

УДК 342.553

К 150-ЛЕТИЮ ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ: МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ СЕГОДНЯ – НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Комарова В.В.

ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», Москва, e-mail: VValentinaK@ya.ru

Целью исследования стало изучение современного состояния муниципальной власти и проблем ее становления в русле взаимодействия двух уровней и видов публичной власти: органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Проведя сравнительно-правовой анализ нормативного регулирования и практики реализации наиболее важных сфер взаимодействия, автором выявлен ряд проблем, требующий решения; предложены определенные шаги их преодоления. Специфика современного состояния правового регулирования местного самоуправления – поиск баланса публичных и частных интересов.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы государственной власти, органы муниципальной власти, сферы взаимодействия

TO THE 150TH ANNIVERSARY OF ZEMSKY REFORM: LOCAL GOVERNMENT TODAY – SOME PROBLEMS AND SOLUTIONS

Komarova V.V.

State Educational Institution of Higher Professional Education «Moscow State Law Academy on behalf of O.E. Kutafina (MSLA)», Moscow, e-mail: VValentinaK@ya.ru

The aim of this study is to investigate the current situation of the state and municipal government and the problems of its development within the line of the interaction between the two levels and types of public authorities: the bodies of state power of subjects of the Russian Federation and local self-governments. While making a comparative legal analysis of the regulation and practice of implementation of the most important areas of cooperation, the author identified a number of problems to be solved; there are suggested some steps to overcome them. The specifics of the current state of the legal regulation of local government - is to find balance between public and private interests.

Keywords: local government, public authorities, municipal authorities, areas of interaction

История развития самоуправления в России, исторический ракурс развития самоуправления городов несомненное подспорье в становлении местного самоуправления – одной из основ конституционного строя современной России, нового уровня публичной власти российской государственности [4, с. 11; 5, с. 17; 6, с. 7].

Однако, финансовая слабость местного самоуправления, разрыв между возлагаемыми на него обязанностями и их ресурсным обеспечением; невозможность по финансовым соображениям выполнять свои обязательства перед населением подрывает авторитет местной власти, зачастую дестабилизируя обстановку на местах; и как следствие – местное самоуправление, в большинстве своем, не выполняет возложенной на него конституционной задачи.

Исходя из конституционного принципа гарантированности местного самоуправления, существенная нагрузка по его реализации ложится на органы государственной власти субъекта федерации. От слаженного взаимодействия органы государственной власти субъекта федерации и органов местного самоуправления, расположенных на соответствующей территории, зависит благополучие населения. Однако логичного и завершеного нормативного закрепления сфер, форм и

методов взаимодействия нет. Используя аналитический, сравнительно-правовой методы, рассмотрим некоторые аспекты в обозначенной сфере, используя нормативную и доктринальную литературу, практику.

Результаты исследования и их обсуждение

Одной из новых форм взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, стал учрежденный федеральным законодателем в 2003 году институт «советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации» – в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в соответствующем субъекте федерации. Отметим, что организационной правовой формы этого вида объединений федеральный законодатель так и не предусмотрел, что не способствует их работе в рамках правового поля. В декабре 2008 года субъектам федерации было вменено в обязанность законами закрепить свои полномочия по взаимодействию с советами муниципальных образований субъектов. Отметим низкую активность субъектов федерации в этой сфере. Проведя анализ соответствующих актов субъектов, можно выделить

Закон Саратовской области от 28.04.2010 г. «О взаимодействии органов государственной власти Саратовской области с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Саратовской области», как наиболее полно регулирующий обозначенные вопросы. В отличие от аналогичных законов Белгородской области (04.06.2009 г.) и Еврейской автономной области (23.12.2009 г.), законом Саратовской области закреплены принципы взаимодействия органов государственной власти области с Советом муниципальных образований и их полномочия; некоторые вопросы взаимодействия, обозначено участие представителей Совета муниципальных образований в работе органов государственной власти области и наоборот; государственная поддержка Совета муниципальных образований, а так же информационная и организационно-методическая поддержка Совета муниципальных образований.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления Федеральный закон от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит в качестве лидирующего, правовое регулирование: правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации; прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления; прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения; прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделяются соответствующими законами субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплено право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации представительным органам местного самоуправления.

Таким образом, одной из основных сфер взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, распо-

ложенных на территории соответствующего субъекта, является законодательный процесс [7, с.146].

Уникальным примером в обозначенной сфере можно назвать Закон Архангельской области от 23.09.2004 г. «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления».

Следующей сферой взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, расположенных на их территории, является сфера ответственности органов местного самоуправления [3, с. 105].

Обозначенное направление характеризуется незавершенностью правового закрепления и, как следствие, проблемностью правоприменительной практики.

Утвердившееся в муниципально-правовой науке мнение, согласно которому ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами отождествляется с гражданско-правовой ответственностью, является заблуждением [1, с. 74].

Ответственность муниципальной власти, как уровня публичной власти, по мнению автора, включает в себя муниципально-правовую ответственность. Важным представляется поддержание на законодательном уровне баланса публичных и частных интересов при установлении ответственности органов местного самоуправления как органов публичной власти. Отметим, что в правоприменительной практике нет единообразного ответа на вопрос о том, относится ли к отсутствию вины недостаточное финансирование расходов органа из бюджета публично-правового образования (при отсутствии внебюджетных источников финансирования), является ли невыплата органу как заказчику денежных средств из бюджета на указанные в государственном контракте цели, обстоятельством непреодолимой силы? (Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21; Постановление ФАС СЗО от 23 декабря 2009 г. № А21-3679/2009; Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 14 июля 1997 г. № 17.).

Возможно, страхование ответственности должностных лиц местного самоуправления, предлагаемое в современной правовой науке [8, с. 120], может быть применено, например, для глав администрации муниципальных образований, поскольку это может предотвратить финансовые потери казны муниципального образования, хотя бы частично. Следовательно, страхование в определенной мере предотвратит ухудшение положения населения муниципального образования.

Автор присоединяется к предложению Л.И. Денисова о введении ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за состояние дел в муниципальном образовании [2, с. 26], при этом понимая всю сложность правового оформления и наполнения термина «состояние дел».

Расширения позитивных начал в муниципально-правовой ответственности, увеличение «стимулирующего веса» ее средств, более разностороннее использование управленческих методов воздействия на субъектов муниципально правовых отношений, по мнению автора, может послужить на благо развития местного самоуправления.

Муниципальное образование уже сегодня, как показывает анализ практики, имеет такие поощрительные для жителей муниципального образований и самого муниципального образования меры, как учреждение памятных дат и торжественных ритуалов, перечень и описание которых определяются решениями представительного органа (Ростовской-на-Дону); почетных знаков («Серебряный знак – Депутат Тульской городской Думы» – г. Тула, Почетный знак Мэра города Шахты); нагрудных знаков (нагрудном знаке Главы Полевского городского округа «Браво!»); почетных званий («Почетный гражданин Одинцовского муниципального района»- Московская область); досок почета (районная доска почета Одинцовского муниципального района «Их назвали лучшими»); дипломов (диплом «Предприятие года», диплом «Руководитель года» – Одинцовский муниципальный район); почетных грамот, благодарностей или благодарственных писем (Почетная грамота и Благодарность Совета депутатов городского округа Коломна; Почетная грамота и Благодарственное письмо администрации Шаховского муниципального района; Грамота Ставропольской городской Думы; Благодарственное письмо Собрании депутатов Краснокутского муниципального района и Почетная грамота главы Краснокутского муниципального района; Почетная грамота Собрании депутатов Ртищевского муниципального района, главы Ртищевского муниципального района и администрации Ртищевского муниципального района); медалей («Юбилейная медаль» «50 лет городу Луховицы» – Луховицкий муниципальный район Московской области, юбилейная медаль «70 лет городу Красногорску» – Красногорский муниципальный район Московской области, медаль «Материнская слава» – Петровского муниципального района Ставропольского края); почетных знаков и знаков отличия (Почетный знака города-героя Волгограда «Материнская слава Волгограда», знак от-

личия «За заслуги перед городским округом Черноголовка» – городской округ Черноголовка Московской области). Встречается практика поощрение активных граждан за счет муниципального бюджета – награждение памятными сувенирами, ценными подарками; присуждение именных премий и стипендий гражданам и т.д.

Следующей сферой взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, расположенных на их территории, является взаимодействие в сфере переданных государственных полномочий.

Так, в Псковской области органы местного самоуправления наделены государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (Закон от 03.06.2011), по формированию торгового реестра Псковской области (Закон от 11.07.2012); в Саратовской области органы местного самоуправления наделены государственными полномочиями по организации предоставления и предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (Закон Саратовской области от 28.12.2007). Проблемами в сфере переданных государственных полномочий можно назвать финансирование.

Не смотря на наличие проблем в становлении муниципальной власти в современной России, сам факт ее учреждения и те, безусловно, передовые шаги, сделанные страной, вселяют надежду на выстраивание нового вида публичной власти на достойном уровне.

Список литературы

1. Алексеев И.А., Абрамова Е.А. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за реализацию полномочий в области образования // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 5. – С. 72–75.
2. Денисов Л.И. Ответственность за состояние дел в муниципальном образовании. Правовая основа и проблемы реализации // Спорт: экономика, право, управление. – 2008. – № 2. – С. 25–27.
3. Комарова В.В. Ответственность выборных органов власти перед народом // Материалы VII Международной конференции «Вопросы теории и практики Российской правовой науки». – Пенза. 2011. – С. 103–107.
4. Комарова В.В., Слепак В.А. Проблемы становления городского самоуправления // Юрист. 1998. – № 11–12. – С. 10–15.
5. Комарова В.В. Развитие самоуправления в России // Муниципальное право. – 2002. – № 1. – С. 16–19.
6. Комарова В.В. Развитие самоуправления городов исторический ракурс // История государства и права. – 2002. – № 2. – С. 7–10.
7. Комарова В.В. Демократизация законодательного процесса в современной России // Материалы выступлений на конференции «Роль общественной экспертизы законодательства как формы взаимодействия государства и гражданского общества», состоявшейся 9 декабря 2009 г. (г. Москва). – М.: Юрист, 2009. – С. 145–150.
8. Крутьев А.Д. Страхование ответственности глав муниципальных образований // Академический вестник. – 2009. – № 2. – С. 119–124.