
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

СОЦИАЛЬНЫЕ И ФИНАНСОВЫЕ ГАРАНТИИ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

© 2016 г. Марат Селирович Шайхуллин¹

В статье на основе анализа нормативных правовых актов и специально-юридических исследований уточнены конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в контексте социальной направленности и финансовой самостоятельности местных органов власти. С позиции усовершенствования социальных гарантий предложен новый подход, ориентирующий муниципальные органы власти на работу по повышению активности гражданского населения в развитии местного самоуправления. Выявлены проблемы реализации финансовых гарантий, предоставленных местному самоуправлению, и предложены пути их преодоления.

In article on the basis of the analysis of regulations and special and legal researches constitutional and legal guarantees of local self-government in the context of a social orientation and financial independence of local authorities are specified. From a position of improvement of social guarantees the new approach focusing municipal authorities on work on increase of activity of the civilian population in development of local self-government is offered. Problems of realization of the financial guarantees provided to local self-government are revealed, and ways of their overcoming are offered.

Ключевые слова: социальный, финансовый, гарантия, правовое регулирование, государственный, муниципальный, местное самоуправление, реализация, население, местный, право, полномочия.

Key words: social, financial, guarantee, legal regulation, state, municipal, local self-government, realization, population, local, right, powers.

Задача органов государственной и муниципальной власти создавать гарантии для местных институтов означает их целенаправленную деятельность по исполнению норм, закрепленных в Конституции РФ 1993 г., федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Федерации, муниципальных правовых актах, регулирующих различные стороны функционирования местного самоуправления в нашей стране.

В настоящее время особую значимость и роль приобретают **социальные гарантии** местного самоуправления. Здесь речь идет не о социальной помощи и поддержке граждан, поощрении органами местного самоуправления жилищного строительства и т.п., а именно о социальных гарантиях местного самоуправления, под которыми должны пониматься формы, средства и методы аккумуляции людского потенциала и привлечения его для развития демократии на местном уровне с учетом экономических возможностей субъек-

тов государственного и муниципального права. С.С. Алексеев отмечал, что утверждение во всем обществе социальной ответственности дает импульсы развитию в обществе демократического политического режима².

Социальные гарантии местного самоуправления необходимо рассматривать, исходя из двух основных подходов. При первом подходе социальные гарантии местного самоуправления целесообразно рассматривать как систему приемов, средств и методов вовлечения граждан в процесс обсуждения: планов развития населенных пунктов, местных вопросов, аспектов публичного представительства, проблем, имеющих значение для местных сообществ. При втором подходе есть смысл рассматривать социальные гарантии местного самоуправления в качестве материальной базы, обеспечивающей благоприятные условия для реализации форм непосредственного волеизъявления, развития институтов местного самоуправления, функционирования самоуправленческих, творческих, коллективных общественных институтов. С одной стороны, следует активно вовлекать граждан в процессы развития местного самоуправления, с другой – необходимо создать

¹ Доцент кафедры теории государства и права и международных отношений ЧОУ ВО «Восточная экономико-юридическая гуманитарная академия» (Академия ВЭГУ) (г. Уфа), кандидат юридических наук, доцент (E-mail: selir07@mail.ru). Marat Shaykhullin, associate Professor of Department of theory of state and law and international relations of the Eastern Economics and law humanitarian Academy (s. Ufa), PhD in Law, associate Professor (E-mail: selir07@mail.ru).

² См.: Алексеев С.С. Собр. соч. В 10-ти т. Т. 4: Линия права. Концепция. Соч. 1990–2009 гг. М., 2010. С. 367.

соответствующую базу, прежде всего материальную, которая должна быть воспринята населением, укреплена в его сознании и выражена в учреждениях развития местных институтов.

А.Р. Еремин отмечает, что право на местное самоуправление – это право развивать сферу услуг в обозначенных направлениях деятельности в соответствии с теми правами и возможностями, которыми обладают органы местного самоуправления³.

Важной социальной гарантией развития местного самоуправления выступает норма ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, согласно которой структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Данная конституционно-правовая гарантия предоставляет гражданам возможность быть социально активными при определении структуры органов местного самоуправления, которая разительно отличается от реализации права на участие в обсуждении вопросов изменения границ территорий, в процессе осуществления которого непосредственность и самостоятельность заменяются “учетом мнения населения”, что несколько десоциализирует отдельные публичные формы осуществления населением местного самоуправления.

По мнению Ю.М. Алпатова, когда учет мнения населения носит рекомендательный характер, это отрицательно сказывается на активности населения при решении местных вопросов⁴. Все это верно, однако при всем наличии социальных гарантий местного самоуправления, вплетенных в систему юридических норм, определяющее значение имеют конституционные нормы и нормы текущего законодательства, регулирующего вопросы создания условий для развития местных институтов, функционирования самоуправленческих, творческих, общественных коллективов, муниципальных предприятий, поскольку без наличия соответствующей материальной базы стремление развивать общественные инициативы, активизировать население, “вживлять” в его сознание важность и своевременность развития местных институтов не будет иметь успешной перспективы.

Социальные гарантии местного самоуправления предусмотрены в текущем законодательстве, в частности в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправле-

ния в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ⁵ (в ред. от 29 июня 2015 г.; с изм. и доп., вступившими в силу с 11 июля 2015 г.) (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Согласно ч. 14 ст. 3 указанного Закона федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления. Вместе с тем в указанной норме речь идет только о государственных гарантиях права населения на осуществление местного самоуправления, которые должны иметь продолжение на муниципальном уровне как условие соблюдения органами местного самоуправления Конституции РФ и законов (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ). Государственные гарантии местного самоуправления определяются преимущественно федеральным законодательством, закрепляющим нормы, которыми руководствуются в правотворческом процессе органы местного самоуправления. Вопрос о закреплении и предоставлении *муниципальных гарантий* актуален прежде всего в правовом смысле. Устанавливая те или иные гарантии местного самоуправления, государство подводит органы местного самоуправления под их исполнение, а неисполнение или ненадлежащее исполнение может привести к возникновению ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Имеет ли принципиальное значение разграничение государственных и муниципальных гарантий? На этот вопрос можно ответить положительно, если опираться на ст. 12 Конституции РФ, поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако это вовсе не означает исключение из их обязанностей соблюдать, исполнять и использовать государственные гарантии для местного самоуправления, определенные текущим законодательством. По сути, правовые гарантии обуславливают экономические рычаги для создания социальной сферы, в которой будет культивироваться идея местного самоуправления. Таким образом, социальные гарантии в материальном смысле воплощаются в создании и функционировании муниципальных предприятий, социально ориентированных организаций, культурных учреждений, деятельность которых направлена на развитие идеи местного самоуправления.

Для реализации социальных гарантий местного самоуправления необходимы, как минимум, следующие основные условия: наличие патри-

³ См.: Еремин А.Р. Реализация прав человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы. Дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2003. С. 94.

⁴ См.: Алпатов Ю.М. Развитие местного самоуправления в городах России и мира. М., 2007. С. 116.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

отически настроенной группы людей; подготовленные населению выборные органы местного самоуправления; признанные населением авторитетные лидеры, не боящиеся принимать самостоятельные решения; материальная база (центры местного самоуправления, дома народного самоуправления и т.п.); необходимые для реализации соответствующих гарантий правовые нормы; традиции местного самоуправления.

Важную роль в обеспечении социальных гарантий местного самоуправления занимает глава муниципального образования (глава местной администрации), поскольку в его компетенции находятся полномочия по изданию правовых актов, обеспечению осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и многое другое. Вместе с тем в ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ отсутствует такой важный элемент полномочий главы муниципального образования, как обеспечение соблюдения принципов и гарантий местного самоуправления в интересах населения. В этой связи предлагаем внести дополнение в часть 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, включив в имеющийся перечень прав и обязанностей главы муниципального образования полномочие следующего характера: *“обеспечивает соблюдение общих правовых, территориальных, организационных и экономических принципов организации местного самоуправления и гарантий их осуществления”*.

Таким образом, *социальные гарантии местного самоуправления следует понимать как обусловленные природой местного самоуправления формы, средства и методы, обеспечивающие деятельность муниципальных институтов с целью вовлечения граждан в работу по решению местных вопросов с учетом организационных, территориальных, экономических, правовых, культурных и исторических особенностей осуществления местного самоуправления в границах муниципального образования.*

При всей важности социальных гарантий, призванных обеспечить живое участие граждан в делах местного самоуправления, их исполнение и практическая реализация останутся на бумаге без материального и финансового сопровождения. По В.В. Еремяну и С.Б. Зинковскому, институту общественного (местного) самоуправления в государстве следует придавать в первую очередь социально-экономическое значение, а лишь затем акцентировать внимание на политических

аспектах данной проблемы⁶. При этом в условиях обеспечения финансовой безопасности важно проводить мониторинг за состоянием информации относительно уязвимости жизненно важных интересов⁷.

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет целую группу норм, которые можно отнести к **финансовым гарантиям** развития муниципальных образований, местного самоуправления. Согласно ч. 4 ст. 8 указанного Закона в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации.

Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ). Разграничение муниципальных и бюджетных правоотношений, по мнению А.А. Сергеева, обусловлено тем, что для муниципального права приоритет имеет устав муниципального образования, бюджетное право исходит из приоритета решения представительного органа муниципального образования о бюджете⁸.

Важной гарантией социальных прав граждан выступает норма ч. 5 ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ, закрепляющая право органов местного самоуправления устанавливать за счет средств местного бюджета дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Однако данное право не всегда корреспондирует обязанности по его соблюдению в случаях отсутствия возможности по его финансовому сопровождению. Более

⁶ См.: Еремян В.В., Зинковский С.Б. Некоторые финансово-административные аспекты местного самоуправления: исторический опыт развития общественного самоуправления на Русском Севере в XVII веке // Вестник РУДН. Сер. “Юридические науки”. 2000. № 2. С. 35.

⁷ См.: Хабибуллин А.Г. Финансовая безопасность России на современном этапе: проблемы обеспечения // Правовое поле современной экономики. 2012. № 8. С. 106.

⁸ См.: Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 109.

того, согласно ч. 5 ст. 20 реализация анализируемого права органов местного самоуправления не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

И.В. Выдрин отмечает, что в настоящее время доминирует процесс размывания муниципально-го имущественного фонда, крайне неблагоприятный для местного самоуправления⁹.

В процессе управления муниципальной собственностью органы местного самоуправления, руководствуясь принципом социальной направленности их деятельности, должны развивать области местного самоуправления, обращая на эффективное развитие институтов местной демократии не только бездоходное, но и доходное имущество.

В одном из своих решений Европейский Суд по правам человека не согласился с общими объяснениями властей Российской Федерации о том, что муниципальные унитарные предприятия осуществляют исключительно коммерческую деятельность и не имеют публичных функций. На самом деле указанная позиция плохо согласуется с Федеральным законом “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях” от 14 ноября 2002 г.¹⁰, в котором содержится перечень случаев создания унитарных предприятий (например, таких как необходимость осуществления деятельности в целях решения “социальных задач”)¹¹.

Функциональной особенностью учреждений, создаваемых местными органами, является деятельность, направленная на создание условий для поддержания в пригодном для использования состоянии имущества, не приносящего доход, но имеющего социальное значение. При этом обслуживание объектов местного значения должно происходить не строго за счет средств, поступаю-

щих от использования муниципальной собственности, но за счет экономических возможностей самого бездоходного имущества. Поэтому одной из основных задач органов местного самоуправления должно стать управление муниципальной собственностью по принципу выявления, правового анализа и экономической оценки объектов имущественного комплекса и последующего их эффективного использования.

Как отмечает Л.И. Пронина, важно иметь в виду, что предоставление населению общественных услуг государственными и муниципальными учреждениями или предприятиями должно осуществляться только в тех случаях, когда частный сектор экономики по различным причинам не может оказывать эти услуги эффективно¹². В этом плане важнейшую роль играют мониторинг инфраструктуры муниципального образования, учет объектов, которые не используются либо используются неэффективно.

Сами заявители, физические и юридические лица, обращают внимание на необходимость развития того или иного объекта (земельного участка, зданий, строений, сооружений, порой требующих реанимации, капитальных вложений, привлечения инвестиций), а бездействие либо противодействие местных органов в этой части порождает не только юридические коллизии, а порой и глубокие социальные конфликты.

Важная финансовая гарантия развития местных институтов власти – право заключения соглашений о передаче осуществления части полномочий за счет межбюджетных трансфертов¹³ согласно ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ, что соответствует положениям ч. 7 ст. 130 БК РФ, на основании которых бюджетам субъектов Федерации могут предоставляться межбюджетные трансферты для отдельных муниципальных образований в случаях и порядке, установленных федеральными законами.

При этом межбюджетные трансферты могут получать муниципальные образования, не обладающие каким-то специфическим статусом (накограды), поскольку недостаточность поступлений в местные бюджеты средств от доходных источников не дает возможности развивать социальную и иную инфраструктуру городских и сельских

⁹ См.: *Выдрин И.В.* Правовое регулирование муниципальной собственности в России // *Вестник Южно-Уральского гос. ун-та.* 2015. № 4. С. 76.

¹⁰ См.: *Собрание законодательства РФ.* 2002. № 48. Ст. 4746.

¹¹ См.: постановление ЕСПЧ «Дело “Лисейцева и Маслов (Liseytsyeva and Maslov) против Российской Федерации”» (жалобы № 39483/05 и 40527/10) от 9 октября 2014 г. По делу обжалуется жалоба заявителей на продолжительное неисполнение судебных решений, вынесенных в их пользу по делам о взыскании с муниципальных властей задолженностей по заработной плате, присужденных заявителям по делам против обанкротившихся муниципальных унитарных предприятий. По делу допущено нарушение требований п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции, а также ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (см.: *Бюллетень ЕСПЧ.* 2015. № 3. С. 53).

¹² См.: *Пронина Л.И.* Новая фаза местного самоуправления // *Бюджет.* 2014. № 7. С. 85.

¹³ В соответствии со ст. 6 БК РФ межбюджетные трансферты – это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации (см.: *Собрание законодательства РФ.* 1998. № 31. Ст. 3823).

поселений. В данном случае гарантиями исполнения межбюджетных трансфертов являются не только ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, но и в большей степени работа уполномоченных органов государственной власти — контрольно-счетных палат субъектов Федерации, также контрольно-счетных органов муниципальных образований.

В целях совершенствования расходования государственных средств местными органами власти в настоящее время требуется тщательный анализ муниципальных программ на соответствие целей, задач, целевых индикаторов для выявления конкретных, ожидаемых и конечных результатов реализации (включая показатели) социально-экономической эффективности в утвержденных органами местного самоуправления муниципальных программах. Данное предложение обусловлено тем, что в утверждаемых муниципальных программах при наличии источников финансирования за счет средств бюджета соответствующего субъекта Федерации отсутствуют конкретные, ожидаемые конечные результаты реализации (включая показатели) социально-экономической эффективности исполнения муниципальных программ.

Органы местного самоуправления должны обеспечивать строгий учет муниципального имущества согласно внутренним правовым актам. Кроме этого местные органы должны тщательно следить не только за включением в реестр муниципальных объектов, но и за их исключением.

Проблемой остается также то, что в связи с не обеспечением формирования муниципальной казны поселений и передачи в состав казны объектов благоустройства, жилого и нежилого фонда, не используемых для осуществления административной деятельности, администрации сельских поселений несут дополнительные расходы, связанные с уплатой налога на имущество. В этом плане уполномоченные органы государственной власти должны выявлять наличие свободных помещений, уточняя их общую площадь и целевое предназначение.

Органы местного самоуправления должны не только выявлять задолженность по арендной плате за муниципальное имущество, но и определять реальную возможность обращения к взысканию с соответствующих должников средств. При этом органы государственной власти должны помогать в этом процессе местным органам не столько путем выявления нарушений в деятельности органов местного самоуправления, сколько методической и иной (если потребуется) правоохранительной помощью.

Местными администрациями продолжают приниматься решения, которые приводят к выводу из состава муниципального имущества недвижимого имущества муниципальных предприятий и невозможности ведения предприятиями финансово-хозяйственной деятельности. Это происходит при сохраняющихся проблемах возрастающих расходов, связанных как с новым строительством, так и с повышением уровня затрат на содержание объектов жилищно-коммунального и культурно-бытового назначения¹⁴.

Все это происходит в условиях экономической и финансовой нестабильности и не способствует развитию хозяйственного комплекса на территориях наших городских и сельских поселений. В нарушение п. 26 Федеральных стандартов оценки (ФСО № 1), утвержденных приказом Министерства экономического развития РФ от 20 июля 2007 г. № 256, органами местного самоуправления в процессе приватизации объектов муниципального фонда используется оценочная стоимость имущества по истечении шести месяцев с момента проведения оценки¹⁵.

По мнению Н.Л. Пешина, рост экономической базы муниципальных образований должен опережать экономический рост государства, доходы муниципальных образований должны расти быстрее, чем доходы государства. Только при этих условиях местное самоуправление перестанет требовать дотаций, а у населения появится реальная заинтересованность в управлении местными делами¹⁶, причем работа по решению местных вопросов должна проходить при активном привлечении к этому процессу не только населения, но и производственных объединений, организаций промышленного и сельскохозяйственного секторов экономики. Органы местного самоуправления должны вести активную индивидуальную работу с хозяйствующими субъектами, что будет способствовать выполнению задачи по созданию условий для развития малого или среднего предпринимательства в границах муниципального образования. Для реализации устойчивости и стабильно-

¹⁴ См.: Кузьмин М.А. Основы правового регулирования финансово-экономической деятельности муниципальных образований. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2000. С. 11.

¹⁵ См.: Приказ Министерства экономического развития РФ «Об утверждении федерального стандарта оценки "Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО № 1)"» от 20 июля 2007 г. (в ред. от 22 октября 2010 г.) // Росс. газ. 2010. 10 дек.

¹⁶ См.: Пешин Н.Л. Проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 38.

сти муниципальной власти необходима крепкая экономическая основа местного самоуправления, формирующаяся благодаря беспрепятственному развитию промышленного и сельскохозяйственного комплексов. В свое время местная власть была тесно связана с сельскохозяйственными комплексами, знала и учитывала специфику их деятельности на соответствующей территории¹⁷.

Как минимум, следует упростить согласительные процедуры в установлении контактов с иностранными инвесторами. Но сама реализация капитальных вложений на землях муниципального значения должна быть жестко подконтрольной, поскольку согласно ст. 10 Федерального закона “Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений” от 25 февраля 1999 г.¹⁸ органы местного самоуправления обязаны согласовывать данные инициативы с органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации. При этом можно руководствоваться как законом, так и договором, определяющими порядок взаимодействия органов государственной власти с органами местного

самоуправления¹⁹. Для развития инвестиционной деятельности в кадровом составе местных администраций следует предусмотреть должностное лицо, отвечающее за международные отношения, владеющее иностранными языками, обладающее способностями устанавливать деловые и культурные связи с зарубежными партнерами.

Тесно переплетаясь, взаимосвязанные социальные и финансовые гарантии местного самоуправления направлены прежде всего на обеспечение деятельности муниципальных институтов, субъектов и объектов местного самоуправления, поскольку они (эти гарантии) обусловлены самой природой функционирования местной власти, являются прочным фундаментом для сохранения и последующего развития организационных, территориальных, экономических, правовых и культурных основ местного самоуправления. При этом их успешная реализация во многом зависит от объема и движения полномочий органов власти, от уровня ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за принимаемые решения.

¹⁷ См.: *Алексашкин Е.К.* Исполком районного Совета как орган государственного руководства сельским хозяйством. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 1974. С. 9.

¹⁸ См.: *Собрание законодательства РФ.* 1999. № 9. Ст. 1096.

¹⁹ См.: *Тихомиров Ю.А.* Постатейный комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. М., 1996. С. 325.