

ФОРСАЙТ ТЕХНОЛОГИИ В ВОПРОСЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Н.А. Щёголева, канд. юрид. наук, доцент

О.О. Комаревцева, аспирант

Орловский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»
(Россия, г. Орёл)

Аннотация. На сегодняшний день в условиях функционирования и развития муниципальных территорий значимую роль приобретает вопрос эффективной организации местного самоуправления. Однако, имеющиеся системные вопросы осуществления местного самоуправления, правовые коллизии, неполнота в правовом регулировании общественных отношений лишь создают пробелы в системе законодательства. Тем самым, актуальность заявленной темы исследования обуславливается тем, что существующая модель регулирования местного самоуправления имеет ряд недостатков, которые требуют комплексного пересмотра посредством консолидации мер правового и организационного характера. В то же время наличие коллизий и пробелов действующего законодательства в данной сфере предопределяет непрерывность нормотворческой работы по нивелированию недостатков правового регулирования. Для этого, по нашему мнению, необходимо использовать форсайт технологии как инструмента учета мнения граждан о развитии законодательства о местном самоуправлении.

Ключевые слова: форсайт, законодательство о местном самоуправлении, законодательство; муниципальное правотворчество

На сегодняшний день в условиях турбулентности развития социально-правовых вопросов прогнозирование является одним из инструментов, позволяющих выявить как текущее положение объекта, так и сформировать карту будущего развития [2, с. 560]. В качестве наиболее простых методов проведения данного исследования выступает метод форсайт. Под форсайтом понимают систематический процесс оценки краткосрочных и (или) среднесрочных и (или) долгосрочных горизонтов развития, основанный на участии всех заинтересованных сторон, нацеленный на принятие текущих решений и мобилизацию совместных действий, таких как: возможности решения возникающих проблем краткосрочного характера; определение необходимости усиления позиций муниципальных образований на национальном рынке; потребности в принятии политико-правовых решений о выборе стратегических альтернатив развития с учетом имеющихся возможностей и ограничений территорий; невозможности эффективной

реализации политики без достижения консенсуса между государством, бизнесом и обществом [4, с. 13]. Тем самым, по нашему мнению, для определения проблем правоприменительной практики в области местного самоуправления и формирование карты развития законодательства в области местного самоуправления необходимо сформировать форсайт «Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и в будущем».

Форсайт «Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и в будущем» - это универсальный форсайт для определения текущего и будущего развития законодательства в области местного самоуправления, включающий в себя карту значимых правовых вопросов в области местного самоуправления с краткосрочным, среднесрочным, долгосрочным лагом [3, с. 259]. Сформированная схема форсайта основывается на реализации этапов принятия решения, имеющих взаимосвязанный, системный характер (рис. 1).

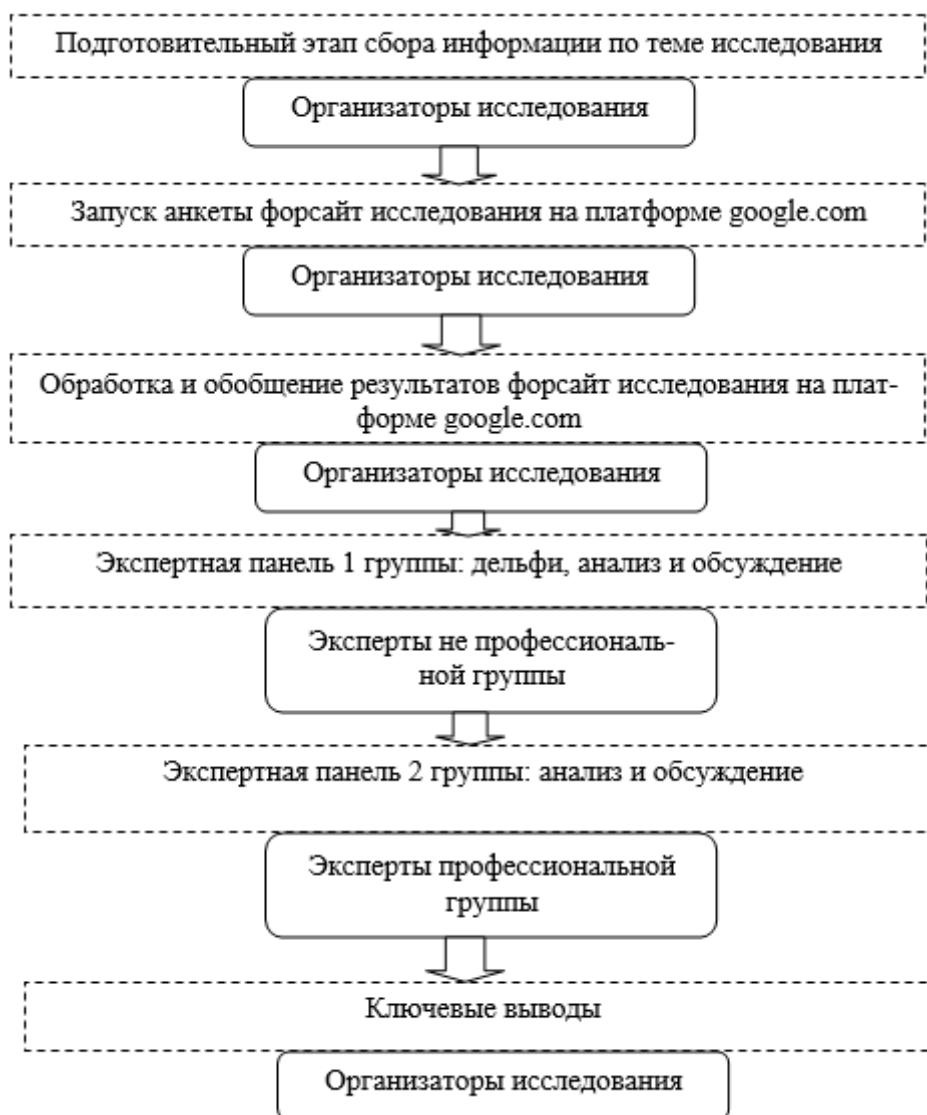


Рис. 1. Схема реализации прогноза форсайт «Законодательство о местном самоуправление: сегодня и в будущем»

Форсайт «Законодательство о местном самоуправление: сегодня и в будущем» основывается на трех основных этапах и трех дополнительных. Анкета данного форсайт исследования размещена по ссылке: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdw1ZNMI-OZS8JcarOmXH6Hn-7dSN1LucG_u2KhGGcLc52RPQ/viewform?c=0&w=1&usp=send_form в свободной форме для доступа и заполнения всеми желающими. Анкета сформирована и размещена на сайте 15.07.2016 года. Первые результаты обработки и обобщения сделаны 15.08.2016 года. Затем, снятие показателей будет производиться каждые полгода. Данный длительный временной

лаг связан с тем, что ежемесячное обращение к профессиональным экспертам невозможно, а без данного уровня изменяется вся тактика исследования.

В группу непрофессиональных экспертов входят 10 человек в возрасте от 24 до 48 лет являющимися студентами и аспирантами, работниками бизнес структур, аналитиками. В группу профессиональных экспертов в количестве 10 человек входят работники правоохранительных органов, государственные и муниципальные служащие с наличием диплома по направлению подготовки юриспруденция.

Анкета исследования формировалась по следующим вопросам:

1. Как по Вашему мнению на сегодняшний день складывается ситуация в области правоприменительной практики в вопросах местного самоуправления?

2. Какие основные проблемы свойственны законодательству в области регулирования вопросов местного значения?

3. Какие положения Конституции Российской Федерации в сфере регулирования местного самоуправления Вы считаете наиболее важными?

4. На основе каких факторов можно усовершенствовать законодательство в области местного самоуправления?

5. Какие правовые формы на Ваш взгляд будут необходимы для совершенствования вопросов местного значения к 2016 и к 2025 году (0 – не оптимально, 1 – оптимально)?

6. Стоит ли, по Вашему мнению, внести изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?

7. Какие недостатки ФЗ-№131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Вы можете выделить?

8. Как сказываются на эффективности местного самоуправления договорные соглашения о перераспределении полномочий органов местного самоуправления?

9. На основе каких требований должны строиться договорные соглашения о перераспределении полномочий местного самоуправления?

10. Каким Вы видите законодательство о местном самоуправлении к 2020 и 2030 году?

Последние два вопроса являются основными, так как карта текущего и будущего состояния законодательства в

области местного самоуправления будет сформирована именно по ним. Кроме того, данная карта будет содержать не только опрос респондентов исследования, но и мнения экспертов.

Подводя первые итоги к 28.08.2016 году, отметим, что в опросе на сайте google.com принимали участие 48 респондентов в возрасте от 24 до 50 лет. Основные группы, представленных респондентов складывались следующим образом: государственные служащие – 18%, работники органов местного самоуправления – 34%, преподаватели, ученые – 8%, студенты – 10%, правоохранительные органы – 24%, правозащитники – 2%, предприниматели – 2%, безработные – 2%. Отметим, что респонденты профессиональных экспертов по направлению правоохранительные органы, участвующие в экспертных группах, онлайн опрос не проходили. Для включения ответов экспертов в форсайт, было необходимо превысить порог в 2%, т.е. учитывались мнения каждого из опрошенных респондентов.

Первоначальной проблемой исследования форсайт стало выявление ситуации в области правоприменительной практики в вопросах местного самоуправления (рис. 2). Так по мнению 44% респондентов в законодательстве о местном самоуправлении существует ряд правовых коллизий. Данный ответ был характерен для государственных служащих (80% от их числа) и студентов (60 % от их числа). Мнение среди других групп респондентов распределилось следующим образом: 31% – законодательство в области местного самоуправления по ряду вопросов устарело, 25% - правоприменительная практика в области местного самоуправления эффективна.



Рис. 2. Ситуация в области правоприменительной практики в вопросах местного самоуправления

Отметим некоторые аспекты ответа на данный вопрос. Во-первых, несмотря на то, что в предложенной анкете имелся вариант ответа «к сожалению, я не знаком с законодательством в области местного самоуправления» ни один из заявленных респондентов так не ответил. Следовательно, каждый из участников исследования имеет хотя бы элементарные представления о правовых вопросах, регулирующих местное самоуправление. Во-вторых, об эффективности правоприменительной практики в

области местного самоуправления единогласно заявили респонденты из групп «правоохранительные органы» и «предприниматели». Несмотря на это, не один опрошенных группы «муниципальные служащие» эффективным правоприменительную практику в области местного самоуправления не назвал.

Интересными являются ответы респондентов о проблемах, свойственных законодательству в области регулирования вопросов местного значения (рис. 3).



Рис. 3. Основные проблемы, свойственные законодательству в области регулирования вопросов местного значения

В ответах респондентов не наблюдается единства, так 44% опрошенных отдали предпочтение не реалистичности выполнения принципа совместного ведения по определенным вопросам местного самоуправления между органами государственной власти и местного самоуправления, 28% огосударствлению местного самоуправления, 24% - противоречивости конституционных положений о местном самоуправлении на территориях малочисленных коренных народов. Хотелось бы отметить, что 2% опрошенных из группы «правоохранительные органы» считают, что проблем в области законодательства о местном самоуправлении не существует, а 2% их группы «преподавателей, ученых» считают неэффективным регулирование процесса местных реформ. Причем ответ о неэффективности регулирования процесса местных реформ не был включен в анкетный лист и был дополнен комментарием «не одна из реформ муниципального управления ни была эффективной и отрегулируемой в соответствии с нормативными актами».

Вопрос огосударствление местного самоуправления является наиболее острым в аспекте местного самоуправления. Опрос показал, что многие респонденты выделяют его как основную проблему. При этом, отметим, что огосударствление наоборот противоречит интересам государства: статус органов местного самоуправления как низшего звена в вертикали государственной власти неизбежно ликвидирует собственную компетенцию и собственную экономическую основу местного самоуправления и таким образом восстанавливает в прежнем объеме полноту ответственности органов государственной власти за осуществление всех прав и свобод человека и гражданина.

Интересными представляются ответы на вопрос о важности положений Конституции Российской Федерации в сфере регулирования местного самоуправления (рис. 4). Несмотря на то, что в представленной анкете имелся ответ о важности всех конституционных положений в области местного самоуправления, на него не ответил ни один респондент.

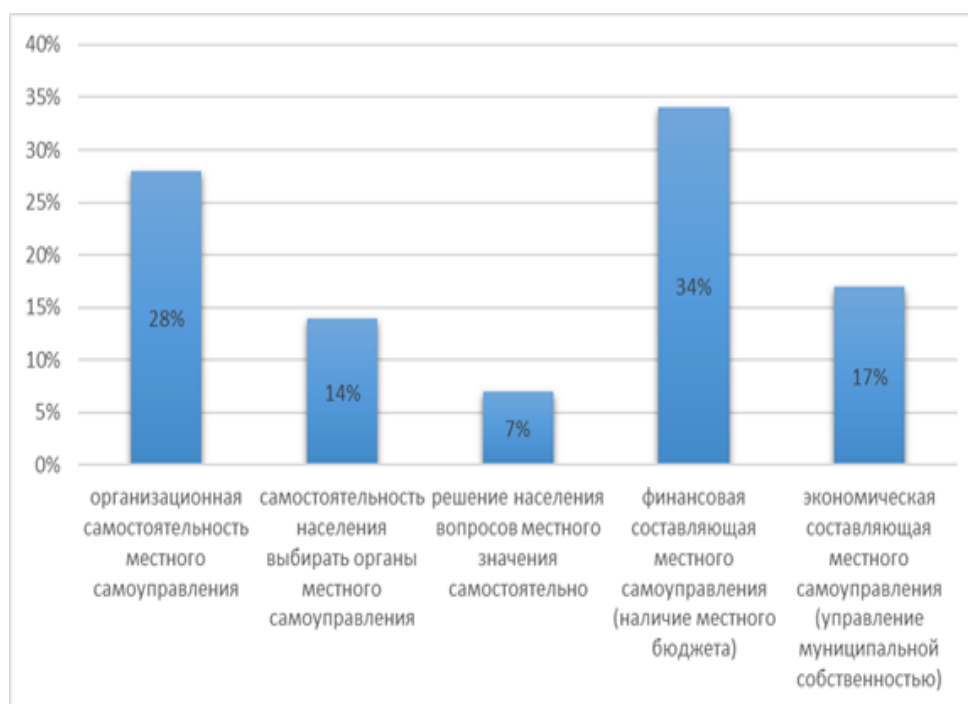


Рис. 4. Наиболее важные положения Конституции Российской Федерации в сфере регулирования местного самоуправления

При этом, наиболее важными положениями выступают: 28% – организационная самостоятельность местного самоуправления, 34% – финансовая составляющая бюджета. Безусловно, самостоятельность органов местного самоуправления не входящих в государственную власть и финансовая составляющая являются важными положениями, так как без обеспечения территории финансовыми ресурсами не о какой самостоятельности ни может идти и речь. Однако, не понятен ответ респондентов «о решении населения вопросов местного значения самостоятельно» на-

бравшего всего 7% из числа мнений опрошенных. Возможно данное количество голосов связано с тем, что среди групп респондентов бытует мнение о том, что органы местного самоуправления действуют только в своих интересах, или в условиях кризиса значимость функций органов местного самоуправления направляется в сторону финансовой составляющей.

Определение факторов, способствующих усовершенствованию законодательства в области местного самоуправления является следующим этапом исследования (рис. 5).



Рис. 5. Факторы, способствующие усовершенствованию законодательства в области местного самоуправления

Большинство респондентов (52%), из которых преимущественно были опрошенные группы «работники органов местного самоуправления», «преподаватели, ученые» выбрали вариант местное правотворчество. При этом, хотелось бы отметить, что вариант федеральное правотворчество имеет довольно низкое значение (10%). Несмотря на то, что группа «ученых, преподавателей» могла выбрать вариант «публикаций ученых юристов», данный ответ последовал

лишь от одного из респондентов, представленной группы. В течении всего исследования, собственные ответы предлагали правозащитники, предприниматели и студенты. Так, в ответе на данный вопрос были предложены варианты «наличие антилоббистов в органах представительной власти» и «никаких, все НПА создаются для решения проблем определенных групп». Возможно, причиной данных ответов стало недо-

верие данных респондентов к органам местного самоуправления.

При этом, важным является узнать какие правовые формы совершенствования вопросов местного значения являются действенными сегодня и останутся актуальными к 2025 году (рис. 6).

Так на сегодняшний день, одними из основных правовых форм совершенствования вопросов местного значения

выступают муниципальные выборы, местный референдум, правотворческая инициатива, участие в ТОС (территориальное общественное самоуправление) [1, с. 155]. При этом, ситуация к 2025 году меняется не значительно, основными формами остаются правотворческая инициатива, участие в ТОС, муниципальные выборы.

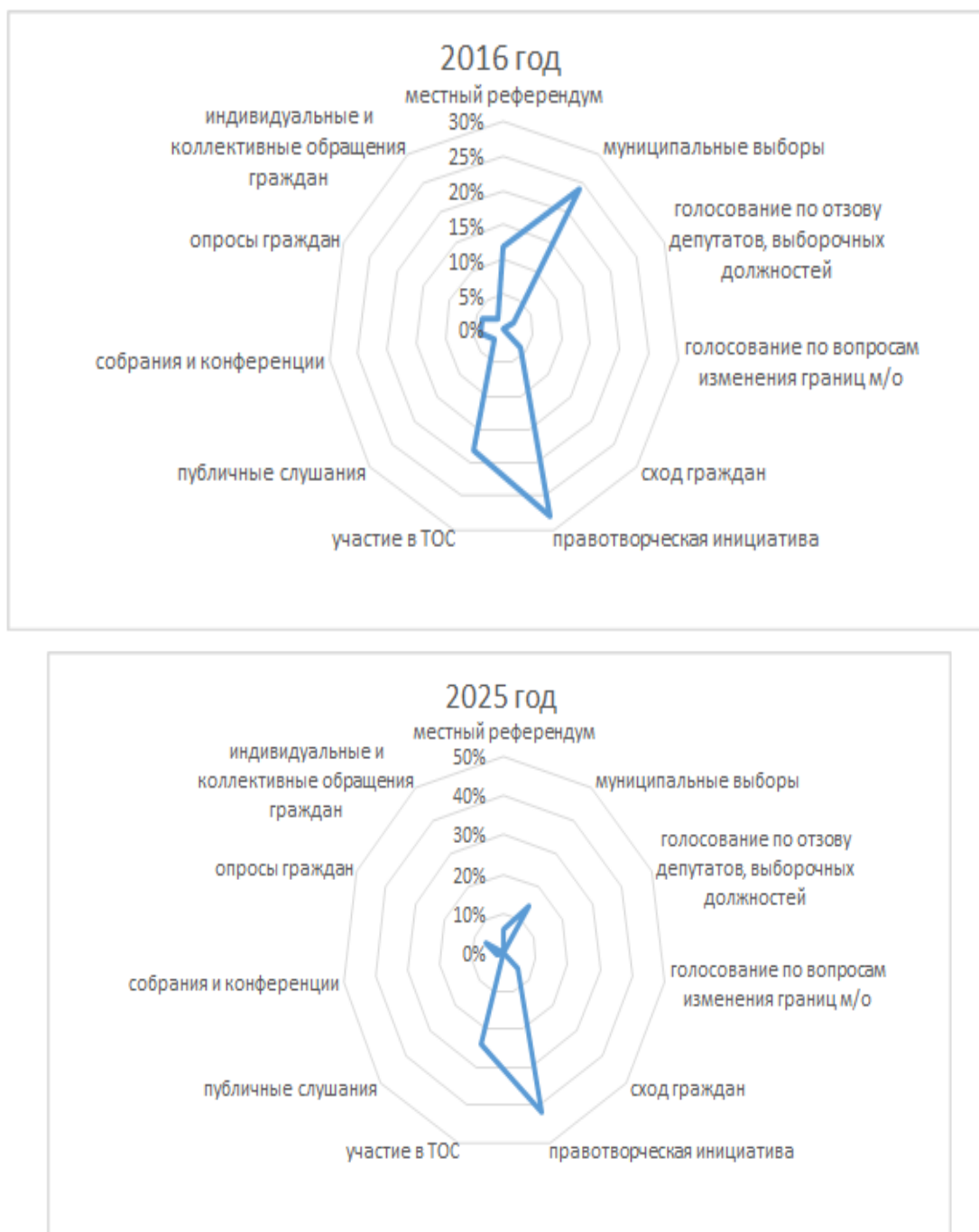


Рис. 6. Актуальные правовые формы совершенствования вопросов местного значения в 2016 и 2025 году

Однако, изменится ситуация с необходимостью некоторых правовых форм. Так к 2025 году неэффективными формами по мнению опрошенных признаются голосование по отзову депутатов, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, публичные слушания, индивидуальные и коллективные обращения граждан (в 2016 году 0% получило лишь голосование по вопросам изменения границ муниципального образования).

Несмотря на закрепление вопросов местного самоуправления как в Европейской хартии местного самоуправления, так и в Конституции Российской Федерации, немало важное значение приобретает Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах ор-

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации» [5, с. 9]. Опрошенным по 5 бальной шкале было предложено выбрать вариант «необходимо ли вносить изменения в Федеральный закон №131 или нет» (1 – не нужно ни каких изменений, 5 – обязательно). Так, 64% респондента ответили, что обязательно (5 баллов), 18% респондентов показали значения от 2 до 4 баллов, 18% – не нужны ни какие изменения.

В связи с тем, что большинство респондентов сделало свой выбор в пользу изменения Федерального закона №131, в дальнейшем исследовании им было предложено выделить основные недостатки данного нормативно-правового акта (рис. 7).

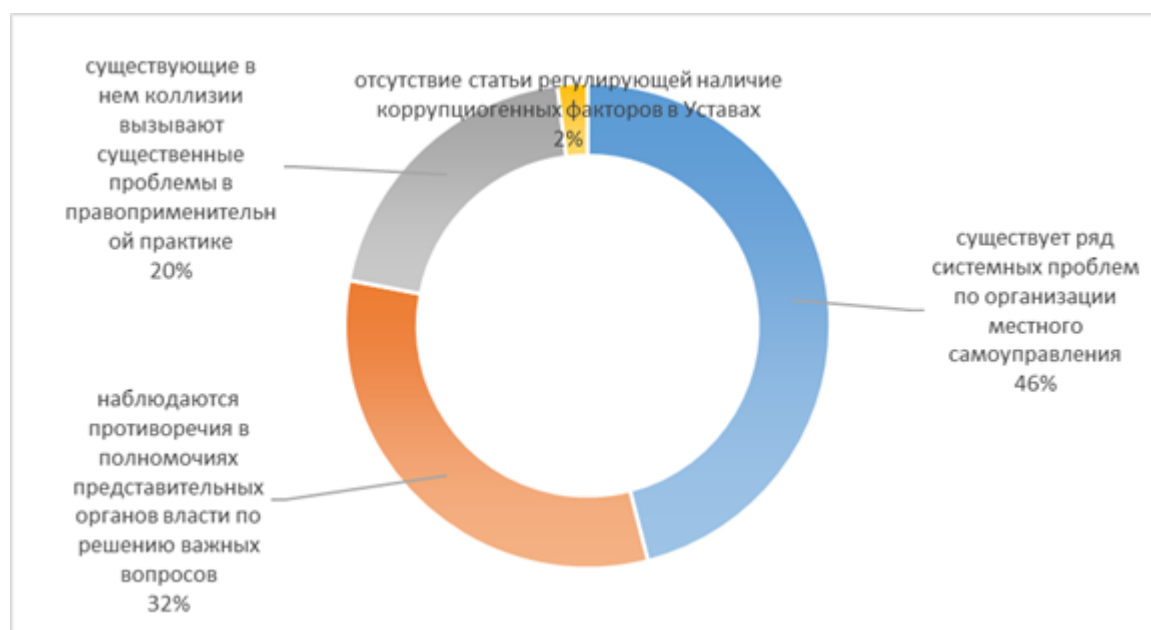


Рис. 7. Недостатки Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Наибольший процент среди числа опрошенных получил вариант «существует ряд системных проблем по организации местного самоуправления» – 46%. При этом, респондентом из группы «правозащитники» был предложен вариант «отсутствие статьи, регулирующей наличие коррупциогенных факторов в Уставах муниципальных образований».

Становление и развитие местного самоуправления отличает широкое развитие договорных отношений. Такие соглашения могут заключаться, например, между органами государственной власти и органами местного самоуправления, между органами местного самоуправления муниципального района и органами местного самоуправления поселений, расположенных на его терри-

тории. По мнению 86% опрошенных, данные соглашения сказываются не эффективно на местном самоуправлении. Тем самым, респондентами были выде-

лены ряд требований, которым должны отвечать договорные соглашения о перераспределении полномочий местного самоуправления (рис. 8).

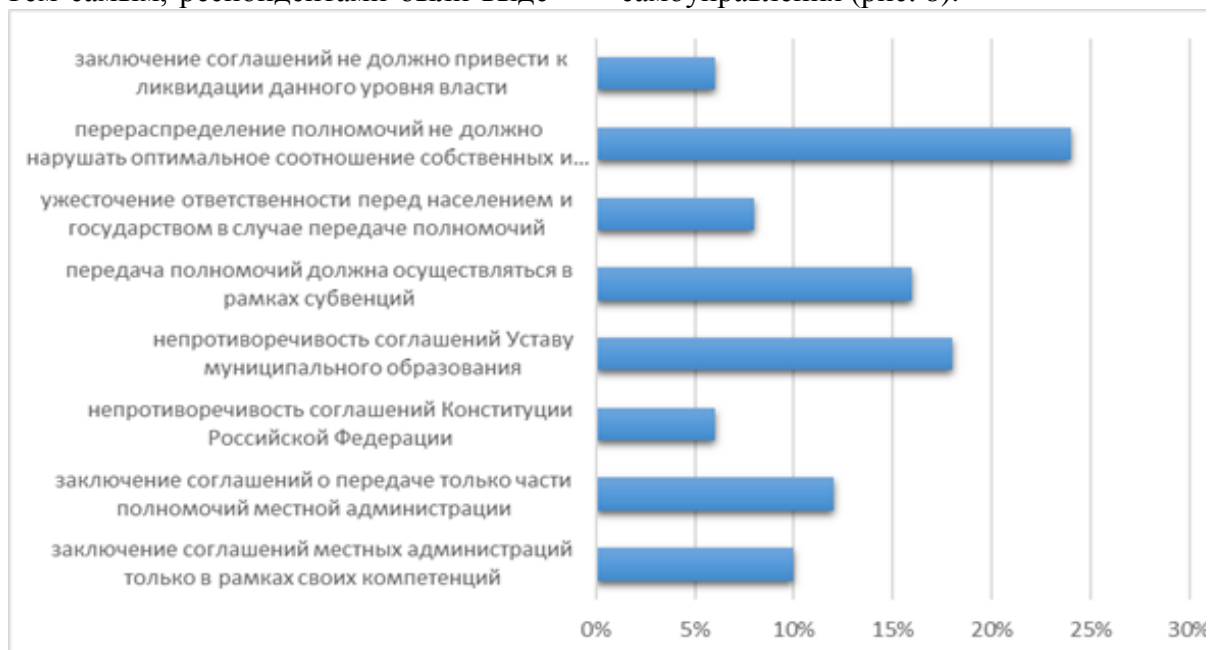


Рис. 8. Требования договорных соглашений о перераспределении полномочий местного самоуправления

На сегодняшний день соглашения стали использоваться как органами государственной власти субъектов РФ, так и органами местного самоуправления муниципальных районов, чтобы сохранить существующую ранее систему местного самоуправления, осуществляемого на районном уровне с передачей только небольшого числа функций подчиненным району должностным лицам. Тем самым, в соответствии с данными ответами респондентов можно выделить следующие требования договорных отношений о перераспределении полномочий местного самоуправления:

1. Такие соглашения должны заключаться местными администрациями только в рамках собственной компетенции с последующим утверждением таких соглашений представительными органами местного самоуправления.

2. Предметом соглашения может быть передача осуществления только части полномочий местных администраций. Это не могут быть вопросы ме-

стного значения в целом, а также полномочия других органов местного самоуправления, в том числе те, которые относятся к исключительной компетенции представительного органа.

3. Соглашения не должны противоречить Конституции РФ и законодательству в целом, а также тем муниципальным правовым актам, в том числе Уставу муниципального образования, которые имеют более высокую юридическую силу.

4. Соглашения в соответствии с действующим законодательством должны предусматривать осуществление переданных полномочий в рамках соответствующих субвенций. Вместе с тем, в этой части регулирование данного правового института требует дальнейшего уточнения. При этом Федеральный закон № 131, указывает, что переданные полномочия осуществляются за счет переданных субвенций, не предусматривая иные ресурсы.

5. Соглашения, регулируя порядок ответственности за осуществление пе-

реданных полномочий органов местного самоуправления, должны исходить из того, что финансовые санкции – это санкции не только за нарушение бюджетного законодательства. В этой части муниципальное законодательство также требует доработки.

6. Перераспределение полномочий между муниципальными образованиями не должно нарушать оптимального соотношения в собственных и переданных полномочий в их общем объеме.

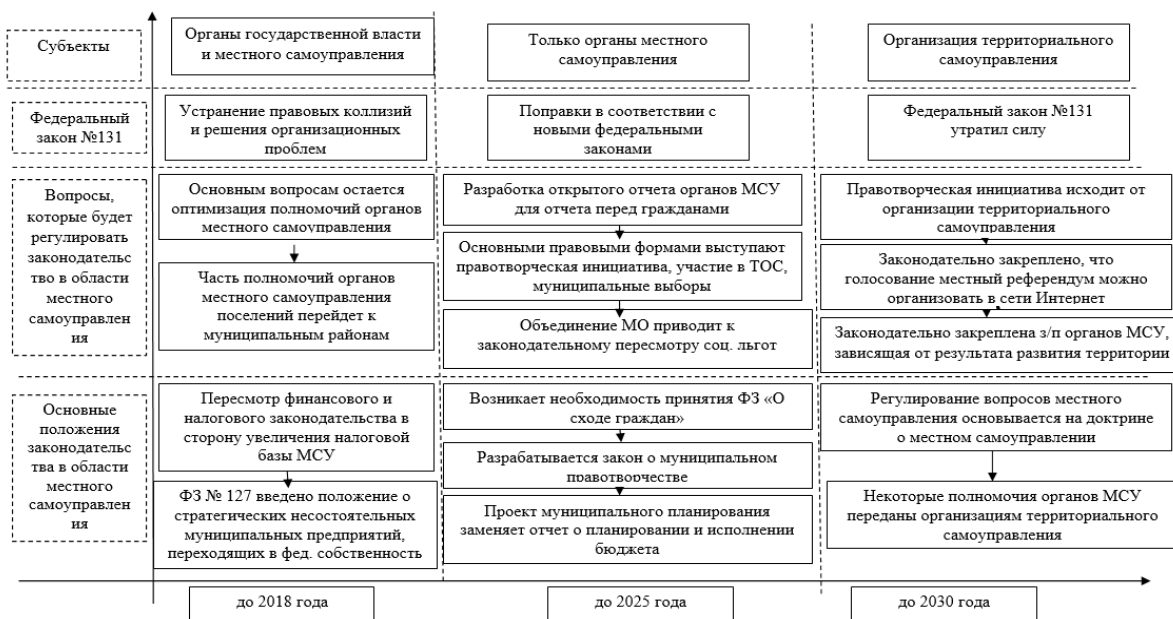
7. Последствием заключения таких соглашений не может быть нарушение конституционно-правового статуса местного самоуправления, фактическая ликвидация (самоликвидация) данного уровня власти на той территории, которая соответствует с Конституцией РФ и федеральным законодательством была определена законом субъекта РФ в качестве муниципального образования.

Полученные результаты анкетирования были переданы на следующий этап форсайт исследования. В группе непрофессиональных экспертов проходили обсуждение развития законодательства в области местного самоуправления на основе метода Дельфи. Затем для получения карты форсайт развития данные были проанализированы и дополнены со стороны экспертов профессиональной группы. Итоговый вариант карты форсайт развития законодательства в области местного самоуправления представлен на рисунке 9.

Представленная карта форсайт развития законодательства в области местного самоуправления представляет собой систему периодов и событий происходящих в них. В качестве временных лагов отмечены временные периоды до 2018 года (краткосрочный), до

2025 года (среднесрочный), до 2030 года (долгосрочный). Основными параметрами карты форсайт развития законодательства о местном самоуправлении выступают: основные положения; вопросы, регулирующие законодательство; изменения в Федеральном законе №131; наличие субъектов, имеющих важное значение для развития местного самоуправления. Профессиональные эксперты пытались сформировать карту форсайт развития законодательства в области местного самоуправления наиболее доступно и четко выстроено. Рассмотрим основные периоды.

10. До 2018 года. По мнению профессиональных экспертов, в краткосрочном периоде развитие законодательства о местном самоуправлении будет строиться на изменении финансово-экономической системы территории. Данное обстоятельство связано с тем, что большинство муниципальных образований имеют огромные дефициты бюджетов и не способны хотя бы на 50% обеспечить развития своих территорий. Тем самым, важным является пересмотреть финансовое и налоговое законодательство в целях увеличения налоговой базы местных бюджетов, а также внести поправки в Федеральный закон №217 «О несостоятельности (банкротстве)» для регламентации перехода несостоятельных стратегических муниципальных предприятий в федеральную собственность. При этом, вопросы, регулируемые законодательство о местном самоуправлении, будут также связаны с нахождением баланса по передаче полномочий. Основными субъектами выступают органы государственной власти и местного самоуправления.



11. До 2025 года. Данный период ознаменован разработкой ряда федеральных законов: о сходе граждан, муниципальном правотворчестве, муниципальном планировании. В рассмотренный период продолжается поиск вариантов обеспечения территории собственными финансовыми ресурсами. Законодатели приходят к выводу, что планирование и исполнения только бюджета недостаточно и необходимо перейти на планирование всей финансовой и экономической деятельности муниципального образования. При этом, может возникнуть вопрос с социальной напряженностью, в целях чего понадобится четкая регламентация возможностей жителей собираться на сход граждан. Основную роль в развитии законодательства о местном самоуправлении будет принадлежать органам МСУ, которым ежемесячно нужно вести открытый отчет о выполненной работе, для предоставления его общественности муниципального образования. Ответственность органов МСУ возрастает, контроль за их деятельностью увеличивается.

12. До 2030 года. На первый план выходят созданные организации местного самоуправления, заменив депута-

тов представительного органа законодательной власти местного самоуправления. От данных субъектов исходит правотворческая инициатива. На самом первом этапе законодательно закрепляется сумма заработной платы органов местного самоуправления, зависящая от результатов проделанной работы. При этом Федеральный закон №131 утрачивает свою силу из-за несоответствия ситуации, происходящей в области местного самоуправления. На его место приходит доктрина о местном самоуправлении.

Таким образом, форсайт «Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и в будущем» позволил кратко сформировать представление о развитии законодательства в области местного самоуправления на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный период. При этом, ценным является тот факт, что в данном исследовании принимает участие не только сам автор, но и ряд профессиональных групп. Для решения коллизионных и организационных проблем в области местного самоуправления выявим основные недостатки Федерального закона №131 и предложим их решения.

Библиографический список

1. Борисов А.С., Щеголева Н.А. К вопросу об ограничении права на правотворческую инициативу населения муниципального образования // Среднерусский вестник общественных наук. – 2013. – №4. – С. 154-159.
2. Ефимов В.С. Форсайт-исследование: методы работы с экспертным знанием // Мы продолжаем традиции российской статистики Материалы I Открытого российского статистического конгресса. – 2015. – С. 560-561.
3. Комаревцева О.О. Форсайт технологии как механизм управления изменениями экономики // Исследование инновационного потенциала общества и формирование направлений его стратегического развития сборник научных статей 5-й Международной научно-практической конференции в 2-х томах. Ответственный редактор: Горохов А.А. 2015. – С. 258-262.
4. Сизов В.С. Территориальный форсайт: опыт форсайт исследования муниципального образования // Вопросы новой экономики. – 2013. – №2 (26). – С. 11-27.
5. Щеголева Н.А., Борисов А.С. К вопросу об умалении права населения муниципального образования на правотворческую инициативу // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – №4. – С. 8-11.

**FORESIGHT TECHNOLOGY REGARDING THE LAW ON LOCAL
SELF-GOVERNMENT**

N.A. Shchegoleva, *candidate of legal sciences, associate professor*

O.O. Komarevtseva, *postgraduate*

**Orel branch of the Russian academy of national economy and state service under the President of the Russian Federation
(Russia, Orel)**

***Abstract.** Today in the conditions of functioning and development of municipal territories significant role is the efficient organization of local government. However, the existing system of the issues of local self-government, legal conflicts, incompleteness in the legal regulation of social relations only create gaps in the legislative system. The relevance of the stated theme of research is caused by the fact that the current model of regulation of local self-government has a number of shortcomings that require a comprehensive review by consolidation measures of legal and organizational measures. At the same time the presence of conflicts and gaps in the existing legislation in this field determines the continuity of the standard-setting work on leveling regulatory shortcomings. It is necessary to use technology foresight as a tool for considering the opinion of citizens on the development of legislation on local government.*

***Keywords:** foresight, the legislation on local government legislation; municipal law-making.*