

## МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

### MUNICIPAL LEVEL: LEGAL REGULATION

*A. Попов*

#### Annotation

В статье даётся анализ возможных подходов к пониманию управления на муниципальном уровне в рамках правовых и экономических механизмов.

**Keywords:** local government, municipalities, municipal relations, territorial communities.

*Попов Александр Сергеевич*

*К.э.н., доцент,*

*Российский Государственный  
Социальный Университет, г. Мурманск*

#### Аннотация

В статье даётся анализ возможных подходов к пониманию управления на муниципальном уровне в рамках правовых и экономических механизмов.

#### Ключевые слова:

Местное самоуправление, муниципалитеты, муниципальные отношения, территориальные сообщества.

Законодательно, согласно Конституции РФ, муниципальный уровень провозглашен самоуправляющимся. В Конституции РФ записано, что местное самоуправление должно быть автономным по отношению к государственной власти, но на деле этот уровень автономным не является, хотя его функции и институциональная организация, казалось бы, в принципе определены. Это, прежде всего, забота о населении и развитии местной территории соответствующими организационными структурами – муниципалитетами и их хозяйственными и социальными структурами. Однако ресурсы, за счет которых эти задачи можно решать, и свобода хозяйственных действий, направленных на решение задач обслуживания местного населения, ограничены.

Правовые и экономические механизмы, регулирующие развитие муниципальных отношений, а также управленческие функции муниципального уровня, разрабатываются в центре ("наверху"). Между тем, реализация местных задач и функций муниципального уровня, то есть его управленческие задачи осуществляются на местах, где складываются свои отношения, исходя из местных особенностей и условий, которые не всегда сверху видны и понятны.

Принятая, согласно 131-ФЗ, унификация организации местного самоуправления не даёт возможности в таких условиях принимать эффективные управленческие решения по социально-экономическим вопросам, поскольку организация муниципальных отношений, их содержание, структура и функции зависят от спускаемых сверху полномочий и фактически выделяемых на эти цели сверху финансовых ресурсов, часто не только недостаточных, но и вынужденно урезающих многие муниципальные полномочия, создающие в связи с этим преце-

денты отказа муниципалитетов от своих управленческих функций и, следовательно, возможности предоставлять необходимые населению услуги.

Исходя из анализа ситуации в значительном числе муниципалитетов в современной России сложились четыре возможных подхода к пониманию управления на муниципальном уровне \*, несмотря на то, что принято законодательство о местном самоуправлении, которое определено в качестве самостоятельного органа негосударственной власти с соответствующими управленческими функциями.

\* Основой для данного утверждения явились собранные автором материалы по Пермскому (Оханский район), Краснодарскому (Геленджикский район) краю; Пензенской области (Пензенский, Наровчатский Земетченский районы); Республике Адыгея (Тахтамукайский, Гиалинский, Кошехабльский, Майкопский, Теучежский районы); Республика Саха (Якутия) (Булунский улус); все районы ХМАО.

Дело в том, что муниципальное законодательство на местах трактуется в зависимости от его понимания местным руководством, которое, в свою очередь, исходит из реальных возможностей, диктуемых тем же законодательством и местной социально-экономической спецификой, а также сложившейся социально-экономической ситуацией, определяемой совокупностью различных факторов. Условно сложившееся в разных муниципалитетах своеобразие понимания управленческих функций на муниципальном уровне можно разделить на четыре вполне оформившихся типа: "прагматичный", "государственный", "общественно-самодеятельнический" и реально самоуправленческий. На местах, как правило, преобладают первые три. Последний – пока не имеет реальных основ своего развития в России.

"Прагматичный" подход к пониманию муниципальных отношений – самый распространенный, поскольку по существу он олицетворяет собой современную государственную политику по отношению к муниципальному уровню. Суть этого подхода состоит в том, что муниципальный уровень понимается как вставленный в государственную вертикаль, но при этом в достаточной степени не обеспечивающийся материальными и финансовыми ресурсами, предназначенными для него. Законодательно установленные для него источники развития не всегда могут быть им использованы в силу существующих в стране в настоящее время социально-экономических отношений. Кроме того, установленные источники ничтожны с точки зрения количественных параметров и, соответственно, получаемых реальных результатов.

Более того, нынешнее законодательство привело к тому, что социально-экономическое развитие муниципальных образований практически не зависит от уровня развития экономики на их территории.

Реализация реформы предполагала отход от традиционной для России моноцентристской модели организации власти. Однако многочисленные поправки в Федеральный Закон № 131 расширили сферы пересечения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, т.е. полномочий муниципальных районов и поселений. Создалась ситуация, в которой по ряду сфер практически невозможно определить, кто за что и в какой мере отвечает.

Кроме того, муниципальные органы наделены полномочиями по выполнению несвойственных им административных задач без финансовых гарантий со стороны государства. К ним относится часть функций в таких сферах, как предотвращение терроризма, чрезвычайных ситуаций, мобилизационной подготовки и т.д.

В частности, в настоящее время не может быть собран налог на имущество физических лиц на муниципальной территории, предполагающийся как одна из финансовых основ функционирования муниципального уровня, поскольку затруднены процедуры и механизмы регистрации и оценки этого имущества. Они, к тому же чрезвычайно затратны и по времени и по средствам. Не отрегулированы земельные отношения, поскольку муниципальная земля распределяется на основе тендеров и аукционов, в которых муниципалитет, если ему нужна земля для конкретных муниципальных нужд, строительства муниципального жилья и т.п. целей должен участвовать на общих основаниях. В данном случае возникают правовые и социально-экономические коллизии, связанные с ограничением Земельным Кодексом РФ прав органов местного самоуправления и муниципальных учреждений, осуществляющих, строительство жилья, удорожающих его стоимость, удлиняющих сроки строитель-

ства и т.п. Предоставление земельных участков под жилищное строительство возможно только путем проведения аукционов. Муниципальные учреждения, осуществлявшие ранее функции заказчика-застройщика не вправе участвовать в аукционах по предоставлению земельных участков (земельные участки предоставляются в собственность на условиях договора-аренды), следовательно, муниципалитеты не могут осуществлять строительство муниципального жилья. В тех случаях, когда земельный участок передается победителю аукциона, то победитель самостоятельно определяет условия строительства и стоимость квадратного метра жилья. Это ведет к тому, что органы местного самоуправления не вправе устанавливать какие-либо дополнительные требования застройщикам муниципальной территории, контролировать строительство, защищать интересы своего населения и т.п.

По стране время от времени прокатывается череда пожаров, в которых гибнут люди. Часто это связано с тем, что многие поселения не имеют финансовых возможностей содержать пожарные части. Определяется это трудностями правового и финансового характера по осуществлению первичных мер пожарной безопасности, поскольку законодательство не дает четкого определения мер и полномочий по этому вопросу, не предоставляет средств на содержание пожарных частей, передавая полномочия по противопожарной безопасности с поселенческого на уровень муниципального района. Известны случаи, когда в поселениях ликвидируются почтовые отделения и т.п. Кроме того, четко не разграничены полномочия, а, следовательно, и средства, между органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления поселений, касающиеся предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, опеки и попечительства, культуры и физкультуры и т.д. и т.п.

В результате "прагматический" подход означает действия муниципальной власти на основе выбора паллиативных решений, включающих или отказ от части полномочий, или ликвидацию объектов, что чаще всего и бывает, на которые должна быть нацелена деятельность муниципальной власти, или "творческое" неформальное использование ресурсных и административных возможностей и т.п. В результате же страдает население, не получая необходимых услуг и испытывая административный произвол.

Суть "государственнического" подхода заключается и в том, что при нем под муниципальными отношениями понимаются только действия государственных структур без допущения каких-либо самоуправленческих инициатив на муниципальном уровне. Это при условии действия унифицированной жесткой бюджетно-управленческой вертикали, по существу ведет к отказу от реальных самоуправленческих функций, захват их государственными

структурами на местах при полном согласии муниципального сообщества и даже его отказе от местного самоуправления. При законодательно провозглашенном местном самоуправлении эта ситуация ведет, во-первых, к нарушению прав населения на получение определенных услуг, а, во-вторых, к дискредитации управленческих функций самого местного самоуправления.

Такая ситуация достаточно типична для многих территорий страны, поскольку полномочия муниципальному уровню спускаются сверху государственным (региональным) уровнем власти также как и средства на исполнение этих полномочий. Согласно 131-ФЗ, "средства идут за полномочиями" и, соответственно, наоборот, полномочия спускаются в зависимости от выделяемых средств. Однако при "государственническом" подходе, то есть при желании подменить самоуправленческие функции государственными, также наблюдаются парадоксы, поскольку часто средства на решение реально государственных полномочий местному самоуправлению не выделяются.

Как мы видим, в практике муниципальных образований страны используются элементы "государственнического", "прагматичного" и "общественно-территориального" подходов. В современных условиях именно такими

особенностями характеризуется муниципальный уровень страны. Это не отвечает потребностям территориальных сообществ, не создают условий функционирования муниципального хозяйства, не соответствуют реально имеющимся на муниципальных территориях экономическим, социальным и трудовым ресурсам, хозяйственному и ресурсному потенциалу.

Между тем, муниципальные отношения, реализуемые на основе реального местного самоуправления с использованием имеющегося на территориях как производственного, так и социального потенциала, могли бы представлять собой целостные и самостоятельные территориальные образования. Эти образования обеспечивали бы воспроизводство и развитие экономической, социальной, политической, культурной, духовной и иных сторон местной жизни на основе инициативы и самостоятельности населения, преодоления его большинством социальной апатии и мобилизации социальной активности этого большинства. В таком своем качестве муниципалитеты сыграли бы важную роль в эффективном социально-экономическом развитии не только конкретной территории, но и стали бы важнейшим фактором социально-экономического развития страны в целом.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: монография. Екатеринбург, 2012.
2. Игнатенко В.В. Экономическая основа местного самоуправления. Иркутск, 2007.
3. Кузнецов В.В. Государственное и муниципальное управление. Ульяновск, УлГТУ, 2012.
4. Наумов С.Ю. Государственное и муниципальное управление. М.: Дашков и Ко, 2012.

© А.С. Попов, ( popov@list.ru ), Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики».



Добро пожаловать в УрГЮА!

В этом году мы отмечаем 80 лет нашей родной Академии. Руководство и профессорско-преподавательский состав вуза всегда стремились к тому, чтобы давать студентам качественное и разностороннее юридическое образование. Именно обладание высококвалифицированными кадрами, научными школами, образовательными традициями позволило Академии стать ведущим юридическим вузом России.

Сегодня десятки тысяч выпускников СЮИ – УрГЮА успешно работают в органах государственного и муниципального управления; правоохранительных и судебных органах, в адвокатуре и нотариате; в сфере банковской, страховой, инвестиционной деятельности, на предприятиях, в учреждениях, организациях всех форм собственности.

За прошедшие годы Академии удалось стать не просто учреждением, оказывающим образовательные услуги, но и общепризнанным центром всего нового и прогрессивного в юридическом образовании, юридической науке и практике. Академией налажено плодотворное сотрудничество с передовыми зарубежными высшими школами по подготовке юридических кадров.

Подготовка высококвалифицированных специалистов остается для нашего вуза актуальнейшей задачей. Я уверен, что профессорско-преподавательский состав, активные студенты Академии не пожалеют своих сил, знаний и опыта для решения этой задачи в соответствии с высокими государственными и мировыми стандартами.

Замечательные традиции, поддерживаемые талантливым педагогическим коллективом нашего вуза, будут сохранены и преумножены и продолжат служить повышению авторитета и престижа Академии в России и мире.

Ректор УрГЮА,  
доктор юридических наук,  
профессор В.А. Бублик