

На правах рукописи

Ежукова Ольга Алексеевна

**ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена в Московском государственном университете
имени М.В. Ломоносова (юридический факультет)

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Авакьян Сурен Адиебекович

Официальные оппоненты: **Киреева Елена Юрьевна**
доктор юридических наук, доцент,
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации,
заведующий кафедрой правового обеспечения
государственной и муниципальной службы

Мотякова Ольга Анатольевна
кандидат юридических наук,
Комитет Совета Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации по
федеративному устройству, региональной
политике, местному самоуправлению и делам
Севера, руководитель аппарата

Ведущая организация: **Российский университет дружбы народов**

Защита состоится «24» октября 2013 года в «16» часов на заседании диссертационного совета Д 501.001.74 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, МГУ, д. 1, стр. 13-14 (4-й гуманитарный корпус), юридический факультет, аудитория 535а.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Ломоносовский проспект, 27, Фундаментальная библиотека, сектор А, 8 этаж, комн. 812.

Автореферат разослан «__» сентября 2013 года

Ученый секретарь
диссертационного совета

П.Л. Полянский

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Задача повышения эффективности функционирования всех уровней публичной власти в Российской Федерации сегодня возведена в ранг государственных приоритетов. При этом важнейшим условием слаженного функционирования механизмов управления делами государства и общества является обеспечение эффективности правового регулирования властных институтов. Особое место среди инструментов, отвечающих за поступательное развитие общества и государства, занимает институт местного самоуправления.

В докладе Всероссийского Совета местного самоуправления «О развитии местного самоуправления в Российской Федерации» указано: «Местное самоуправление – уровень власти, по работе которого люди судят о власти в целом. Здесь проходят проверку на прочность все нововведения. Местное самоуправление обеспечивает ключевые жизненные потребности человека, оказывая решающее влияние на качество жизни. Местная власть оказывает большое влияние на формирование человека, его личности, ценностей, мировоззренческих установок. Одна из задач современного российского местного самоуправления – изменение психологии людей, развитие у них навыков самостоятельного, под свою ответственность решения местных дел, которые, в конечном счете, создают основу модернизации страны»¹.

Повышение эффективности правового регулирования организации местного самоуправления является необходимым условием обеспечения результативности деятельности органов местного самоуправления, развития их взаимодействия с органами государственной власти, привлечения населения к непосредственному участию в решении вопросов местного значения.

Несмотря на то, что переходный период реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

¹ Доклад «О развитии местного самоуправления в Российской Федерации и задачах Всероссийского Совета местного самоуправления» М.: 2011 год/ <http://www.vsmsinfo74.ru/files/Novost36.pdf>.

самоуправления в Российской Федерации»² завершен, в настоящее время задача повышения эффективности государственной политики в сфере местного самоуправления не утрачивает своей остроты. Обеспечение экономической обоснованности и логической выверенности правовой базы местного самоуправления является одним из условий эффективности государственной политики в целом.

Актуальность разработки проблематики эффективности правового регулирования в муниципальном праве как отрасли законодательства обуславливается необходимостью решения перечисленных выше задач максимально результативно и с наименьшими издержками. Это возможно только при условии глубокого научного осмысления понятия «эффективность» применительно к правовым основам местного самоуправления, выявления факторов и определения критериев эффективности реализации норм законодательства.

Муниципально-правовая проблематика в целом на сегодняшний день получила широкую разработку. В основу настоящей работы легли результаты крупных исследований в области местных органов публичной власти, муниципального права, местного самоуправления и выводы, сделанные в работах С.А. Авакьяна, И.А. Азовкина, Г.В. Барабашева, А.А. Безуглова, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, Б.Н. Габричидзе, Л.А. Григоряна, В.В. Еремяна, Е.Ю. Киреевой, О.Е. Кутафина, А.И. Лепешкина, А.И. Лукьянова, О.А. Мотяковой, В.С. Мокрого, В.А. Пертцика, Н.Л. Пешина, А.А. Сергеева, Н.С. Тимофеева, Я.Н. Уманского, В.И. Фадеева, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной и др.

Важное значение для решения поставленных в исследовании задач имели работы Н.А. Антоновой, И.В. Бабичева, О.И. Баженовой, А.Н. Дементьева, А.Н. Костюкова, В.Л. Лютцера, В.А. Сивицкого и др.

Анализ современных проблем местного самоуправления проводился с учетом подходов, выработанных дореволюционными учеными:

² Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

В.П. Безобразовым, А.И. Васильчиковым, И.И. Дитяиным, А.Д. Градовским и др.

Важное значение для настоящего исследования имеют работы, посвященные общим вопросам конституционного права: С.А. Авакьяна, Н.А. Богдановой, В.Д. Зорькина, О.Е. Кутафина, А.И. Лукьянова, В.О. Лучина, И.А. Старостиной, Т.Я. Хабриевой и др.

При подготовке диссертации также использовались работы, посвященные вопросам эффективности права: Л.Н. Бойко, С.А. Жинкина, А.С. Пашкова, Н.Н. Черногора, Л.С. Явича и др.

Вместе с тем на сегодняшний день можно с уверенностью говорить о том, что проблематика эффективности правового регулирования применительно к конституционному и муниципальному праву является недостаточно исследованной, хотя попытки такие предпринимаются: Н.А. Антоновой, Е.С. Аничкиным, С.В. Елисеевой, А.А. Максуровым и др.

В разработке и изучении нуждаются как теоретические основы концепции эффективности, так и ее практический аспект, т.е. реальные механизмы и результаты применения норм законодательства.

Как правило, вопрос эффективности правового регулирования рассматривался в научной доктрине как общеотраслевой феномен. Вместе с тем различие отраслей права на сущностном уровне достаточно велико. И самый серьезный «водораздел» проходит по линии «частное право – публичное право». В широком смысле у всех отраслей права есть общая задача – удовлетворение объективных потребностей общества и государства, создание условий для развития личности, сохранение баланса частного и общественного интересов. Кратко это можно определить как социальную полезность или социальную функцию права.

Однако при более детальном анализе выявляются серьезные различия в круге конкретных задач различных отраслей права. Так, частными задачами одной отрасли права могут быть обеспечение удовлетворения индивидуального имущественного интереса или защита лица от неоправданных финансовых

рисков; задачами другой отрасли – исправление правонарушителя, предупреждение противоправного поведения; третьей – обеспечение справедливого судебного разбирательства, защита интересов сторон и др. Примеров подобных различий можно привести множество.

В связи с тем, что частные цели правового регулирования в зависимости от предмета каждой конкретной отрасли права существенно отличаются друг от друга, условия эффективности правового регулирования и критерии ее оценки при наличии схожих черт будут также сильно различаться.

Именно поэтому разработка понятия эффективности правового регулирования, определение ее критериев, а также выявление факторов, способствующих и, напротив, препятствующих успешной реализации законодательства, должна осуществляться как применительно ко всему праву в целом, так и в отношении каждой отдельной отрасли права. При этом некоторые подходы и теоретические модели из области эффективности в конституционном и муниципальном праве могут быть взаимно экстраполированы в силу общности ряда институтов указанных отраслей права.

Целью настоящего диссертационного исследования является разработка теоретической концепции эффективности правового регулирования местного самоуправления и подготовка с учетом результатов исследования правовой базы местного самоуправления и правоприменительной практики предложений по повышению эффективности правового регулирования организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Достижение поставленной цели предполагает необходимость решения ряда исследовательских **задач**:

- изучение научных подходов к пониманию категории «эффективности» в праве, выработка понятия «эффективность правового регулирования» применительно к муниципальному праву как к отрасли российского законодательства;

- определение критериев и выявление факторов эффективности правового регулирования, обуславливающих действенность норм законодательства, рассмотрение их роли в реализации норм муниципального права;

- исследование правового отражения системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации как инструмента анализа эффективности правового регулирования;

- анализ на предмет эффективности законодательства об организации местного самоуправления;

- выявление недостатков правовой базы местного самоуправления, поиск путей их устранения;

- выработка предложений по повышению эффективности правового регулирования организации местного самоуправления.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области правового регулирования местного самоуправления, механизмы реализации законодательства о местном самоуправлении, различные формы взаимодействия субъектов местного самоуправления с органами государственной власти, а также весь комплекс правоотношений в сфере осуществления местного самоуправления населением непосредственно и через органы местного самоуправления.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов РФ, принятые по вопросам организации местного самоуправления, нормативные правовые акты муниципальных образований, правоприменительная практика в указанной сфере, статистические и аналитические данные о результатах оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также научные работы по конституционно-правовой и муниципально-правовой тематике и по вопросу эффективности права.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составляют данные ежегодных отчетов глав местных администраций, подготовленные для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, материалы

правоприменительной практики, данные сводных статистических обзоров, и аналитические материалы, подготовленные Всероссийским Советом местного самоуправления, Министерством регионального развития РФ, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и др.

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, основаны на использовании общенаучных методов исследования в сочетании с частно-научными методами. В основе исследования лежит диалектический метод, позволяющий рассмотреть правовые явления в динамике, выявить причинно-следственные связи, что является необходимым условием исследования проблематики эффективности. Кроме того, в работе широко применялись анализ, синтез, аналогия и классификация. Правовое исследование проводилось также с использованием специальных правовых методов: правового моделирования, нормативного анализа, различных приемов толкования правовых норм.

Апробация результатов: Основные результаты исследования и выработанные практические рекомендации были опубликованы в научных статьях автора в ведущих юридических журналах.

Отдельные полученные автором выводы были озвучены 16 декабря 2010 года в ходе «круглого стола» по теме «Актуальные проблемы муниципального и федерального права Германии и Российской Федерации» с участием студентов, аспирантов и преподавателей Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова и университета города Регенсбурга (Германия).

Результаты, полученные в ходе исследования, использовались в рамках обозначенного в Программе развития МГУ имени М.В. Ломоносова одного из приоритетных направлений – «Стратегические информационные технологии» (направление № 2) при создании и наполнении демонстрационной версии Электронного фонда знаний «Ломоносов», для подготовки научной категории «Муниципальное право». Итоговые материалы размещены в сети Интернет (www.lomonosov-fund.ru).

Материалы, представленные в настоящей работе, имеют теоретическое и прикладное значение. Теоретическая значимость диссертации состоит в уточнении понятийного аппарата, задействованного в научных исследованиях по вопросам эффективности, разработке проблематики цели правового регулирования как ключевого элемента в процессе правотворчества, рассмотрении подходов к пониманию критериев и показателей эффективности права, формировании перечня факторов эффективности правового регулирования.

Практическая ценность исследования состоит в выработке конкретных предложений по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении. Полученные в ходе исследования результаты могут быть использованы в работе органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, в научных исследованиях, а также в целях преподавания курса муниципального права в высших учебных заведениях.

Научная новизна работы заключается в том, что в ней проблематика эффективности правового регулирования впервые рассматривается в рамках отрасли муниципального права. В диссертационном исследовании сформулирован перечень факторов, критериев и показателей, определяющих эффективность реализации законодательства о местном самоуправлении, проведен анализ системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Кроме того, автором проведен системный анализ отечественного законодательства о местном самоуправлении. С учетом фактического состояния местного самоуправления в России в работе выявлены ключевые тенденции и проблемы правового регулирования.

Анализ научных и нормативных источников, оценка сложившейся практики позволяют выдвинуть на защиту ряд выводов и предложений, направленных на повышение эффективности правового регулирования организации местного самоуправления в Российской Федерации:

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Эффективность правового регулирования – комплексное понятие, характеризующее, наряду с формальными качествами законодательства (его юридико-техническими свойствами), степень соответствия целей правового регулирования условиям и механизмам реализации правовых норм. Категория «эффективность правового регулирования» позволяет определить соотношение средств (ресурсов), затраченных на реализацию норм права, и результатов воздействия позитивного права на общественные отношения.

Под эффективностью правового регулирования в муниципальном праве предлагается понимать получаемую с учетом анализа правоприменительной практики комплексную характеристику законодательства о местном самоуправлении и муниципальных правовых актов с точки зрения:

- соответствия целей правового регулирования реальным экономическим, организационным и иным условиям реализации правовых норм;

- баланса средств, затраченных на реализацию государственной политики в области местного самоуправления, и результатов деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и осуществлению переданных государственных полномочий;

- обеспечения реальной возможности участия населения в осуществлении местного самоуправления;

- юридико-технических свойств правовой базы местного самоуправления.

2. Факторы эффективности правового регулирования – это совокупность условий, обеспечивающих достижение заданных целей правового регулирования. Наряду с общеотраслевыми факторами эффективности правового регулирования представляется возможным выделить факторы эффективности правового регулирования местного самоуправления:

- 1) Организационные и экономические факторы, в том числе, четкое законодательное разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, закрепление за местными бюджетами на постоянной

основе собственных источников налоговых доходов, кадровую обеспеченность и др.

2) Способность населения определенной территории к самоорганизации.

3) Разработанность нормативной базы, систематизация ключевых положений законодательства о местном самоуправлении, соответствие норм муниципального права, закрепленных в иных отраслях российского законодательства, Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4) Наличие эффективных правовых механизмов контроля и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

5) Наличие механизма слаженного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, использование инструментов финансовой поддержки, делегирования полномочий, координации, «обратной связи» и др.

3. Понятия «критерии эффективности правового регулирования» и «показатели эффективности правового регулирования» не являются синонимами. Под критериями эффективности правового регулирования следует понимать цели (промежуточные и итоговые), которые ставит законодатель в ходе создания правового акта. В то время как показатели эффективности есть количественное или качественное выражение достигнутого результата. Для того чтобы оценить работу как эффективную или неэффективную, необходимо реальный результат (значение показателя) сопоставить с запланированным (критерием).

К отраслевым критериям эффективности правового регулирования местного самоуправления относятся:

- реальное участие граждан в осуществлении местного самоуправления;
- финансовая и материальная обеспеченность собственных и делегированных полномочий органов местного самоуправления, экономическая самодостаточность муниципальных образований;

- подотчетность и ответственность органов местного самоуправления перед населением и прозрачность их деятельности;

- доступность и высокое качество муниципальных услуг;

- внедрение новых прогрессивных моделей и методов управления (система «одного окна», регламенты оказания услуг, стандартизация и т.д.).

4. Реальным выражением эффективности правового регулирования местного самоуправления является деятельность субъектов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и осуществлению делегированных полномочий. Результаты деятельности субъектов местного самоуправления могут и должны быть предметом количественной и качественной оценки и измерения.

Исследование правоприменительной деятельности органов местного самоуправления является формой (механизмом) оценки эффективности правового регулирования. Нормативно закрепленные перечни показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления призваны служить индикаторами эффективности законодательства.

5. В целях совершенствования системы показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации предлагается:

1) Формировать перечни показателей для оценки эффективности исключительно в пределах тех полномочий, которые входят в законодательно установленную компетенцию органов местного самоуправления.

2) Определить порядок утверждения перечней показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления поселений. При этом установить запрет для органов местного самоуправления муниципальных районов на утверждение перечней показателей оценки эффективности в отношении поселений.

3) Предоставить органам государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга право самостоятельно утверждать перечни показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

самоуправления внутригородских муниципальных образований с учетом того, что круг вопросов местного значения в Москве и Санкт-Петербурге определяется законами данных субъектов РФ.

4) Рекомендовать органам власти субъектов РФ утверждать показатели для оценки деятельности органов местного самоуправления по осуществлению переданных государственных полномочий.

6. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления сопряжена с необходимостью учета ряда обстоятельств (парадоксов), обусловленных природой института местного самоуправления:

1) Недопустимо абсолютизировать экономические показатели в деятельности органов местного самоуправления, рассматривая ее как в чистом виде деятельность хозяйствующих субъектов. Оценка экономической эффективности деятельности органов муниципального образования должна осуществляться с учетом социальной функции местного самоуправления.

2) Не все направления деятельности органов местного самоуправления являются услугами и поддаются количественному измерению и качественной оценке. Однако установление на муниципальном уровне системы стандартов (социальных нормативов) обеспеченности населения социальными благами необходимо в целях повышения ответственности органов местного самоуправления за качество жизни населения.

3) Одним из наиболее важных показателей эффективности местного самоуправления является степень участия населения в его осуществлении. Участие населения поддается количественному измерению (например, путем подсчета участников публичных слушаний, количества правотворческих инициатив граждан и т.д.), однако объективная качественная оценка такого участия (т.е. наличие прямой зависимости гражданской активности и эффективного решения вопросов местного значения) вряд ли может быть дана. В связи с этим на практике основной недостаток (погрешность) оценки эффективности правового регулирования местного самоуправления через деятельность органов местного самоуправления заключается в невозможности

точной оценки «качества» участия населения в эффективном решении вопросов местного значения.

7. Многочисленные изменения, вносимые в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (более 70 федеральных законов), исказили его первоначальную концепцию. Сегодня представляется возможным констатировать наличие негативных тенденций в правовом регулировании организации местного самоуправления. Значительная часть изменений касается территориальной организации и системы органов местного самоуправления. Трансформация законодательства о местном самоуправлении проводится под лозунгом оптимизации и повышения эффективности. Однако на практике указанные преобразования ведут к повышению «управляемости территорий». Для указанных изменений характерен общий подход к вопросу о формах учета мнения граждан – волеизъявление жителей в большинстве случаев подменяется мнением представительного органа муниципального образования. Следствием этого является ограничение реальных возможностей населения для участия в осуществлении местного самоуправления.

8. Сегодня необходимым условием построения эффективного местного самоуправления в России является возвращение к первоначальной идеологии реформы по разграничению полномочий между уровнями публичной власти на началах четкого разделения сфер ответственности, расходных обязательств и источников доходов бюджетов всех уровней. Цели реформы местного самоуправления в России начала двухтысячных годов не были достигнуты в силу двух основных причин:

1) Не была реализована заложенная в основу Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ идея четкого разграничения полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти. В ходе непрерывного реформирования законодательства концепция разграничения полномочий была искажена, в первую очередь за счет усложнения юридической конструкции компетенции органов местного самоуправления, введения института «прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к

вопросам местного значения», а также за счет необоснованного расширения полномочий органов местного самоуправления иными отраслевыми федеральными законами в обход Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах...».

2) Преобразования в сфере межбюджетных отношений носили незавершенный характер. За местными бюджетами был закреплён недостаточный для эффективного решения вопросов местного значения перечень источников доходов. Наиболее ощутимым последствием является недостаток налоговых доходов, на собираемость которых органы местного самоуправления не могут влиять. Ситуация усугубляется постоянным расширением перечня вопросов местного значения и, как следствие, расходных обязательств муниципальных образований.

Указанные обстоятельства практически полностью девальвировали прогрессивные нововведения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Структура диссертации predetermined целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, девяти параграфов, заключения и библиографии.

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** к диссертационному исследованию обоснована актуальность и степень разработанности темы, определена цель, задачи, объект и предмет исследования, отражена научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, обозначены ее методологические и теоретические основы, сформулированы выносимые на защиту выводы.

Глава первая работы «Понятие эффективности правового регулирования» посвящена анализу содержания категории «эффективность» в общеправовом контексте, а также применительно к отрасли муниципального права.

В первом параграфе главы I раскрывается базовое понятие исследования – «эффективность».

В основании понятия «эффективность» находятся два элемента: затраты (ресурсы, средства, издержки и т.п.) и результат (цель, задача и т.п.). Эффективность определяется как соотношение указанных элементов при наличии положительного результата. Перенос категории эффективность в область правоправедения порождает необходимость уточнения и конкретизации понятия «эффективность» в новом, правовом контексте.

Проблематика эффективности правового регулирования получила широкую теоретическую разработку во второй половине XX века в советской юридической литературе. Выработанный в то время «целевой» подход к пониманию эффективности предполагает «выявление социальной цели исследуемой правовой нормы и результатов ее действия; измерение соотношения цели правовой нормы и результатов ее действия; истолкование результатов исследования и выработку рекомендаций по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики»³.

Именно правильная постановка задачи, выбор верной цели является первым шагом на пути к обеспечению эффективности законодательства. Советские исследователи А.С. Пашков и Л.С. Явич отмечали, что объективно необходимый и социально полезный результат действия правовой нормы «может иметь место лишь тогда, когда сама цель нормы правильно отражает объективные закономерности развития общества. Если цель нормы определена неправильно, то ее достижение вовсе не будет свидетельствовать о социальной эффективности действия правовой нормы»⁴.

Категория «эффективность правового регулирования» является наиболее широкой и охватывает понятия: «эффективность правовой нормы», «эффективность законодательства», «эффективность механизма реализации норм права», «эффективность применения норм права».

³Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности представительных органов власти в СССР (проблемы теории и практики): Дис. ... докт. юрид. наук. М.: 1980. С. 351.

⁴ См.: Там же. С. 13.

С учетом изложенного эффективность правового регулирования определяется в диссертационном исследовании как комплексное понятие, характеризующее, наряду с формальными качествами законодательства (его юридико-техническими свойствами), степень соответствия целей правового регулирования условиям и механизмам реализации правовых норм, а также позволяющее определить соотношение средств (ресурсов), затраченных на реализацию норм права, и результатов воздействия позитивного права на общественные отношения.

Под эффективностью правового регулирования применительно к муниципальному праву предлагается понимать данную с учетом анализа правоприменительной практики характеристику законодательства о местном самоуправлении и муниципальных правовых актов с точки зрения:

- соответствия целей правового регулирования реальным экономическим, организационным и иным условиям реализации правовых норм;

- баланса средств, затраченных на реализацию государственной политики в области местного самоуправления, и результатов деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и осуществлению переданных государственных полномочий;

- обеспечения реальной возможности участия населения в осуществлении местного самоуправления;

- юридико-технических свойств правовой базы местного самоуправления.

Второй параграф главы I посвящен исследованию проблематики факторов эффективности правового регулирования. Факторы эффективности правового регулирования определяются в диссертационном исследовании как совокупность условий, обеспечивающих достижение заданных целей правового регулирования.

Профессор С.А. Авакьян отмечает, что выявление факторов эффективности «...надо предпослать самой идее нового нормативного акта»⁵. Знание условий

⁵Авакьян С.А. Десять конституционно-правовых «заповедей» законотворчества // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2010. № 1. С. 26.

эффективного действия правовой нормы, различных факторов, влияющих на результат этого действия, позволяет уяснить причины, снижающие эффективность правовых предписаний, и оптимизировать процесс правового регулирования⁶.

В качестве общеправовых факторов эффективности в работе обозначены:

- национально-психологические, политические и культурные факторы;
- телеологические факторы;
- материальные и организационные факторы;
- организационно-правовые факторы;
- формально-юридические факторы.

Указанные предпосылки эффективности правового регулирования детализируются и дополняются в контексте отрасли муниципального права. В качестве факторов эффективности правового регулирования в муниципальном праве называются:

- Организационные и экономические факторы, в том числе четкое законодательное разграничение полномочий, закрепление за местными бюджетами на постоянной основе собственных источников налоговых доходов, обеспечение соответствия собственных источников доходов местных бюджетов, объему собственных полномочий органов местного самоуправления и др.

- Способность населения определенной территории к самоорганизации. Особенно трудно эта задача решается в крупных городах, где высока мобильность населения, силен принцип индивидуализма, не развито ощущение принадлежности к территориальному коллективу.

- Разработанность нормативной базы, систематизация ключевых положений законодательства о местном самоуправлении в отраслевом федеральном законе, соответствие норм муниципального права, закрепленных в иных отраслях российского законодательства, Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁶Жинкин С.А. Психологические проблемы эффективности права. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2009. С. 125.

- Наличие правовых механизмов контроля и ответственности в муниципальном праве.

- Наличие слаженного механизма взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (в том числе, за счет межбюджетной политики, делегирования полномочий и т.д.).

В третьем параграфе главы I рассматривается проблематика критериев и показателей эффективности правового регулирования. Под критериями эффективности правового регулирования в работе понимаются цели (промежуточные и итоговые), которые ставит законодатель в ходе создания правового акта. Показатель эффективности трактуется как количественное или качественное выражение достигнутого результата. Для того чтобы оценить работу как эффективную или неэффективную, необходимо реальный результат (значение показателя) сопоставить с запланированным (критерием).

С учетом положений статьи 2 и части 1 статьи 7 Конституции РФ в качестве общеправовых критериев эффективности правового регулирования в диссертационном исследовании названы:

- создание условий для достойной жизни человека на территории РФ, удовлетворение объективных потребностей человека;

- обеспечение безопасности человека;

- обеспечение высокого уровня защиты прав и свобод и законных интересов человека;

- обеспечение в пределах РФ равного доступа граждан к благам (услугам), гарантируемым государством, независимо от региона проживания;

- создание условий для всестороннего и свободного развития личности.

В связи со спецификой предмета муниципального права в работе обосновывается необходимость выделения критериев эффективности правового регулирования местного самоуправления. К таковым относится:

- реальное участие граждан в осуществлении местного самоуправления;

- финансовая и материальная обеспеченность собственных и делегированных полномочий органов местного самоуправления, экономическая самостоятельность муниципальных образований;
- подотчетность и ответственность органов местного самоуправления перед населением и прозрачность их деятельности;
- доступность и высокое качество муниципальных услуг;
- внедрение новых прогрессивных моделей и методов управления (система «одного окна», регламенты оказания услуг, стандартизация и т.д.).

Глава вторая «Анализ правоприменительной деятельности в системе оценки эффективности правового регулирования местного самоуправления» посвящена исследованию подходов к оценке эффективности правового регулирования, а также механизма оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления как формы анализа эффективности права.

В первом параграфе главы 2 рассматриваются подходы к выбору формы оценки эффективности правового регулирования, анализируются изложенные в научной литературе методы проведения исследований в области эффективности права.

Диссертант отталкивается от утверждения о том, что эффективность деятельности органов местного самоуправления находится в прямой взаимосвязи с эффективностью правового регулирования организации местного самоуправления. Оценка эффективности законодательства предполагает исследование не только его формальных качеств (юридико-технических свойств), но и изучение результатов правоприменительной деятельности.

Профессор И.Я. Дюрягин указывал на то, что «право не может иметь самостоятельной эффективности, поэтому более правильно говорить об *эффективности деятельности* (курсив мой – О.Е.), урегулированной правом, а

точнее – об эффективности реализации правовых норм и в этом смысле об эффективности действия права, т.е. правовых норм и правовых актов»⁷.

Реальным выражением эффективности правового регулирования в муниципальном праве является деятельность субъектов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и осуществлению делегированных государственных полномочий. Результаты этой деятельности могут и должны быть предметом количественной и качественной оценки и измерения.

Во втором параграфе главы 2 исследуется действующий в Российской Федерации механизм оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, правовую основу которого составляют статья 18.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах...», Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»⁸, постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁹.

Автором проводится сравнение постановления Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 и предшествовавшего ему распоряжения Правительства РФ от 11 сентября 2008 года № 1313-р «О реализации Указа Президента РФ от

⁷См.: Жинкин С.А.Указ. соч. С. 17.

⁸Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

⁹Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»//СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7490

28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹⁰.

По мнению диссертанта, принципиальное отличие нового подхода к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления от подхода, заложенного в основу ранее действовавшего распоряжения Правительства РФ, составляет отказ от расчета так называемых «неэффективных расходов». В работе это связывается с негативной тенденцией отказа государства от участия в решении ряда социальных вопросов, возложенных «на плечи» местного самоуправления.

По итогам анализа правовых актов и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере диссертант предлагает некоторые меры по совершенствованию системы показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Перечень показателей для оценки эффективности должен формироваться исключительно в пределах тех полномочий, которые входят в законодательно установленную компетенцию органов местного самоуправления.

В настоящее время нет определенности в вопросе о том, в каком порядке должен утверждаться перечень показателей эффективности для органов местного самоуправления сельских и городских поселений. На практике имеют место случаи утверждения таких перечней субъектами РФ и муниципальными районами. Порядок утверждения перечней показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления поселений необходимо определить на федеральном уровне, как это уже сделано в отношении муниципальных районов и городских округов. При этом следует установить запрет для органов местного самоуправления муниципальных районов на утверждение перечней показателей оценки эффективности в отношении органов местного самоуправления поселений, Для субъектов РФ такой запрет не так давно был установлен Указом Президента РФ от 07.05.2012

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 N 1313-р «О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4455.

№ 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹¹.

С учетом того, что круг вопросов местного значения органов местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге определяется законами соответствующих субъектов РФ, целесообразно предоставить органам государственной власти городов федерального значения право самостоятельно утверждать перечни показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований.

В силу того, что в разных субъектах РФ органам местного самоуправления передаются различные отдельные государственные полномочия, установление общего федерального перечня показателей эффективности их осуществления не представляется возможным. При этом законодательство наделяет органы государственной власти широкими возможностями контроля за деятельностью органов местного самоуправления в ходе осуществления последними делегированных полномочий. С учетом изложенного целесообразно рекомендовать органам власти субъектов РФ утвердить показатели для оценки деятельности органов местного самоуправления по осуществлению переданных государственных полномочий.

В параграфе 3 главы 2 рассматриваются некоторые противоречия (парадоксы), свойственные системе оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. В целях обеспечения максимальной объективности исследования указанные противоречия необходимо учитывать.

В научной литературе распространена точка зрения, согласно которой для оценки деятельности органов местного самоуправления, как для оценки работы предприятия, предоставляющего определенные услуги, следует использовать экономические показатели. Однако задачи местного самоуправления зачастую выходят за пределы тех сфер, где можно извлечь экономическую выгоду.

¹¹Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»// СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

Местное самоуправление призвано обеспечить решение социальных вопросов на определенной территории, такая деятельность является заведомо убыточной. Оценка экономической эффективности работы органов местного самоуправления должна осуществляться с учетом их социальной функции.

Не всякое направление деятельности органов местного самоуправления является услугой с экономической точки зрения. К примеру, такие вопросы, как дорожная деятельность, охрана общественного порядка, организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения и др., вряд ли можно рассматривать в качестве муниципальных услуг в строгом смысле этого слова. Кроме того, ряд направлений деятельности органов местного самоуправления не поддается количественному измерению и качественной оценке. Таким образом, затруднительной представляется стандартизация всей сферы деятельности органов местного самоуправления. Однако установление на муниципальном уровне системы стандартов (социальных нормативов) обеспеченности населения основными социальными благами необходимо в целях повышения ответственности органов местного самоуправления за качество жизни населения. Социальные стандарты должны выполнять роль целевых показателей – критериев эффективности правового регулирования.

Одним из наиболее важных проявлений эффективности местного самоуправления является участие населения в его осуществлении. Участие населения поддается количественному измерению (например, путем подсчета участников публичных слушаний), однако объективная качественная оценка такого участия (т.е. наличие прямой зависимости гражданской активности и эффективного решения вопросов местного значения) вряд ли может быть дана. В связи с этим существенный недостаток механизма оценки эффективности правового регулирования через деятельность органов местного самоуправления заключается в невозможности точной оценки «качества» участия населения в решении вопросов местного значения.

В главе третьей «Анализ отечественного законодательства о местном самоуправлении с точки зрения эффективности» рассматривается история,

современное состояние, а также некоторые тенденции в законодательстве о местном самоуправлении.

Параграф первый главы 3 посвящен проблемам формирования законодательных основ местного самоуправления в России с начала двухтысячных годов.

Диссертант рассматривает историю разработки и принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах...» в контексте реформы по разграничению полномочий между уровнями публичной власти в Российской Федерации. В работе анализируется содержание первоначальной концепции Федерального закона, а также задачи, которые ставили перед собой его разработчики.

Автор работы подчеркивает, что в первоначальной редакции Федеральный закон «Об общих принципах...» содержал в себе весьма прогрессивную идею четкого определения содержания и пределов компетенции органов местного самоуправления. Тем самым законодатель создал предпосылки для финансового обеспечения местного самоуправления¹².

Закон базировался на простых и понятных принципах разграничения полномочий: все, что прямо прописывалось в Федеральном законе как вопрос местного значения, относилось к собственным полномочиям органов местного самоуправления. Все иные вопросы, не названные в Федеральном законе, автоматически относились к государственным полномочиям, следовательно, государство не снимало с себя ответственности за их эффективную реализацию.

В рамках данного параграфа диссертационного исследования рассматриваются преобразования в сфере территориальной организации местного самоуправления. Наиболее значимым из них является введение на всей территории Российской Федерации единообразной «двухуровневой» системы местного самоуправления, посредством создания таких муниципальных единиц, как городские и сельские поселения, городские округа

¹² См.: Бабичев И.В., Смирнов Б.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты: монография/ И.В. Бабичев, Б.В. Смирнов. М.: Норма: ИНФРА – М., 2011.С. 292-293.

и муниципальные районы. Такой подход к правовому регулированию, с одной стороны, воплощал стремление законодателя приблизить местное самоуправление к населению за счет создания поселенческого уровня самоуправления. С другой стороны, наличие «второго» районного уровня местного самоуправления позволяло сохранить экономическую и инфраструктурную целостность территорий.

Диссертант также анализирует законодательные новеллы в области экономических основ местного самоуправления, структуры органов, институтов непосредственной демократии, муниципально-правовой ответственности и др.

Говоря об итогах реформы местного самоуправления, автор приходит к выводу о том, что современное состояние местного самоуправления свидетельствует о недостижении основных целей реформы. И наиболее проблемными направлениями реформы, по мнению диссертанта, являются разграничение полномочий и межбюджетные отношения.

В параграфе втором главы 3 анализируется современное состояние и тенденции в правовом регулировании организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Заметным преобразованием в сфере местного самоуправления сегодня является укрупнение муниципальных образований поселенческого уровня. По состоянию на начало 2011 года было чуть более 23 000 муниципальных образований, что почти на 1000 меньше, чем в начале 2010 года¹³.

Укрупнение муниципальных образований, по мнению автора работы, не является закономерным процессом, оно в первую очередь связано с серьезными демографическими проблемами, особенно в сельской местности. Следствием укрупнения является снижение уровня муниципальной демократии, нарушение принципа доступности местного самоуправления. Между тем с населением по вопросу об укрупнении никто не советуется, все решения принимаются с согласия представительного органа. Сегодня в таком порядке принимаются

¹³ Тимченко В.С. Местное самоуправление: к новым рубежам развития. Основные проблемы и задачи на 2011-2012 годы// Муниципальная власть. 2011. № 5. С. 15.

решения по большинству вопросов территориальной организации, что является следствием ряда изменений в федеральном законодательстве о местном самоуправлении.

Население не имеет возможности повлиять на решение важных вопросов, касающихся определения структуры органов местного самоуправления. 29 ноября 2010 года был принят Федеральный закон № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴. Согласно новой редакции части 2 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ в поселении, являющемся административным центром муниципального района, может не создаваться местная администрация, тогда ее полномочия осуществляет администрация муниципального района. Данный порядок вводится в действие, если он предусмотрен уставами соответствующих муниципальных образований. Думается, что для жителей поселения, в котором упраздняется местная администрация, принятие подобного решения означает определенное ограничение их права на местное самоуправление. Тем не менее, единственной формой учета мнения населения по данному вопросу являются публичные слушания, голосование населения в данном случае не проводится.

Согласно изменениям, внесенным в статью 79 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ в соответствии с законами субъектов РФ - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства и установленного перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения **местная администрация в таких муниципальных образованиях может не формироваться.**

Сегодня процесс ликвидации исполнительно-распорядительного органа в 125 муниципальных округах города Москвы, путем формальной передачи его функций аппарату Совета депутатов, уже запущен. Принимая во внимание

¹⁴ Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. N 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6411.

общий характер последних законодательных изменений, нетрудно догадаться, что такое решение принимается представительным органом, население повлиять на него не может, у граждан есть только возможность высказать свое мнение на публичных слушаниях по внесению изменений в устав.

В работе приводятся и другие примеры, позволяющие сделать вывод о том, что для ряда последних законодательных изменений характерен общий подход по вопросу о формах учета мнения граждан – прямое волеизъявление жителей все в большем количестве случаев подменяется мнением представительного органа муниципального образования. Автор полагает, что такой подход не согласуется не только с первоначальной концепцией Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, но и с идеей местного самоуправления как таковой.

В заключительном **третьем параграфе главы 3** рассматривается проблематика разграничения полномочий в сфере местного самоуправления и межбюджетные отношения.

В диссертационном исследовании неоднократно подчеркивается, что в основе идеологии реформы местного самоуправления была заложена идея четкого разграничения полномочий, ответственности и источников доходов и расходных обязательств между уровнями публичной власти. Именно в этом направлении, по мнению диссертанта, произошли наиболее заметные изменения, искажающие концепцию рассматриваемого Закона.

Деформация концепции происходила постепенно. Первоначально в Федеральный закон были внесены изменения, позволяющие органам местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, если это предусмотрено федеральным законом. Вскоре Федеральным законом от 29.12.2006 № 258-ФЗ¹⁵ в Закон о местном самоуправлении были включены статьи 14.1, 15.1, 16.1, предусматривающие права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

¹⁵ Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»// СЗ РФ. 2007. N 1 (1 ч.). Ст. 21.

В результате изменений в правовом регулировании происходило постепенное размывание границ ответственности органов местного самоуправления и органов государственной власти. Юридическая конструкция компетенции органов местного самоуправления усложнилась, сегодня ее составляют «собственные полномочия», «отдельные государственные полномочия», «вопросы местного значения», «права органов местного самоуправления».

Ситуация усугубляется за счет неконтролируемого расширения перечня вопросов местного значения. Если в первоначальной редакции Закона к ведению поселений было отнесено 22 вопроса местного значения, то на сегодняшний день таких вопросов насчитывается 39, для муниципальных районов перечень вопросов местного значения был расширен с 20 до 37, для городских округов с 27 до 44 вопросов местного значения.

Федеральный закон «Об общих принципах...» устанавливает прямой запрет на расширение перечня вопросов местного значения любым способом, кроме как посредством внесения изменений в указанный Федеральный закон. В обход данному требованию перечень вопросов местного значения фактически расширяется в отраслевом законодательстве. Формально такие изменения проводятся под видом дополнения перечня полномочий (а не вопросов местного значения) органов местного самоуправления.

В результате сфера ответственности органов местного самоуправления становится все более обширной, при этом не происходит адекватного увеличения источников доходов местных бюджетов. Достаточно лишь сказать, что сегодня только 2,5 процента муниципалитетов могут обеспечить свои расходы за счет собственных доходов¹⁶. Не удивительно, что такое положение дел ведет к обесцениванию результатов реформы местного самоуправления в целом.

¹⁶ Матвиенко В.И. «Перспективы развития самоуправления: позиция федеральной власти и опыт территорий». Выступление в ходе расширенного заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Муниципальная власть. 2012. № 3. С. 7-8.

Диссертант убежден, что успех преобразований в области местного самоуправления главным образом зависит от того, будут ли они сопровождаться адекватным перераспределением источников доходов между бюджетами всех уровней.

В заключении подведены основные итоги исследования, сделаны выводы и обобщения.

По теме диссертации автором опубликованы следующие научные работы:

- 1. Ежукова О.А. Публичные слушания по вопросам местного значения в городе Москве: основы правового регулирования и практика // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 4. – С. 63-66. – 0.4 п.л.**
- 2. Ежукова О.А. К вопросу о возможности переноса единого дня голосования // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 6. – С. 30-33. – 0.4 п.л.**
- 3. Ежукова О.А. Действует ли муниципальный закон: взгляд из Барятино // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – №1. – С. 26-32. – 0.6 п.л.**
4. Мокрый В.С., Ежукова О.А. Местное самоуправление: пределы реформирования // Местное право. Научно-практический журнал местного самоуправления и муниципального права. – 2011. – № 1. С. 21-28. – 0.5 п.л.
5. Ежукова О.А. Можно ли самоуправляться без самостоятельности? // Российская Федерация сегодня. – 2008. – № 15. – С. 22-23. – 0.3 п.л.
6. Ежукова О.А. Практика реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на примере Калужской области // Актуальные проблемы государства и права: Сборник научных статей аспирантов, студентов и молодых ученых юридических вузов. – 2008. – С. 132-137. – 0.3 п.л.