

## ПРАВО

УДК 342

DOI: 10.21779/2500-1930-2019-34-3-90-95

**М.А. Мирзаев**

### Вопросы реформирования местного самоуправления в России

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала,  
ул. М. Гаджиева, 43а; mirzaev47@mail.ru*

В статье рассматриваются вопросы реформирования современной системы местного самоуправления в России. Актуальность настоящей статьи обуславливается тем, что на современном этапе реформирование местного самоуправления необходимо для создания качественной и работающей системы местной власти в России. Автор анализирует ряд проблем местного самоуправления и попытки их решения путем реформирования законодательных положений, приводит вероятные направления дальнейшего развития местного самоуправления. Одной из глобальных проблем современной России автор называет отстраненность большинства граждан от деятельности местных властей и предлагает пути ее решения, среди которых называет повышение активности граждан. Для этого необходимо усовершенствовать законодательную базу, выработать единые критерии оповещения граждан о месте и времени проведения мероприятий на местном уровне. Делается вывод о том, что для решения проблем местного самоуправления необходимо улучшение форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, государственная власть, реформы, муниципальное образование, федеральное законодательство, гражданское общество.

Местное самоуправление является одним из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является как формой самоорганизации граждан, так и неотъемлемой частью гражданского общества, уровнем государственной власти и элементом рыночной экономической системы. Как отмечают С.О. Харламов и Л.В. Кинчене, с которыми следует согласиться, «XX в. принес понимание того, что демократическое, правовое государство, гражданское общество могут решать свои основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления» [1, с. 116].

Что же представляет собой местное самоуправление, каково его значение? Сущность местного самоуправления состоит в вовлечении жителей в решение вопросов их жизнедеятельности. Следовательно, местное самоуправление представляет собой явление самоорганизации социума, демократии, важнейшую форму народовластия [2, с. 170]. Наиболее полно сущность и значение местного самоуправления отразил А.А. Кизеветтер в работе «Местное самоуправление в России». Он выделил три этапа формирования местного самоуправления. На первом этапе местное самоуправление появляется как естественное восполнение неразвитого аппарата правительственный учреждений, не способного охватить своим воздействием все стороны народной жизни. Затем государство проходит через этап «полицейского» бюрократического ведения дел граждан, при этом бывшее «местное самоуправство» пресекается. Подсказанная жизнью критика полицейского государства намечает дальнейший высший тип

государственной организации, основанный на включении общественного представительства в круг действующих государственных учреждений. На данном этапе приходит осознание того, что существуют функции, которые целесообразно поручать органам общественного самоуправления [3].

Думается, следует согласиться с Е.В. Булах в том, что «когда государственная власть еще не включает сознательно в программу своей деятельности удовлетворение целого ряда народных потребностей, эти потребности поневоле начинают удовлетворяться помимо органов публичной власти. Такой порядок вещей свидетельствует не о широте общественного самоуправления, а о низкой степени государственного развития вообще» [4]. Вследствие этого большинство вопросов местного значения решаются на уровне местного самоуправления. Так, В.С. Санникова пишет, что «в России, хотя не с абсолютной уверенностью, но можно говорить о существовании высшего типа организации, так как местному самоуправлению Конституцией переданы в ведение вопросы местного значения, выполнение которых на местах более целесообразно; при этом государство на уровне федерального законодательства закрепляет определенные гарантии местного самоуправления как неотъемлемого права жителей муниципального образования» и добавляет, что в настоящее время остро стоит вопрос о необходимости реформирования законодательных положений с целью устранения противоречий между федеральным законодательством о местном самоуправлении и избирательным законодательством, приведения текущих положений закона в соответствие с современными реалиями [5, с. 204].

Отметим также, что, несмотря на наличие на сегодняшний день достаточных материальных возможностей для эффективной реализации деятельности местного самоуправления в Российской Федерации, можно сказать, что оно находится на начальной стадии своего развития. Ряд институтов, закрепленных в российском законодательстве, по самым разным причинам не действуют в качестве демократических. Как отмечают И.В. Леонтьева и В.И. Фадеев, «местное самоуправление в современной России еще не твердо стоит на ногах и нуждается в государственной поддержке. Укрепление местного самоуправления имеет огромное политическое, экономическое и социальное значение, является одним из ключевых условий устойчивого социально-экономического развития России» [6, с. 114; 7, с. 396].

Следует также подчеркнуть, что реформирование местного самоуправления, несомненно, проводится с целью повышения эффективности управления. В связи с этим Н.П. Алешкова пишет: «Важно только понимать, что эффективность означает не только четкую передачу управленческих импульсов в рамках административной системы, но и результат управленческой деятельности – обеспечение населения качественными услугами государства, на которые должны идти выплачиваемые гражданами налоги. Об этом и не должны забывать авторы любых реформ в области управления» [8, с. 95].

Как представляется, стоит согласиться с Д.С. Дубровой в том, что « дальнейшее движение по совершенствованию системы не может обойтись без тщательной теоретической проработки данного вопроса и без учета специфики института местного самоуправления в различных субъектах федерации, в разных регионах» [9, с. 170].

Все сказанное, по мнению Н.Н. Перетокиной, свидетельствует о том, что «формирование качественной и работающей системы местной власти в России – это довольно сложный и длительный процесс, который сегодня находится в стадии развития и связан с множеством нерешенных проблем» [10, с. 187].

Глобальной проблемой российского местного самоуправления можно назвать то, что большинство граждан отстранены от деятельности местных властей. Вследствие отсутствия реального результата от своего участия в осуществлении местного самоуправления жители муниципальных образований не проявляют инициативы, поэтому следует повысить активность граждан. Для этого необходимо улучшить одну из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, а именно публичные слушания путем создания механизма учета мнения населения. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены только общие положения, тогда как это должно быть прописано в муниципальных правовых актах. Поэтому зачастую не представляется возможной реализация закрепленных на федеральном уровне форм непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления в связи с отсутствием данной процедуры. В силу сказанного считаем необходимым закрепить за местными властями обязанность включать в уставы муниципальных образований и другие местные акты, все вопросы, порядок реализации которых должен регламентироваться ими.

Для повышения активности граждан также можно улучшить систему информирования граждан о деятельности органов местного самоуправления. На сегодня множество муниципальных образований имеют сайты в Интернете. Но в целом можно отметить недостаток актуальной информации у граждан. Возникла необходимость в выработке единых критериев относительно оповещения граждан о месте и времени проведения мероприятий на местном уровне. Так, к примеру, по мнению большинства ученых, низкая активность граждан муниципальных образований при проведении публичных слушаний вызвана неудовлетворительной системой их оповещения.

В связи со сказанным считаем интересными предложения по внедрению новых форм реализации населением власти на местном уровне. Так, С.С. Зенин предлагает наряду с публичными слушаниями ввести электронные публичные слушания. Он пишет, что «электронные публичные слушания должны в обязательном порядке проводиться по всем вопросам, по которым проводятся сами публичные слушания» [11, с. 30]. Благодаря этому можно повысить качество принимаемых решений, так как оно зависит от количества высказанных мнений и взглядов. Проведение электронных публичных слушаний может быть включено в стадию подготовки публичных слушаний. Жители муниципального образования обсуждают вопросы, вынесенные на публичные слушания до проведения самих публичных слушаний. Такое нововведение должно способствовать привлечению большего количества жителей муниципального образования для участия в публичных слушаниях.

Таким образом, улучшение законодательной базы, содержащей регулирование форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, механизмов их реализации и способов информирования граждан о деятельности органов местного самоуправления, способно решить проблему восприятия местного самоуправления как приданка государственной власти и повысить активность жителей муниципальных образований в осуществлении власти на местном уровне.

Специфика муниципальных правовых отношений с точки зрения их тематического состава заключается в том, что они будут считаться таковыми только в том случае, если по крайней мере одна их часть является населением муниципального образования. Поэтому основными задачами муниципальной деятельности являются улучшение условий жизни граждан, создание благоприятных условий для жизни населения муниципалитета.

Право законодательных органов субъектов Российской Федерации регулировать вопросы местного самоуправления, не регулируемые федеральным законодателем, без нарушения норм, опубликованных на федеральном уровне, прямо вытекает из Конституции Российской Федерации. Организация демократии на местном уровне делает естественным и необходимым переход к полному законодательному регулированию строительства и реализации муниципальной государственной власти. Но увеличение роли права в области муниципальных правовых отношений не должно приводить к сокращению процессов демократизации власти на местном уровне.

Поэтому как общие гарантии прав местного самоуправления можно рассматривать те экономические, политические отношения, духовные основы и ценности общества, которые служат предпосылками для стимулирования развития местного самоуправления; обеспечивают определенную стабильность и устойчивость в деятельности местного самоуправления; создают реальные возможности для наиболее полного осуществления норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.

### **Выводы**

Развивать институт местного самоуправления необходимо на основе строгого соблюдения конституционных принципов, а не моделировать теории.

С целью повышения активности граждан необходимо совершенствовать способы информирования граждан о деятельности органов местного самоуправления, а также формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, механизмов их реализации, прежде всего такую форму непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как публичные слушания путем создания механизма учета мнения населения, а также путем введения электронных публичных слушаний.

Для непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления полагаем необходимым совершенствовать законодательную базу, закрепить обязанность местных властей включать в уставы муниципальных образований и другие местные акты все вопросы, которые должны регламентироваться ими.

### **Литература**

1. Харламов С.О., Кинчене Л.В. Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 6. – С. 115–117.
2. Юхименко О.С. К вопросу о сущности местного самоуправления в России // Социология власти. – 2008. – № 2. – С. 169–179.
3. Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России: исторический очерк. – М.: Издание журнала «Русская мысль», 1910.
4. Булах Е.В. Формы местного самоуправления в политической системе современной России: анализ территориального общественного самоуправления: дис. ... канд. полит. наук. – Владивосток, 2007.
5. Санникова В.С. Взаимодействие органов местного самоуправления с населением // Духовная сфера общества. – 2016. – № 13. – С. 202–208.
6. Леонтьева И.В. Современные проблемы развития системы местного самоуправления в России // Вестник Института мировых цивилизаций. – 2017. – № 14. – С. 114–121.

7. *Фадеев В.И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex russica.* – 2014. – № 4. – С. 396–412.
8. *Алешкова Н.П.* Некоторые проблемы правового регулирования организации территориального общественного самоуправления в городах // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 6 (55). – С. 95–99.
9. *Дуброва Д.С.* Реформирование системы местного самоуправления в России: проблемы и перспективы // Инновационное развитие современной науки: проблемы, закономерности, перспективы: сб. ст. X Межд. науч.-практ. конф. 2019. (г. Пенза, 20 января). – Пенза, 2019. – С. 169–171.
10. *Перетокина Н.Н.* О проблемах и перспективах развития местного самоуправления в России на современном этапе // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 1. – С. 187–190.
11. *Зенин С.С.* Электронные публичные слушания // Юридический мир. – 2008. – № 1. – С. 30–31.

### References

1. *Kharlamov S.O., Kinchene L.V.* Kontseptsiya razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. – 2013. – № 6. – С. 115–117.
2. *Yukhimenko O.S.* K voprosu o sushchnosti mestnogo samoupravleniya v Rossii // Sotsiologiya vlasti. – 2008. – С. 169–179.
3. *Kizevetter A.A.* Mestnoe samoupravlenie v Rossii. Istoricheskii ocherk // Izdanie zhurnala «Russkaya mysl», Tipografiya Imperatorskogo moskovskogo universiteta, 1910.
4. *Bulakh E.V.* Formy mestnogo samoupravleniya v politicheskoi sisteme sovremennoi Rossii: analiz territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya: dis. ... kand. polit. nauk. Vladivostok, 2007.
5. *Sannikova V.S.* Vzaimodeistvie organov mestnogo samoupravleniya s naseleniem // Dukhovnaya sfera obshchestva. – 2016. – № 13. – С. 202–208.
6. *Leont'eva I.V.* Sovremennye problemy razvitiya sistemy mestnogo samoupravleniya v Rossii // Vestnik Instituta mirovykh tsivilizatsii. – 2017. – № 14. – С. 114–121.
7. *Fadeev V.I.* Mestnoe samoupravlenie v Rossii: istoricheskii opyt i sovremennaya praktika pravovogo regulirovaniya // *Lex russica.* – 2014. – № 4. – С. 396–412.
8. *Aleshkova N.P.* Nekotorye problemy pravovogo regulirovaniya organizatsii territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v gorodakh // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava. – 2015. – № 6 (55). – С. 95–99.
9. *Dubrova D.S.* Reformirovaniye sistemy mestnogo samoupravleniya v Rossii: problemy i perspektivy // Innovatsionnoe razvitiye sovremennoi nauki: problemy, zakonomernosti, perspektivy: sb. st. X mezhdunar. nauch.-prakt. konf. – 2019. – С. 169–171.
10. *Peretokina N.N.* O problemakh i perspektivakh razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii na sovremennom etape // Vestnik ekonomiceskoi bezopasnosti. – 2016. – № 1. – С. 187–190.
11. *Zenin S.S.* Elektronnye publichnye slushaniya // Yuridicheskii mir. – 2008. – № 1. – С. 30–31.

Поступила в редакцию 2 сентября 2019 г.

UDC 342

DOI: 10.21779/2500-1930-2019-34-3-90-95

## **Issues of reforming local self-government in Russia**

*M.A. Mirzayev*

*Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; mirzaev47@mail.ru*

The article deals with the issues of reforming the modern system of local self-government in Russia. The relevance of this article is due to the fact that at the present stage the reform of local government is necessary for the formation of a quality and working system of local government in Russia. The author analyzes a number of problems of local self-government and attempts to solve them by reforming legislative provisions, gives probable directions of further development of local self-government. According to the author, the detachment of the majority of citizens from the activities of local authorities is one of the global problems of modern Russia, the author offers ways to solve it among which he calls the increase in the activity of citizens. To increase the activity of citizens, the author considers it necessary to improve the legislative framework, to develop common criteria for notifying citizens about the place and time of events at the local level. The author concludes that to solve the problems of local self-government it is necessary to improve the forms of direct implementation of local self-government by the population.

**Keywords:** *local self-government, state power, reforms, municipal formation, Federal legislation, civil society.*

*Received 2 September, 2019*