
НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК СФЕРА СОВМЕСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ю.А. Зубарев, М.Ю. Зубарев

Кафедра государственного и муниципального управления
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10–2, Москва, Россия, 117198

Государственная и политическая значимость местного самоуправления в формировании гражданского общества как одного из институтов демократического государства не вызывает сомнения. На современном этапе необходимо рассматривать вопрос оптимизации взаимодействия государственной власти на местах и органов власти местного самоуправления. Результатом такого взаимодействия должно быть эффективное использование материальных и финансовых ресурсов всех уровней финансовой системы государства для удовлетворения потребностей местного населения при его активном участии и непосредственном контроле за деятельностью органов власти.

Ключевые слова: муниципальное управление, местное самоуправление, гражданское общество, муниципальное образование, муниципальное хозяйство.

В процессе урбанизации муниципальных образований местные органы власти должны решать все более масштабные задачи в сфере предоставления услуг населению. Количественный ассортимент и уровень качества этих услуг в селе, поселке, малом городе не должен отличаться от услуг, предоставляемых в условиях большого города. Сегодня это утверждение может показаться утопией, но при внимательном рассмотрении можно прийти к выводу, что лимитирующей стадией процесса повышения качества жизни населения глубинки является развитие и внедрение в повседневную жизнь объектов и средств коммуникации. Это дороги, транспорт, средства электронной связи, телевидение, которое в ближайшем будущем совместно с ин-

тернетом станет средством интерактивного общения. Решение вопросов, связанных с организацией и реализацией задач в указанной сфере, можно отнести к разряду стратегических, а местной власти необходимо заниматься повседневной жизнью населения. Но удовлетворение повседневных запросов напрямую связано с решением стратегических задач. На уровне муниципальных административно-территориальных образований необходимо четкое взаимодействие государственной власти и органов местного самоуправления в вопросах управления муниципальным хозяйством.

Как объект управления муниципальное хозяйство является сложным образованием, включающим в себя все виды собственности: государственную, муниципальную, частную. Можно предположить, что управлять, координировать деятельность всех собственников, осуществляющих свою хозяйственную деятельность на территории муниципального образования, должен орган власти, обладающий наибольшими полномочиями. Таким органом власти является в федеративном государстве уровень субъекта федерации.

Вопросы муниципального управления самым тесным образом связаны с процессом управления, в котором объектом является административно-территориальная единица, муниципальное образование и муниципальная собственность.

Структура системы государственного управления любого государства предполагает административно-территориальное деление страны. Так, для унитарного государства деление на административно-территориальные единицы является характерным признаком централизованной государственной власти. Разделение территории в федеративных государствах предполагает два основных принципа: политико-территориальный и административно-территориальный. Федеративное государство изначально складывается как добровольный союз (объединение) суверенных государств, заключивших федеральный договор, и в данном случае территориальное деление будет определено составом и границами участников этого договора, т.е. субъектов федерации. Изменение границ между субъектами, их укрупнение или размежевание, выход из состава федерации решается при согласии всех субъектов федерации, а административно-территориальное деление имеют только субъекты федерации.

Правовые вопросы территориальной организации муниципальных образований регулируются Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5]. Статья 10, пункт 2 гласит, что «Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными статьями 11–13 настоящего Федерального закона».

Приведенные законодательные положения указывают на то, что в определенных федеральным законодательством, законами субъектов федерации и нормативными документами муниципальных образований случаях, возможна передача прав собственности и управления ею между субъектами права.

Местное самоуправление как явление социальной, политической и экономической жизни государства в достаточно полной мере нашло свое отражение в документе Совета Европы «Европейская хартия о местном самоуправлении».

«Европейская хартия местного самоуправления» открыта к подписанию 15 октября 1985 г. Разработана и принята по инициативе Постоянной конференции местных и региональных органов власти в Европе.

Цель хартии – обеспечение и защита прав местных органов самоуправления как наиболее близких к гражданам и дающих им возможность участвовать в принятии решений, касающихся условий их повседневной жизни. По замыслу авторов этого документа хартия призвана наполнить реальным содержанием основные принципы Совета Европы: поддержание демократического сознания в Европе и защита прав человека в самом широком смысле слова. Основная направленность хартии – показать, что степень автономии местных органов самоуправления является главным критерием подлинной демократии» [2].

Российская Федерация подписала хартию 28 февраля 1996 г. Государственная дума ратифицировала 20 марта 1998 г., а на территории России хартия вступила в силу 1 сентября 1998 года.

Вопросы введения и организации местного самоуправления в Российской Федерации определяются также на федеральном уровне Конституцией РФ, федеральными законами, указами президента РФ, постановлениями Правительства РФ. Определение формы организации местного самоуправления на уровне территориальных образований полностью является правом субъектов федерации и населения муниципальных образований.

Конституция РФ в главе 1 «Основы конституционного строя» определяет, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [3. С. 3, 8, 9, 12].

В главе 8 «Местное самоуправление» (с. 130–133) отмечено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов мест-

ного самоуправления определяется населением самостоятельно. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами [3, 5].

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает принципы, по которым в настоящее время организовано местное самоуправление на территории всей Российской Федерации.

В законе определяются такие основы местного самоуправления, как правовые, территориальные, организационные, финансовые и экономические [5].

Основным содержанием закона являются:

- 1) построение двухуровневой модели местного самоуправления, т.е. создание в составе муниципального района городских и сельских поселений;
- 2) установление новых принципов определения границ муниципальных образований;
- 3) закрепление за каждым типом муниципального образования собственного перечня вопросов местного значения;
- 4) расширение видов форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления за счет включения таких форм, как голосование по отзыву депутата, публичные слушания конференция по вопросам местного значения, опрос граждан и т. п.;
- 5) введение принципа разделения властей на местном уровне;
- 6) определение численности депутатов представительных органов местного самоуправления на федеральном уровне;
- 7) введение контрактной системы для главы местной администрации;
- 8) закрепление за каждым типом муниципального образования перечня муниципального имущества;
- 9) введение процедуры «банкротства» муниципального образования;
- 10) усиление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, например: возможное временное исполнение полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ в некоторых случаях.

Приведенные правовые положения Совета Европы, Российской Федерации указывают на то, что местное самоуправление как право народа на реализацию своих властных полномочий и организацию органов местного управления, не входящих в систему государственной власти, есть явление политическое, которое декларируется на межгосударственном и государственном уровнях как одно из основных условий демократического развития страны.

Управление как элемент и функция организованных систем свойственно обществу или его отдельным элементам (территории, отрасли, городу, муниципальному образованию) [4].

Управление территориальным образованием, имеющим статус муниципального, т.е. муниципальное управление, складывается из субъектно-объектных отношений, где объектом управления является территория и имущество муниципального образования, а субъектом управления могут выступать государственная власть на местном уровне или органы местного самоуправления. Практика организации муниципального управления допускает случаи смешанной формы управления муниципальной территорией и хозяйством.

Практика и теория муниципального управления насчитывает несколько моделей организации системы управления на местах. При этом перечень органов местного самоуправления представлен одним общим списком, определенным Федеральным законом № 131-ФЗ:

- Представительный орган местного самоуправления.
- Глава муниципального образования.
- Исполнительный орган муниципального образования (администрация).
- Контролирующий орган.

Компетенции местного самоуправления в субъектах Российской Федерации отличаются и определяются соответствующими региональными законами и нормативными актами. Так, закон Московской области «О местном самоуправлении в Московской области», глава 2 «Компетенция местного самоуправления», с. 6, 7 определяют достаточно широкий круг вопросов местного значения, относящихся к компетенции местного самоуправления.

В Москве вопросы организации местного самоуправления и круг их компетенций определяются законом города Москвы «Об организации местного самоуправления в г. Москве» – с. 8 «Вопросы местного значения муниципального образования». К вопросам местного значения муниципального образования относят, в основном, вопросы социальной сферы, а решение задач управления городским хозяйством полностью передано правительству Москвы и городской администрации, префектурам и управам муниципальных районов, являющимся низовым управленческим звеном в системе городского управления. При такой расстановке в системе управления муниципальными образованиями значительно повышается роль представительного органа местного самоуправления в участии на городском уровне в процессе составления планов их утверждения и контролю за их осуществлением.

Таким образом, можно предположить, что муниципальное управление есть определенный процесс управления административно-территориальной единицей, имеющей статус муниципального образования, органами государственной власти и органами местного самоуправления в рамках компетенций, определяемых законами и нормативными актами.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Гражданский Кодекс Российской Федерации. – М.: Омега-л, 2011.
- [2] Европейская хартия местного самоуправления. – Совет Европы, Страсбург, 1985.
- [3] Конституция Российской Федерации. – М., 1993.
- [4] Теория управления / под ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. – М., Изд-во РАГС, 2004.
- [5] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ.

REFERENCES

- [1] Grazhdanskij Kodeks Rossijskoj Federacii. – M.: Omega-l, 2011.
- [2] Evropejskaja hartija mestnogo samoupravljenija. – Sovet Evropy, Strasburg, 1985.
- [3] Konstitucija Rossijskoj Federacii. – M., 1993.
- [4] Teorija upravljenija / pod red. A.L. Gaponenko, A.P. Pankruhina. – M., Izd-vo RAGS, 2004.
- [5] Federal'nyj zakon «Ob obshhix principah organizacii mestnogo samoupravljenija v Rossijskoj Federacii» s izmenenijami i dopolnenijami ot 6.10.2003 g. № 131-FZ.

MUNICIPAL MANAGEMENT AS AN AREA OF COLLOBORATION BETWEEN FEDERAL AND LOCAL GOVERNMENTS

Yury A. Zubarev, Maksim Yu. Zubarev

Department of Public Administration
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 10–2, Moscow, Russia, 117198

Local governments are one of the institutions of democracy that form a basis of a civil society. Their political importance is beyond any doubt. At present, it is critical to address the problem of the optimization of low-level interactions between state and local governmental structures. These interactions should aim to achieve efficient utilization of the real and financial assets at all the levels of the federal financial system with the goal of meeting the needs of local communities. The communities are expected to play active role in the process including immediate control over the function of governmental structures.

Key words: municipal management; local government; civil society; municipal structure; municipal economy.