необоснованно отнесенного к системе местного самоуправления. Новый закон не только не способствует решению социальных проблем, но и создает предпосылки для ухудшения состояния социальной сферы в районе. Как показывает анализ, подобная ситуация складывается во многих районах России. Из этого следует, что районные администрации, как и сельские, в основном, реализуют программы, доведенные сверху, выполняя делегированные полномочия, в результате чего образуется, простор для собственной инициативы самих районов также сведенный к минимуму. Это может говорить только лишь о том, что закон № 131 не создает условия для эффективной работы ни поселенческих, ни районных властей.

Изложенные аргументы убедительно свидетельствуют о том, что в России реально функционирующего института местного самоуправления не существует, следствием чего является незадействованная целая ветвь управления, которая быстрыми темпами ведет к оголению сельских территорий. В данной ситуации негативное влияние неразвитости указанного института значительно сильнее, чем политика неперспективных деревень, идет огромное давление на города, особенно Москву, из-за массового притока населения из других регионов, остается неиспользованным потенциал нации, который по своим масштабам не меньше того, который заключен в нефтегазовом комплексе страны.

Учитывая, что уровень развития местного самоуправления является главным показателем степени демократизации социально-экономической жизни общества, то здесь можно сделать вывод в том, что в результате реформ сформированная в России система общественно-экономических отношений не имеет ничего общего с демократией. До тех пор пока эти отношения не будут изменены в необходимом направлении, сельские территории России не будут развиваться, а бюджетная обеспеченность сельских поселений останется на низком уровне. При отсутствии дееспособного института местного самоуправления, нет реальной демократии, отсутствие условий для формирования гражданского общества, развития территорий, решения многих иных актуальных проблем российского села и общества в целом. Недостатки принятой модели местного самоуправления, дело не только в ФЗ № 131, но и в межбюджетных отношениях, носят не тактический характер, а истекают из ошибочности самой идеологии, заложенной в ее основу. Объясняется это тем, что данная модель, предполагает «дележку

бюджетного пирога», а не преумножение богатств сельских территорий и страны. Иначе говоря, указанная модель не содержит потенциал развития, поэтому не может быть эффективной.

Местное самоуправление, как и вся российская политическая система накапливает положительный опыт функционирования в качестве полноправного института и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования. В связи с этим, выступая на II Общероссийском гражданском форуме, Президент России Д.А. Медведев заметил, что «роль государства состоит именно в том, чтобы представительство интересов граждан было обеспечено в полной мере». Продолжая данную мысль, Президент РФ «непосредственно касается и местного самоуправления, которое само по себе является важнейшим элементом любого демократического общества. Местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы, без указаний и распоряжений сверху, но при этом местное самоуправление не должно быть пародией на народное самоуправление, оно должно быть в полной мере самообеспеченным для выполнения всех функций, закрепленных за ним в соответствии с действующими правилами»[4]. С другой стороны, «созданные за эти годы демократические учреждения должны укорениться во всех социальных слоях. Для этого, во-первых, нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства. И, во-вторых, доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению»[4]. В регионах ресурсы и властные рычаги оказались сконцентрированы в руках региональных властей, а также зависимых от них руководителей районов. Местные элиты были во многом лишены стимулов и возможностей для эффективного управления и включения в процессы модернизации страны, а население практически лишено мотивации активно участвовать в самоуправлении[4]. Наряду со всем поселения оказались лишенными реальных ресурсов, вынуждены действовать в условиях явного недостатка финансовых средств, инфраструктурных и кадровых ограничений. Местному самоуправлению приходится бороться со стремлением вышестоящих уровней публичной власти сконцентрировать ресурсы наверху, а ответственность переложить на нижестоящие структуры. Концепция Федерального закона №131-ФЗ стремилась к максимальной унификации правового регулирования в масштабах страны, оставляя мало места для учета местных особенностей.

Необходимость четкого разграничения предметов ведения заставляла законодателя принимать нормы с размытыми формулировками. На практике регулирующая роль федерального закона оказалась во многом подменена субъективным усмотрением контролирующих органов. Они предъявляют к муниципальным органам требования, основанные, с одной стороны, на условии четкого соблюдения единой федеральной регламентации форм осуществления местного самоуправления, а с другой на собственном понимании размытых правовых норм, не исключающих, к сожалению, двойственного толкования[5].

Проблемам местного самоуправления в России зачастую не уделяется должного внимания в связи с тем, что этот уровень власти, не отвечающий за постановку и решение глобальных стратегических задач, представляется многим малозначимым. Напротив, местное самоуправление, являясь нижним властным уровнем, выступает в качестве фундамента всей структуры общественно-властных отношений.

В настоящее время утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г., подготовлена Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации. Движение вперед требует также и разработки нормативного закрепления концепции новой российской муниципальной политики.

Существенным фактором становления местного самоуправления становится максимальное включение в процесс управления территорией непосредственно населения муниципальных образований. Органы местного самоуправления должны предельно в большем объеме стимулировать инициативу, самостоятельность и ответственность граждан в делах местного сообщества. Добиться этого можно при умелом и заинтересованном использовании различных форм муниципальной демократии, а именно право жителей муниципального образования присутствовать на заседаниях представительного органа, иметь возможность быть выслушанным представительным органом муниципального образования, его главой и иными должностными лицами, принимать участие в массовом обсуждении вопросов жизни муниципального образования, иметь возможность принимать решение в вопросах местного значения при отказе от властных методов взаимодействия и сотрудничества вместе с должностными лицами.

В современных условиях одна из главных задач муниципалитетов состоит в создании постоянно действующей системы информационного диа-

лога власти и населения. Эта система должна обеспечивать оперативное и полное информирование населения о положении дел в органах власти и осуществлять постоянное изучение общественного мнения с целью повышения эффективности работы органов власти.

В настоящее время эффективность решения проблем развития местного самоуправления на отдельной территории во многом зависит от эффективности управления конкретного муниципального образования, чтобы повысить эту эффективность можно только в случае применения новейших технологий муниципального управления. В целом реализация инновационных технологий муниципального менеджмента, адаптированных к конкретным условиям социально-экономического развития муниципального образования, сможет повысить эффективность муниципального управления в конкретном муниципальном образовании, поспособствует качественно более высокому уровню развития местного самоуправления во всей стране[7].

На федеральном, региональном и местном уровнях в большей части сформирована необходимая нормативно-правовая база, создаются условия для поступательного развития экономики и социальной сферы в муниципальных образованиях. В Российской Федерации построена современная унифицированная модель территориальной организации местного самоуправления с разными видами муниципальных образований, которая реализуется в городских и сельских поселениях, муниципальных районах, а также в городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Совершенствование института местного самоуправления в современной России требует дальнейшего его научного исследования и, на этой основе, разработки действенных эффективных механизмов его функционирования.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.[2]
2. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. [2]
3. Кодина Е.А., Филиппов В.Н., Хромов Д.Р. и др. Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году. М.[3]
4. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы. М.[4]
5. Киричук С.М. Состояние и перспективы реформы местного самоуправления в свете Послания Президента Российской Федерации. // Аналитический вестник Совета Федерации. 2008. [4]
6. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40.[5]
7. Пузанов А., Рагозина Л. Отчуждение местной власти. // Pro et Contra. 2007. Т. 11.[7]
8. Муниципальное право. / Под ред. С.Е. Чанова. М., 2007.
9. Совершенствование правового регулирования — основа для устойчивого развития территорий. // Муниципальное право. 2010.
10. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2009.
11. Уваров А.А. Местное самоуправление в России. М., 2008.
12. Юшина Е.А. Муниципальное хозяйство как объект муниципального управления. // Микроэкономика. 2010.