

О ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Е. Н. Митяева

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Поступила в редакцию 12 февраля 2015 г.

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы, связанные с проблемами реализации муниципальной политики, необходимостью разработки общегосударственного концептуального документа, закрепляющего основные ее направления, ориентированные на развитие гражданского общества, повышение качества жизни населения, уровня доверия к власти.

Ключевые слова: муниципальная политика, местное самоуправление, государственная власть, гражданское общество, демократизация.

Abstract: the article deals with problems connected with municipal policy implementation, the necessity of the national conceptual document development, reinforcing its main directions aiming at the civil society development, improving the population life quality and the level of confidence in the authorities.

Key words: municipal policy, local self-government, state power, civil society, democratization.

В последнее время вопрос модернизации механизмов реализации муниципальной политики приобретает все большую значимость. Это объясняется тем, что на современном этапе приоритетным направлением развития России является принятие мер, ориентированных на повышение качества жизни населения, обеспечение соблюдения конституционных прав граждан, формирование гражданского общества, способного и, самое главное, желающего участвовать в управлении общественными делами.

Кроме того, учитывая то, что именно на местном уровне осуществляется наиболее тесное взаимодействие власти и населения, одной из главных задач государства, как субъекта публичных правоотношений, обладающего полномочиями по определению общих принципов организации местного самоуправления, является обеспечение его функционирования в соответствии с демократическими устоями. Очевидно, что достичь этой цели возможно только при обеспечении демократизации всех общественно-политических институтов страны.

На современном этапе демократизация местного самоуправления еще далека от завершения. На пути совершенствования данного процесса имеется серьезная проблема, связанная с оторванностью власти от общества, которая, как представляется, имеет комплексный характер. С одной стороны, она выражается в низкой гражданской активности населения, в нежелании жителей участвовать в управлении общественными делами, с другой – в неготовности и нежелании органов местного самоуправления и их должностных лиц взаимодействовать с населением.

Данную ситуацию усугубляет и недостаточная эффективность государственной политики, проводимой в отношении местного самоуправления федеральными и региональными органами власти.

Наличие указанной проблемы можно объяснить тем, что современному российскому обществу, сформировавшемуся в советский период развития нашей страны, когда местное самоуправление входило в систему государственного управления, все еще сложно осознавать, что именно оно является главным участником местного самоуправления. Кроме того, имеющая место отстраненность муниципальных чиновников от народа обусловлена не только несовершенством демократических принципов местного самоуправления, но и его низкой финансовой обеспеченностью, которая препятствует решению органами местного самоуправления проблем жителей, что в основном и является причиной нежелания и неготовности должностных лиц местного самоуправления вести диалог с населением, при этом признаваясь в своей неспособности исполнять полномочия по решению вопросов местного значения.

На наш взгляд, такое положение дел обуславливается отсутствием общегосударственной Концепции совершенствования муниципальной политики, имеющей межотраслевой характер, затрагивающей все сферы жизнедеятельности населения, потребность в разработке которой уже давно назрела, и, как следствие, несогласованностью действий органов государственной власти и местного самоуправления в указанной сфере.

Данное утверждение подтверждается выводами, содержащимися в Итоговом докладе «Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути

совершенствования», подготовленном Институтом современного развития и Центром политических технологий с участием экспертов Института экономики РАН и Всероссийского совета местного самоуправления: «Как представляется, системное решение проблем местного самоуправления предполагает принятие основополагающего концептуального документа, закрепляющего принципы и основы муниципальной политики Российской Федерации. Это может быть Концепция (Стратегия; Основные направления муниципальной политики)» [1].

Отечественный и зарубежный опыт государственного строительства убедительно свидетельствует, что важнейшими условиями успешного решения задач экономического и социального развития страны, повышения уровня и качества жизни населения являются кардинальное повышение эффективности местного самоуправления, деятельности органов государственной и местной власти, прежде всего исполнительной, восстановление доверия между обществом и властью, формирование эффективного механизма их взаимодействия [2]. Проблемы эффективности исполнительной власти традиционно решаются через взаимодействие органов государства с гражданским обществом. При этом понимается не система «слияния властей», как это было в советский период, а система достаточно жесткого разделения властей, где необходим постоянный диалог с избирателем и не только через депутатов законодательных собраний разных уровней, но и через систему общественных палат, Национальных палат и т.д. [3].

К сожалению, в нынешних условиях развития нашего государства местное самоуправление, идеализированное Конституцией Российской Федерации, далеко от своей конституционной природы. Несмотря на призывы государственных чиновников к децентрализации власти, что является одним из главных принципов функционирования федеративного государства, местное самоуправление в России все больше становится зависимым от вышестоящих уровней власти, отношения между ними строятся на принципах субординации, формы осуществления местного самоуправления все больше унифицируются.

Такое положение дел в сфере взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления идет вразрез с общепризнанными канонами государственного строительства, в соответствии с которыми «публичная власть в Российской Федерации реализуется трехуровневой системой (федеральная, региональная, местная) на следующих принципах:

1) все три уровня публичной власти являются самостоятельными формами осуществления власти народа;

2) каждый уровень публичной власти обладает собственными конкретными интересами, которые могут не совпадать и даже противоречить интересам иных уровней публичной власти. Все эти интересы признаются равноценными, но отстаивание их должно быть подчинено защите прав и свобод человека и гражданина;

3) каждый уровень публичной власти вправе отстаивать собственные интересы, но не вправе в целях защиты собственных интересов вторгаться в компетенцию иного уровня публичной власти. Конфликтные ситуации подлежат разрешению через согласительные процедуры, а при недостижении согласия – в судебном порядке» [4].

Укрепление «вертикальной» формы взаимодействия, так называемое встраивание местного самоуправления во властную вертикаль, – это как минимум самый непродуктивный метод взаимодействия государственной власти и местного самоуправления. Построение этого взаимодействия с использованием административного подчинения неизбежно влечет нарушения Конституции Российской Федерации и международных принципов, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления. Таким образом, взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления должно строиться в форме, максимально приближенной к равноправному диалогу, т.е. в «горизонтальной» форме [5].

Далеки от конституционных принципов и правоотношения, складывающиеся в процессе взаимодействия органов местного самоуправления с гражданским обществом. Как уже говорилось выше, на практике муниципальные чиновники не проявляют должную инициативу в выстраивании взаимоотношений с населением, общественными организациями, политическими партиями. Причина тому – стремление отгородиться от поступления дополнительных социальных запросов, проблем населения, которых у органов местного самоуправления итак хватает сполна, при том что ресурсы для их решения (как материальные, так и человеческие) значительно ограничены.

В сложившихся условиях местная власть активизирует свою деятельность по привлечению гражданского общества к участию в осуществлении местного самоуправления в основном только тогда, когда без его участия не обойтись. Речь идет о тех мероприятиях, в которых население как источник власти в соответствии с действующим законодательством должно принимать непосредственное участие – это местные референдумы, муниципальные выборы, публичные слушания по обсуждению проектов муниципальных правовых актов по отдельным вопросам местного значения.

Следует отметить, что заинтересованность местных властей в привлечении граждан к участию в указанных мероприятиях обусловлена не только требованиями законодательства, но и невозможностью без их проведения решить такие важные вопросы, как формирование органов местного самоуправления, преобразование муниципального образования, принятие проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, программы развития муниципального образования, других значимых правовых актов. Кроме того, от принятых населением решений часто зависит дальнейшая судьба конкретных персон – руководителей муниципалитетов, что также является причиной активизации их взаимодействия с населением в периоды проведения выборных кампаний.

Нельзя не отметить еще одну проблему, связанную с дисбалансом во взаимоотношениях между органами местного самоуправления. В соответствии с действующим законодательством глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования, а представительный орган имеет контрольные полномочия над деятельностью местной администрации – исполнительно-распорядительным органом муниципального образования. В то же время на практике в связи с тем, что депутаты, а зачастую и главы муниципальных образований не обладают соответствующими знаниями в области муниципального управления, главенствующую роль в принятии управленческих решений играют в основном местные администрации. Незрелость представительных органов большинства муниципалитетов, главной целью которых является обеспечение функционирования системы муниципальной представительной демократии, подтверждается также и низкой штатной численностью аппаратов их управления, а часто и полным их отсутствием.

С учетом названных обстоятельств, наличие которых, безусловно, препятствует дальнейшему развитию местного самоуправления в русле соблюдения конституционных принципов, предлагаемый к разработке концептуальный документ, закрепляющий основные направления муниципальной политики, ориентированной на развитие гражданского общества, повышение качества жизни населения и, как следствие, уровня его доверия к власти, должен содержать нормы:

– четко определяющие роль федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, гражданского общества как обязательных участников ее реализации;

– гарантирующие права граждан, общественных объединений, политических партий на участие в осуществлении местного самоуправления и предусматривающие конкретные меры ответственности должностных лиц за нарушение этих прав;

– стимулирующие население к участию в осуществлении местного самоуправления, в первую очередь посредством дальнейшего развития системы территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) за счет применения механизмов повышения его эффективности, снятия бюрократических барьеров при создании органов ТОС;

– предусматривающие введение в общеобразовательные школьные программы такого учебного предмета, как «Основы местного самоуправления» с целью формирования правового сознания и правовой грамотности подрастающего поколения в данной сфере;

– предусматривающие повышение уровня квалификации и компетентности представителей публичной власти, наиболее тесно взаимодействующих с населением: лиц, замещающих муниципальные должности, должности муниципальной службы, депутатов, активистов ТОС;

– предусматривающие планомерное повышение фондов оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, должности муниципальной службы, обслуживающих специалистов с целью повышения престижа работы в органах местного самоуправления, привлечения в них высококвалифицированных специалистов;

– предусматривающие дополнительные квалификационные требования к государственным должностям, должностям государственной гражданской службы, дающие преимущества при их замещении лицам, ранее замещавшим муниципальные должности, должности муниципальной службы с целью повышения уровня компетентности кадрового состава органов государственной власти в области обеспечения функционирования системы местного самоуправления;

– обеспечивающие перераспределение полномочий между государством, регионами и муниципальными образованиями с целью наделения последних только теми полномочиями по решению вопросов местного значения, которые имеют непосредственное отношение к вопросам жизнеобеспечения населения (к примеру, исключение из вопросов местного значения муниципалитетов с передачей на государственной уровень таких вопросов, как организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, дополнительного образования детей; организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией и др.);

– упорядочивающие процесс наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями за счет сокращения их перечней и повышения объемов их финансового сопровождения;

– исключающие размытость в формулировании вопросов местного значения муниципалитетов (на-

пример, участие в ..., создание условий для ..., оказание содействия в ...);

– обеспечивающие повышение финансового потенциала муниципальных образований за счет перераспределения налоговых поступлений между бюджетами всех уровней в пользу бюджетов муниципалитетов, в первую очередь по тем налогам, собираемость которых зависит от результатов деятельности муниципальных образований (налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций, налог на добавленную стоимость);

– предусматривающие поддержку отдаленных малонаселенных поселений не за счет их укрупнения, тем самым еще больше отдаляя население от власти, а за счет повышения их финансового потенциала посредством применения государственных (региональных) нормативов бюджетной обеспеченности в расчете на душу населения (в первую очередь, в целях сглаживания проблемы низкого уровня обеспеченности отдаленных малонаселенных поселений социальной и инженерной инфраструктурой).

Очевидно, что для достижения успеха в развитии местного самоуправления посредством разработки и применения на практике общегосударственной Концепции совершенствования муниципальной политики немаловажным является обеспечение согласованности и эффективности предлагаемых к реализации мер. Кроме того, при разработке данного концептуального документа необходимо обеспечить соблюдение интересов всех участников публичных правоотношений в области местного самоуправления и в первую очередь – гражданского общества. Ведь как справедливо заметил В. В. Пылин: «...успех реформ и модернизации зависит не столько от желаний и целей органов власти, сколько от выбора таких путей, которые обеспечивали бы им опору в народе. Ключевой вопрос состоит в осознании того, что обновление жизни возможно лишь на основе свободы, самодет-

дарственной службы при Президенте РФ (Воронежский филиал)

Митяева Е. Н., аспирант кафедры политологии и политического управления

E-mail: evg_mityaeva@mail.ru

Тел.: 8-950-756-77-38

The Russian Presidential Academy of National Economy

тельности и участия самого народа в осуществлении власти законодательной и в контроле над властью исполнительной. Только при этом мы сможем пробудить у людей сопричастность к необходимым в обществе демократическим преобразованиям, возродить нравственные стандарты, обеспечить разумный баланс между индивидуальными и коллективными интересами» [6].

ЛИТЕРАТУРА

1. Местное самоуправление в России : состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. – М. : Экон-Информ, 2009. – 524 с.

2. Пылин В. В. Готовы ли россияне осуществлять свою жизнедеятельность на современных принципах демократии? / В. В. Пылин // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Маликов Д. А. Политические проблемы трансформации роли исполнительной власти в эпоху глобализации / Д. А. Маликов, А. А. Слинко // Регион : системы, экономика, управление. – Воронеж, 2014. – № 2(25). – С. 91–94.

4. Борисов Н. Ю. Взаимодействие населения и власти как фактор повышения эффективности местного самоуправления / Н. Ю. Борисов, С. Ю. Тюрина // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 8. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. проф. В. И. Шкагуллы. – 2-е изд., доп. – М. : Юстициформ, 2006.

6. Щепачев В. А. О формах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти / В. А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Российская академия народного хозяйства и госу-

and State Service (Voronezh branch)

Mityaeva E. N., Post-graduate Student of the Political Science and Political Management Department

E-mail: evg_mityaeva@mail.ru

Tel.: 8-950-756-77-38